JURNAL HAM

ISSN 1693-6027
Vol. XIII-Tahun 2016

©2016 Komnas HAM

JURNAL HAM

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Komnas HAM
2016

Jurnal HAM
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Dewan Penasihat	: Semua Komisioner dan Sekretaris Jenderal Komnas HAM
Penanggungjawab	: Muhammad Nurkhoiron
Tim Substansi	: Rusman Widodo, Adoniati Meyria Widaningtias, Yuli Asmini, Eka Christiningsih, Kurniasari Novita Dewi, Roni Giandono, Hari Reswanto, Sri Rahayu, Banu Abdillah, Adrianus Abiyoga
Tim Administrasi & Keuangan	: Sudibyanto, Triyanto, Koesoemowanto, Happy Hardiyanti, Yuni Handayani
Penerbit	: Komnas HAM
Editor	: Mahrus

Alamat Penerbit:
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
Jalan Latuharhary No.4B Menteng, Jakarta Pusat, 10310
Telepon (021) 392 5230, Faksimili (021) 391 2026

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan
ISBN: 978-979-26-1438-1

Jurnal HAM Komnas HAM
Jakarta: Jurnal HAM Komnas HAM, 2016, xxii + 226 halaman, 21 cm X 29, 7 cm

Penerbitan ini dibagikan secara gratis, tidak diperjualbelikan. Penggandaan penerbitan ini untuk kepentingan penyebarluasan nilai-nilai HAM harus mendapat persetujuan tertulis dari Komnas HAM.

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi jurnal ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Kutipan Pasal 72, Ayat 1 dan 2, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

(1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana di maksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/ atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

(2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Daftar Isi

Daftar Isi v
Daftar Tabel vi
Daftar Gambar vii

Editorial
Hari Reswanto ix

Peran dan Harapan Korban untuk Penyelesaian Pelanggaran Berat HAM Masa Lalu
Firdiansyah 1

Dari Memori Menjadi Narasi: Trauma Sosial dalam Sejarah Nasional
Nani I.R. Nurrachman 37

Komparasi Nilai Penguatan Hak Penyandang Disabilitas dalam *Lex Posterior* dan *Lege Priori*
Saharuddin Daming 53

Perlindungan Hak atas Air dalam Pembangunan Pabrik Semen di Provinsi Jawa Tengah
Mimin Dwi Hartono 111

HAM dan Pemerintah Daerah: Ikhtiar Membumikan HAM di Level Lokal
Asep Mulyana 147

Sekolah Ramah HAM: Tawaran Solusi Meredam Pelanggaran HAM di Sekolah
Rusman Widodo 185

Daftar Tabel

Tabel Jumlah Saksi yang Telah Diperiksa 27

Tabel Berdasarkan Harapan Pemenuhan Hak Reparasi Terhadap Saksi Korban 29

Tabel Persentase Harapan Pemenuhan Hak Reparasi Terhadap Saksi Korban Pada 7 Peristiwa 30

Tabel Pemanfaatan Mata Air 136

Tabel Laporan Pengaduan Masyarakat ke Komnas HAM Pada 2014 150

Tabel Pihak yang Paling Banyak Diadukan dalam Waktu 3 Tahun 151

Daftar Gambar

Bagan 1 Bentuk Pelanggaran HAM di Sekolah 191

Bagan 2 Korban Pelanggaran HAM di Sekolah 192

Bagan 3 Pelaku Pelanggaran HAM di Sekolah 193

Bagan 4 Penyebab Pelanggaran HAM di Sekolah 195

Bagan 5 Solusi oleh Lembaga Pemerintah 200

Bagan 6 Konsep Sekolah Ramah HAM 203

Editorial

Hari Reswanto

Presiden Joko Widodo telah berjanji untuk menyelesaikan kasus pelanggaran berat HAM masa lalu. Janji tersebut tertuang di dalam sembilan agenda prioritas pemerintahan Joko Widodo (Jokowi) – Jusuf Kalla (JK) yang dikenal dengan istilah nawa cita, tepatnya di nawa cita nomor empat yang bunyi lengkapnya sebagai berikut: "Kami akan menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya. Kami akan memprioritaskan pemberantasan korupsi dengan konsisten dan terpercaya; pemberantasan mafia peradilan dan penindakan tegas terhadap korupsi di lingkungan peradilan; pemberantasan tindakan penebangan liar, perikanan liar dan penambangan liar, pemberantasan tindak kejahatan perbankan dan kejahatan pencucian uang; penegakan hukum lingkungan; pemberantasan narkoba dan psikotropika; menjamin kepastian hukum hak kepemilikan tanah, penyelesaian sengketa tanah dan menentang kriminalisasi, penuntutan kembali hak tanah rakyat; perlindungan anak, perempuan dan kelompok masyarakat termarjinal, serta penghormatan HAM dan penyelesaian secara berkeadilan terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM pada masa lalu."

Kini, upaya penyelesaian pelanggaran berat HAM masa lalu terus diupayakan pemerintahan Jokowi – JK. Menkopolhukam dan Jaksa Agung mengambil inisiatif

untuk memulai membangun mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Tapi inisiatif tersebut tampaknya akan mendapat banyak penentangan. Mengapa? Karena selama ini wacana yang sampai ke publik adalah tim Menkopolhukam tersebut akan menyelesaikan kasus pelanggaran berat HAM masa lalu melalui jalur rekonsiliasi tapi tanpa pengungkapan kebenaran.

Lazimnya rekonsiliasi adalah produk dari proses pengungkapan kebenaran melalui mekanisme yudisial atau non yudisial. Tanpa ada pengungkapan kebenaran maka akan menjadi kabur siapa yang menjadi korban, siapa yang menjadi pelaku, bagaimana fakta peristiwanya yang sejati. Tanpa ada pengungkapan kebenaran maka rekonsiliasi yang dilakukan hanya akan menjadi rekonsiliasi semu. Ibaratnya menyelesaikan persoalan tapi tidak sampai tuntas ke akar-akarnya.

Sebenarnya tidak semua kasus pelanggaran HAM masa lalu cocok dan tepat diselesaikan melalui jalur rekonsiliasi. Setiap kasus memiliki keunikan dan karakteristik yang berbeda sehingga butuh metode atau cara penyelesaian yang berbeda.

Ada beberapa cara yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan kasus pelanggaran berat HAM masa lalu. Pertama, melalui mekanisme Pengadilan HAM Ad Hoc. Pengadilan HAM Ad Hoc dapat dibentuk untuk menyelesaikan kasus pelanggaran berat HAM yang terjadi sebelum diundangkannya UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM pada 23 November 2000.

Mekanisme Pengadilan HAM Ad Hoc dapat digunakan untuk menyelesaikan kasus Penghilangan Orang Secara Paksa tahun 1997/1998. Kasus ini telah selesai penyelidikannya oleh Komnas HAM. Bahkan DPR RI telah merekomendasikan kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc. Tapi sampai habis masa pemerintahannya, SBY tidak juga menindaklanjuti rekomendasi DPR RI tersebut.

Karena Pengadilan HAM Ad Hoc tidak juga dibentuk maka Jaksa

Agung juga tidak pernah beranjak untuk melakukan penyidikan terhadap kasus Penghilangan Orang Secara Paksa 1997/1998. Jaksa Agung berdalih tidak mau melakukan penyidikan karena Pengadilan HAM Ad Hoc belum ada. Ini seperti main tebak-tebakan telur atau ayam yang harus ada terlebih dahulu. Bila Presiden Jokowi memiliki keberanian untuk langsung membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc maka kasus Penghilangan Orang Secara Paksa 1997/1998 bisa segera dituntaskan.

Mekanisme kedua adalah melalui pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Sebelumnya, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang terbentuk berdasarkan UU No. 27/2004 telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada 7 Desember 2006. Bila ingin menggunakan kembali mekanisme KKR, maka harus dilakukan pembentukan ulang KKR.

Mekanisme KKR ini diawali dengan pengungkapan kebenaran tentang fakta peristiwa, pelaku, korban, kerugian dan fakta-fakta lainnya. Setelah kebenaran tersibak, langkah selanjutnya adalah melakukan rekonsiliasi untuk memulihkan harkat martabat korban, pelaku melakukan pengakuan dan menyampaikan permintaan maaf, pemberian ganti rugi, para pihak berkomitmen untuk mendukung agar peristiwa serupa tak terjadi lagi di masa depan.

Mekanisme KKR ini tampaknya cocok untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM masa lalu Peristiwa 1965-1966 karena peristiwanya sangat kompleks, multi dimensi, berskala besar, korban dan pelakunya beragam, cakupan wilayahnya yang luas. Di sejumlah negara mekanisme KKR telah dipraktikkan dan mampu memberikan solusi yang dapat diterima para pihak yang terlibat dalam kasus pelanggaran berat HAM.

Mekanisme ketiga adalah melalui badan khusus yang dibentuk oleh presiden. Badan khusus ini bertanggung jawab langsung kepada presiden. Badan khusus bertugas mengumpulkan fakta, data, dan informasi selengkap mungkin terkait peristiwa kasus pelanggaran berat HAM. Badan khusus bertugas melakukan analisis terhadap fakta, data dan informasi yang diperolehnya. Dari hasil analisis, badan khusus membuat kesimpulan

dan merekomendasikan sejumlah solusi untuk disampaikan kepada presiden. Berdasarkan rekomendasi tersebut presiden membuat keputusan tentang penyelesaian kasus pelanggaran berat HAM masa lalu.

Agar hasil kerjanya dapat diterima semua pihak, maka dalam melaksanakan tugasnya badan khusus harus transparan, profesional dan jujur. Anggota badan khusus terdiri dari unsur pemerintah, unsur masyarakat sipil, unsur jurnalis, unsur tokoh agama, unsur tokoh masyarakat, unsur pakar, unsur korban, dan unsur lainnya yang dipandang perlu.

Tiga mekanisme tersebut dapat digunakan untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran berat HAM masa lalu. Tentu harus dipilih kesesuaian antara kasusnya dengan mekanismeyangtersedia.Sampaikini Komnas HAM telah menyelesaikan penyelidikan terhadap sejumlah peristiwa pelanggaran berat HAM. Berikut ini adalah kasus-kasus yang penyelidikannya telah diselesaikan Komnas HAM:

1. Tanjung Priok (1984) *
2. Kerusuhan Mei (1998)
3. Timor Timur (1999)*
4. Abepura (2000)*
5. Wasior (2001-2002) dan Wamena (2003)
6. Penghilangan Orang Secara Paksa (1997/1998)
7. Kasus Talangsari, Lampung (1989)
8. Kasus Penembakan Misterius (Petrus) (1981-1983)
9. Peristiwa 1965-1966
10. Peristiwa Trisakti, Semanggi I, Semanggi II (1999)

Dari 10 kasus tersebut, 3 kasus telah diselesaikan proses peradilannya yaitu Kasus Timor Timur 1999 dan Tanjung Priok 1984 ditangani oleh Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta. Kasus pelanggaran berat HAM Abepura 2000 ditangani di Pengadilan HAM Makassar (bukan masa lalu). Sementara sisanya belum di proses Pengadilan HAM maupun Pengadilan HAM Ad Hoc. Komnas

HAM telah melimpahkan hasil penyelidikan dari peristiwa-peristiwa tersebut ke Kejaksaan Agung agar segera melakukan penyidikan. Tapi, berkas itu kemudian dikembalikan lagi kepada Komnas HAM. Komnas HAM pun mengembalikannya lagi kepada Kejaksaan Agung. Bolak-balik berkas tersebut ternyata memakan waktu bertahun-tahun. Dan kasus tak kunjung terselesaikan.

Apabila tiga mekanisme yang tersedia tidak dapat digunakan atau tidak mampu menyelesaikan kasus pelanggaran berat HAM masa lalu maka korban dapat menggunakan mekanisme di *International Criminal Court* (ICC) atau Mahkamah Pidana Internasional sesuai Pasal 17 Angka (2) dan (3) Statuta Roma 1998 yang berbunyi:

Angka 2

Untuk menentukan ketidaksediaan dalam suatu kasus tertentu, Mahkamah mempertimbangkan, dengan mengingat prinsip-prinsip proses yang seharusnya yang diakui oleh hukum internasional, apakah satu atau lebih dari yang berikut ini ada, dan dapat diterapkan:

(a) Langkah-langkah hukum sudah atau sedang dilakukan atau keputusan nasional diambil untuk tujuan melindungi orang yang bersangkutan dari tanggung jawab pidana atas kejahatan yang berada di bawah jurisdiksi Mahkamah sebagaimana tercantum dalam pasal 5;

(b) Ada suatu penangguhan yang tidak dapat dibenarkan dalam langkah-langkah hukum yang dalam keadaan itu tidak sesuai dengan maksud untuk membawa orang yang bersangkutan ke depan Mahkamah;

(c) Langkah-langkah hukum dulu atau sekarang tidak dilakukan secara mandiri atau tidak memihak, dan langkah-langkah tersebut dilakukan dengan cara di mana, dalam hal itu, tidak sesuai dengan maksud untuk membawa orang yang bersangkutan ke depan Mahkamah.

Angka 3

Untuk menentukan ketidakmampuan dalam suatu kasus tertentu,

Mahkamah mempertimbangkan apakah, disebabkan oleh keruntuhan menyeluruh atau sebagian besar dari sistem pengadilan nasionalnya, Negara tersebut tidak mampu menghasilkan tertuduh atau bukti dan kesaksian yang perlu atau sebaliknya tidak dapat melaksanakan langkah-langkah hukumnya.

Mekanisme internasional seperti di atas tampaknya tidak perlu ditempuh karena Indonesia pernah berhasil menyelesaikan kasus pelanggaran HAM masa lalu seperti Peristiwa Tanjung Priok 1984 yang berhasil ditangani oleh Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta. Hal yang utama untuk dilakukan sekarang adalah menemukan hal-hal yang menghambat penyelesaian kasus pelanggaran berat HAM masa lalu.

Ada beberapa hal yang menghambat penyelesaian kasus-kasus pelanggaran berat HAM masa lalu. Hambatan pertama yaitu belum berjalannya proses penyidikan. Ini terlihat dari tindakan Kejaksaan Agung yang selalu mempersoalkan hasil penyelidikan dari Komnas HAM. Misal, Kejaksaan Agung mempersoalkan tentang para penyelidik Komnas HAM yang belum di sumpah dan hal-hal administratif lainnya.

Hambatan kedua, soal belum dibentuknya Pengadilan HAM Ad Hoc. Kejaksaan Agung menolak melakukan penyidikan bila belum ada Pengadilan HAM Ad Hoc-nya. Kejaksaan Agung selama ini juga terlihat pasif, mereka seperti tidak mau mencari terobosan bila ada kebuntuan-kebuntuan terkait penyelesaian kasus pelanggaran berat HAM.

Hambatan ketiga, adalah dibatalkannya UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR oleh Mahkamah Konstitusi pada 7 Desember 2006.

Keempat, tidak adanya keberanian dan *goodwill* (itikad baik dan kemauan yang sungguh-sungguh) dari presiden untuk membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc untuk kasus pelanggaran berat HAM Penghilangan Orang Secara Paksa. Padahal DPR RI telah merekomendasikan agar presiden segera membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc.

Kelima, ada perbedaan keinginan

dari korban kasus pelanggaran berat HAM masa lalu tentang mekanisme yang harus digunakan untuk menyelesaikan kasusnya.

Keenam, sikap masyarakat umum yang cenderung apatis atau tidak mau peduli tentang perlunya penyelesaian kasus pelanggaran berat HAM masa lalu. Sikap seperti itu memunculkan pandangan umum bahwa kasus pelanggaran berat HAM masa lalu bukan persoalan penting yang butuh penanganan segera. Masyarakat awam sebagian besar berpendapat yang terpenting saat ini adalah melakukan pembangunan, memerangi kemiskinan. Peristiwa masa lalu yang sudah terjadi tidak perlu diungkit-ungkit lagi.

Agar penyelesaian pelanggaran berat HAM masa lalu dapat dilaksanakan dengan baik di dalam negeri maka hal mendasar yang diperlukan adalah adanya kemauan yang sungguh-sungguh dari semua pihak yang berkepentingan. Penegak hukumnya harus berani, DPR RI nya harus berpikir pro rakyat, presidennya harus menjadi negarawan yang bisa bertindak tegas, masyarakatnya harus mendukung dengan mendorong terciptanya kondisi yang kondusif. Intinya harus ada *goodwill* dalam aspek hukum, aspek politik dan aspek sosial. *Goodwill* dan kesungguhan tersebut pasti akan mampu menghilangkan hambatan-hambatan yang selama ini terus bercokol.

Sejatinya apa urgensi dari adanya penyelesaian kasus pelanggaran berat HAM masa lalu? Pelanggaran berat HAM masa lalu harus diselesaikan karena untuk menjamin kepastian hukum, terpenuhinya rasa keadilan, dan terbukanya kebenaran. Harapannya di masa depan, peristiwa serupa tidak terjadi lagi.

Melalui penyelesaian pelanggaran berat HAM masa lalu diharapkan hak-hak korban dapat terpenuhi. Korban mendapatkan kembali hak-haknya, martabat kembali pulih.

Bagi negara atau pemerintah terselesaikannya kasus pelanggaran berat HAM akan meningkatkan citra atau nama baik negara/pemerintah di pergaulan internasional, akan menambah kewibawaan negara/ pemerintah dan munculnya *trust* (kepercayaan) dari rakyat kepada pemerintah.

Bagi pelaku, penyelesaian pelanggaran berat HAM masa lalu dapat membuat pelaku mendapat kepastian hukum dan tidak kebal hukum. Tidak ada impunitas bagi siapapun. Selain itu juga untuk menunjukkan kepada semua pihak bahwa siapapun yang melakukan pelanggaran HAM bisa diadili di manapun, dan kapanpun selama dia masih hidup. Pelaku juga akan merasa tenang, karena tidak lagi dibayangi oleh rasa bersalah.

Sementara itu bagi rakyat, terselesaikannya kasus pelanggaran berat HAM akan menyadarkan mereka untuk terus aktif mengawasi jalannya pemerintah yang bersih, jujur dan bermartabat. Selain itu, rakyat akan berani menyuarakan hak-haknya dan aktif untuk membantu mencegah timbulnya kasus pelanggaran HAM di semua sektor kehidupan.

Kini, setelah tertunda selama bertahun-tahun, maka di era Presiden Jokowi penyelesaian kasus pelanggaran berat HAM harus menjadi prioritas sesuai dengan nawa cita yang dia canangkan. Keberhasilan penuntasan kasus pelanggaran berat HAM akan menjadi poin yang positif bagi pemerintahan Jokowi dan bangsa Indonesia di masa depan.

Melihat kenyataan bahwa penyelesaian pelanggaran berat HAM masa lalu memiliki urgensi yang penting bagi kehidupan berbangsa dan bernegara di masa kini dan masa mendatang maka Jurnal HAM Komnas HAM kali menyajikan artikel terkait penyelesaian kasus pelanggaran berat HAM masa lalu.

Artikel berjudul "Peran dan Harapan Korban untuk Penyelesaian Pelanggaran Berat HAM Masa Lalu" yang ditulis oleh Firdiansyah mengatakan bahwa penyelesaian pelanggaran berat HAM masa lalu sudah sekira satu dekade tidak terselesaikan. Saat ini upaya penyelesaian tersebut terbuka kembali di era Pemerintahan Presiden Jokowi. Penyelesaian melalui proses Pengadilan HAM sudah pernah ditempuh terhadap 3 (tiga) peristiwa, akan tetapi hasilnya mengecewakan. Upaya penyelesaian non yudisial masih belum pernah dicoba, upaya ini menempatkan korban sebagai pihak yang berperan

penting dalam upaya penyelesaian.

Beberapa korban menyatakan tidak mempermasalahkan proses yang akan dilakukan dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu, apakah itu melalui yudisial atau non-yudisial, korban hanya meminta agar rehabilitasi terhadap korban dapat segera dilakukan dan diumumkan secara resmi oleh pemerintah.

Upaya penyelesaian non-yudisial ini memerlukan suatu badan/ lembaga/instansi/komisi yang independen, sehingga dapat di-percaya hasil akhirnya. Sebenarnya sudah pernah ada lembaga semacam ini, yaitu Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), akan tetapi Mahkamah Konstitusi sudah mem-batalkan Undang-Undang KKR. Perkembangannya saat ini proses pembentukan kembali KKR masih dalam bentuk RUU yang digagas oleh pemerintah.

Oleh karena itu, penting untuk dapat dibentuk suatu komite independen seperti yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Komite ini yang harus menjalankan seluruh agenda penyelesaian pelanggaran Ham yang berat masa lalu. Korban meminta agar dalam komite tersebut terdapat perwakilannya, sehingga hasil yang didapat juga sesuai dengan perspektif korban.

Selain itu, masih ada juga korban yang tetap meminta adanya penyelesaian yudisial. Pertimbangan yang disampaikan adalah agar ada kepastian hukum atas seluruh peristiwa yang terjadi dan menghilangkan impunitas. Karena saat ini pelaku-pelaku yang diduga bertanggung jawab atas terjadinya beberapa peristiwa pelanggaran berat HAM masa lalu masih hidup dan berada di sekitar pemerintahan yang berkuasa.

Apapun langkah penyelesaian yang akan ditempuh, diharapkan semua upaya itu adalah untuk memberikan rasa keadilan kepada korban dan juga dapat mengungkapkan kebenaran atas peristiwa yang terjadi pada masa lalu. Hal ini untuk meluruskan sejarah yang selama ini telah ada, sehingga dapat menjadi pembelajaran baru bagi generasi selanjutnya.

Artikel berikutnya yang masih terkait dengan upaya penyelesaian pelanggaran berat HAM masa lalu adalah tulisan berjudul "Dari Memori Menjadi Narasi: Trauma Sosial dalam Sejarah Nasional". Tulisan yang ditulis oleh Nani I.R. Nurrachman mengatakan penyelesaian pelanggaran berat HAM masa lalu sebagai upaya penyembuhan trauma sosial dapat dilakukan atas dasar mengembangkan sikap berdamai dengan sejarah masa lalu bangsa atas dasar keadilan restoratif demi kelangsungan hidup bangsa ini di masa depan.

Salah satu upaya di antaranya adalah dengan menarasikan memori trauma sosial yang dialami para penyintas, pelaku dan masyarakat pada umumnya dan memasukannya sebagai bagian dari narasi sejarah nasional. Narasi ini dapat memfasilitasi proses penguatan ingatan sosial serta pencerdasan bangsa melalui kesadaran akan pembelajaran sejarah nasional dan HAM dalam suatu narasi besar alternatif sejarah masa lalu bangsa yang dapat diterima publik dan mengarah pada rekonsiliasi.

Selain dua artikel yang membahas upaya penyelesaian pelanggaran berat HAM masa lalu, Jurnal HAM kali ini menyajikan tulisan terkait hak-hak Penyandang Disabilitas. Melalui tulisan berjudul "Komparasi Nilai Penguatan Hak Penyandang Disabilitas dalam *Lex Posterior* dan *Lege Priori*", Saharuddin Daming bercerita bahwa pembaharuan hukum merupakan sebuah keniscayaan dalam setiap negara maupun masyarakat. Selain sebagai respon atas tuntutan dinamika masyarakat yang terus berubah, juga merupakan agen perubahan sosial dalam memperkuat dan menyempurnakan sistem kelembagaan masyarakat tersebut.

Selanjutnya, Saharuddin Daming mengatakan Penyandang Disabilitas sebagai bagian yang tak terpisahkan dari semua elemen bangsa, kini telah memperoleh pencerahan secara legal formal dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas sebagai hukum baru *(Lex Posterior)* menggantikan hukum lama *(Lege Priori)* yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat dengan peraturan pelaksanaannya. Nilai perbandingan keduanya, sangat terasa pada aspek penguatan hak

Penyandang Disabilitas itu sendiri. Betapa tidak karena materi muatan *Lege Priori* masih menggunakan paradigma pendekatan berbasis belas kasihan, terlalu umum, segregatif dan limitatif dalam penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas. Sedangkan materi muatan *Lex Posterior* telah menggunakan paradigma pendekatan berbasis HAM, perlakuan khusus, inklusif, dan bersifat meluas (ekstensif).

Stakeholder yang konsen pada persoalan Penyandang Disabilitas berharap *Lex Posterior* dapat menjadi instrumen strategis dalam mendobrak segala bentuk diskriminasi, marjinalisasi dan kerentanan yang mendera Penyandang Disabilitas menuju taman sari kehidupan yang benar-benar sejahtera, inklusif dan bermartabat.

Selanjutnya, Jurnal HAM kali ini menyajikan artikel berjudul "Perlindungan Hak Atas Air dalam Pembangunan Pabrik Semen di Provinsi Jawa Tengah" yang ditulis oleh Mimin Dwi Hartono. Melalui tulisan ini Mimin Dwi Hartono mengatakan gerakan masyarakat di tiga yaitu Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, dan Kabupaten Kebumen, ketiganya di Provinsi Jawa Tengah, menarik untuk dicermati dari sisi partisipasi masyarakat dalam membela hak asasi manusia. Kelompok masyarakat di tiga kabupaten itu aktif dalam mengkonsolidasikan gerakannya untuk menolak pendirian pabrik semen karena akan mengancam perlindungan dan pemenuhan hak-hak mereka khususnya hak atas air.

Gerakan mereka tidak hanya memakai pendekatan litigasi (hukum), akan tetapi juga melalui partisipasi dalam pembahasan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) bekerja sama dengan para ahli berbagai keilmuan serta gerakan sosial dan kultural. Aksi Sembilan Kartini Kendeng yang menyemen kakinya adalah bentuk dari simbol perlawanan atas kebijakan pemerintah yang mengizinkan pendirian pabrik semen di Pegunungan Kendeng. Melalui aksi tersebut, mereka mengirimkan pesan ke presiden dan publik bahwa industri semen akan memasung kehidupan dan penghidupan mereka.

Artikel ini menceritakan tentang

berbagai bentuk dan inisiatif gerakan masyarakat dalam merespon rencana pendirian pabrik semen di tiga wilayah melalui berbagai strategi, taktik, dan cara untuk memperjuangkan hak-haknya khususnya hak atas air yang terbukti efektif dalam merubah kebijakan negara.

Artikel berikutnya berbicara tentang pemerintah daerah dan hak asasi manusia (HAM). Melalui tulisan berjudul "HAM dan Pemerintah Daerah: Ikhtiar Membumikan HAM di Level Lokal", Asep Mulyana mengatakan bahwa wacana tentang pemerintah daerah dan Hak Asasi Manusia (HAM) baru-baru ini menjadi topik penting dalam pertemuan-pertemuan HAM internasional. Wacana itu didorong oleh kebutuhan untuk mengimplementasikan norma dan standar HAM ke dalam praktik langsung di tingkat lokal.

HAM yang sudah diakui secara internasional memiliki persoalan di tingkat pelaksanaan. Pelanggaran HAM kerap terjadi di level lokal. Memutus mata rantai pelanggaran HAM dipandang akan lebih efektif jika pada level lokal dibangun kapasitas pemerintah dalam menunaikan kewajiban HAM. Penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan HAM akan lebih terasa dampaknya bagi masyarakat, terutama kelompok rentan jika otoritas di level lokal didorong untuk memiliki kesadaran HAM dan, dengan itu, mampu menyusun pilihan-pilihan kebijakan dan membangun praktik-praktik terbaik bagi perwujudan penikmatan HAM di tingkat lokal. Program Kota HAM adalah salah satu upaya yang diarahkan untuk membangun kapasitas pemerintah daerah dalam penegakan HAM. Program ini juga harus melibatkan sejauh mungkin partisipasi dan kapasitas politik masyarakat, sehingga Program Kota HAM menjadi milik dan dipelihara oleh publik.

Artikel terakhir di Jurnal HAM kali ini adalah tulisan berjudul "Sekolah Ramah HAM: Tawaran Solusi Meredam Pelanggaran HAM di Sekolah". Tulisan yang ditulis oleh Rusman Widodo ini mengatakan pelanggaran HAM di sekolah dalam beragam bentuk telah menjadi keprihatinan nasional karena kasusnya dari tahun ke tahun cenderung meningkat jumlahnya, lebih beragam bentuk perbuatannya, lebih beragam pelaku, lebih beragam korban serta

modus operandinya. Persoalan ini telah menimbulkan gejolak sosial dan hukum di masyarakat yang serius, menimbulkan kekhawatiran bagi para orang tua, dan hilangnya suasana kondusif di sekolah (aman, nyaman dan menyenangkan). Bila terus dibiarkan persoalan pelanggaran HAM di sekolah bisa menimbulkan dampak terhambatnya pencapaian tujuan pendidikan nasional, terhambatnya program revolusi mental, serta hancurnya masa depan bangsa.

Beragam upaya telah dilakukan oleh sejumlah kementerian/lembaga pemerintah dan masyarakat untuk memutus, menghilangkan atau menghapus mata rantai pelanggaran HAM di sekolah. Tapi upaya-upaya tersebut belum bisa berjalan optimal karena konsep yang mereka tawarkan cenderung sektoral, tematik, tidak terintegratif, tidak partisipatif dan tidak berkelanjutan.

Sekolah Ramah HAM (SRH) merupakan pendekatan baru dan berbeda untuk menyelesaikan beragam pelanggaran HAM di sekolah. Sekolah Ramah HAM (*Human Rights Friendly School*) adalah sebuah sekolah yang mengintegrasikan nilai-nilai HAM sebagai prinsip-prinsip inti dalam organisasi dan pengelolaan sekolah, di mana nilai atau prinsip HAM menjadi pusat atau ruh dari proses pembelajaran dan pengalaman serta hadir di semua sisi kehidupan sekolah tersebut. Pendekatan konsep SRH ini diharapkan mampu menyelesaikan persoalan pelanggaran HAM di sekolah yang kompleks dan multi dimensi.

Enam artikel yang kami sajikan di dalam Jurnal HAM edisi tahun 2016 ini kami harap dapat memberikan informasi yang mencerahkan, mampu memberikan perspektif baru dalam memahami hak asasi manusia. Kami berharap informasi yang kami sampaikan dapat disebarluaskan oleh semua pembaca Jurnal HAM Komnas HAM ke seluruh pelosok negeri dan penjuru dunia. Melalui Jurnal HAM ini semoga upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia dapat makin ditingkatkan dan diwujudkan.

Riwayat Hidup

Hari Reswanto

Pria kelahiran Jakarta, 4 Juli 1971 ini sudah puluhan tahun berkecimpung di dunia hak asasi manusia. Tak lama setelah lulus dari Fakultas Sastra Universitas Indonesia pada 1996 dia bergabung ke Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Sebagai alumnus Jurusan Ilmu Perpustakaan, dia di Komnas HAM bekerja mengurus berbagai hal terkait buku, data dan informasi. Selain tekun bekerja di balik layar, dia juga rajin turun ke lapangan untuk ikut melaksanakan kerja-kerja fungsional. Di sela kesibukannya menjalankan tugas negara, dia juga tetap rajin mengasah kemampuannya dengan mengikuti sejumlah pelatihan dan kursus HAM di dalam dan di luar negeri. Kini, pria yang pernah mengikuti Internship Program di HRREC Ottawa, Canada dan Short Course tentang HAM di RWI, Lund, Swedia ini tercatat sebagai Staf Fungsional Penyuluh HAM di Komnas HAM.

Peran dan Harapan Korban untuk Penyelesaian Pelanggaran Berat HAM Masa Lalu

Firdiansyah

Abstract

The Settlement of Past human rights violations is almost more than a decade is not resolved , the current remedies is open again in the era of the government of President Jokowi. Settlement through the process of the Human Rights Court has been taken against three (3) events , but the results were disappointing . Non-judicial settlement efforts are still untried, this effort puts the victims, who play an important role in settlement efforts . Whatever the remedies that will be pursued , judicial or non - judicial , must prioritize the fulfillment of a sense of justice for the victims and the best interest for the victim.

Abstrak

Penyelesaian pelanggaran Berat HAM Masa Lalu sudah hampir lebih dari satu dekade tidak terselesaikan, saat ini upaya penyelesaian tersebut terbuka kembali di era Pemerintahan Presiden Jokowi. Penyelesaian melalui proses Pengadilan HAM sudah pernah ditempuh terhadap 3 (tiga) peristiwa, akan tetapi hasilnya mengecewakan. Upaya penyelesaian non yudisial masih belum pernah dicoba, upaya ini menempatkan korban sebagai pihak yang berperan penting dalam upaya penyelesaian. Apa pun upaya penyelesaian yang akan ditempuh, yudisial atau non-yudisial, harus mengedepankan pemenuhan rasa keadilan untuk korban dan *the best interest for the victim*.

1. Berbagai Upaya Penyelesaian pelanggaran Berat HAM Masa Lalu

1.1 Penyelesaian Melalui Upaya Yudisial dan Kritiknya

Sejak tahun 1999, dengan adanya Perpu No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan HAM, Indonesia mempunyai mekanisme untuk melakukan penuntutan kasus-kasus 'kejahatan serius' yakni kejahatan terhadap kemanusiaan dan kejahatan genosida, yang kemudian disebut sebagai 'pelanggaran HAM yang berat'. Mekanisme tersebut kemudian diberbaharui dengan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Hadirnya mekanisme tersebut membuka peluang dibawanya para pelaku ke depan pengadilan, dan memberikan mekanisme pemenuhan hak-hak korban yakni pengaturan tentang kompensasi, restitusi dan rehabilitasi.

Pada undang-undang tersebut Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) diberikan kewenangan untuk melakukan penyelidikan terkait dengan dugaan terjadinya peristiwa pelanggaran HAM yang berat sebelum adanya UU 26/2000 maupun setelahnya. Kewenangan penyelidikan diatur dalam Pasal 18 yang menyatakan:

(1) Penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

(2) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dalam melakukan penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat membentuk tim Ad Hoc yang terdiri atas Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan unsur masyarakat.

Sejak itu, upaya penyelidikan berbagai peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran HAM yang berat dilakukan. Pemeriksaan atas peristiwa yang terjadi sebelum adanya UU 26/2000 dilakukan melalui pembentukan Pengadilan HAM Ad Hoc. Sebagaimana dinyatakan Pasal 43 Undang-Undang No. 26 Tahun 2000:

(1) Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM Ad Hoc.

(2) Pengadilan HAM Ad Hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden.

(3) Pengadilan HAM Ad Hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berada di lingkungan Peradilan Umum.

Mekanisme selanjutnya adalah hasil penyelidikan Komnas HAM kemudian diserahkan kepada Jaksa Agung yang diberi kewenangan oleh UU No. 26 Tahun 2000 untuk melakukan penyidikan dan penuntutan.

Komnas HAM telah melakukan kewenangannya untuk mengungkap dugaan peristiwa pelanggaran HAM yang berat, yang terjadi sebelum dan sesudah lahirnya UU 26/2000. Sejak dikeluarkannya Perpu 1 Tahun 1999 yang kemudian menjadi UU No. 26 Tahun 2000, Komnas HAM telah menyelidiki 10 peristiwa:

a) Kasus Timor Timur 1999. Laporan hasil penyelidikan telah diserahkan kepada Kejaksaan Agung pada 31 Januari 2000. Kasus ini telah disidik oleh Kejaksaan Agung dan diperiksa pengadilan dan telah sampai tingkat kasasi. Satu terdakwa dinyatakan bersalah.

b) Kasus Tanjung Priok 1984. Laporan hasil penyelidikan telah disampaikan kepada Kejaksaan Agung pada 7 Juli 2000. Telah dilakukan penyidikan dan diperiksa pengadilan dan telah sampai tingkat kasasi. Semua terdakwa dinyatakan bebas.

c) Kasus Peristiwa Irian/Papua 2000 (Abepura 200). Laporan dikirimkan ke Kejaksaan Agung pada 17 Mei 2001. Kasus telah disidik dan ditetapkan 2 terdakwa yaitu Drs. Daud Sihombing, dan Brigjen. Johny Wainal Usman. Dua terdakwa telah diperiksa oleh Pengadilan Hak Asasi Manusia. Keduanya dibebaskan.

d) Kasus Trisaksi, Semanggi I dan Semanggi II. Laporan penyelidikan telah disampaikan ke Kejaksaan Agung pada 29 April 2002. Kejaksaan Agung belum melakukan penyidikan dan penuntutan.

e) Kasus Mei 1998. Laporan penyelidikan telah disampai-

kan ke Kejaksaan Agung pada 19 September 2003. Kejaksaan Agung belum melakukan penyidikan dan penuntutan.

f) Kasus Wasior (Juni 2001-Oktober 2002)-Wamena (2003). Laporan penyelidikan telah disampaikan ke Kejaksaan Agung pada 3 September 2004. Kejaksaan Agung belum melakukan penyidikan dan penuntutan

g) Kasus Penghilangan Orang Secara Paksa 1997-1998. Laporan penyelidikan telah disampaikan ke Kejaksaan Agung pada 3 September 2006. Kejaksaan Agung belum melakukan penyidikan dan penuntutan.

h) Kasus Talangsari 1989. Laporan penyelidikan telah disampaikan ke Kejaksaan Agung pada 16 September 2008. Kejaksaan Agung belum melakukan penyidikan dan penuntutan

i) Kasus Penembakan Misterius 1982-1985. Laporan penyelidikan telah disampaikan ke Kejaksaan Agung pada 20 Juli September 2012. Kejaksaan Agung belum melakukan penyidikan dan penuntutan

j) Kasus Tragedi 1965-1966. Laporan penyelidikan telah disampaikan ke Kejaksaan Agung pada 20 Juli 2012. Kejaksaan Agung belum melakukan penyidikan dan penuntutan

Serangkaian penyelidikan yang dilakukan Komnas HAM, berhasil membawa 3 (tiga) kasus diajukan ke pengadilan; i) Dua Pengadilan HAM Ad Hoc, untuk kasus Timor-timur dan Tanjung Priok, dan ii) satu Pengadilan HAM perkara pelanggaran HAM yang berat di Abepura. Sedangkan 7 (tujuh) hasil penyelidikan Komnas HAM masih belum ditindaklanjuti oleh Jaksa Agung sebagai penyidik.

Namun, hasil pengadilan HAM dari 3 (tiga) peristiwa pelanggaran HAM yang berat ternyata membebaskan semua terdakwa. Dengan hasil ini, banyak kalangan menyatakan pengadilan telah gagal, dan selama proses pengadilan berjalan, kritik telah muncul berkaitan dengan kinerja pengadilan yang berada di bawah standar pengadilan internasional.[1] Pandangan yang lain menyatakan bahwa pengadilan tersebut memang sejak awal sengaja diupayakan untuk mengalami kegagalan.[2] Kegagalan Pengadilan

1 Progress Report ELSAM IV, "Pengadilan HAM di bawah Standar: Preliminary Conclusive Report", 4 Juli 2002.
2 David Cohen, *Intended to Fail , The Trial Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta*, ICTJ, July, 2004.

HAM tersebut, selain membebaskan para terdakwa, juga tidak mampu memenuhi hak-hak para korban. Hak atas kompensasi, restitusi dan rehabilitasi, yang tegas dinyatakan sebagai hak korban berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000, hingga kini tidak satupun yang diterima oleh korban.

Kegagalan pengadilan dalam melakukan proses penghukuman yang efektif dan memberikan 'remedies' kepada korban, menimbulkan banyak pertanyaan. Kegagalan pengadilan berakibat pada tidak tercapainya keadilan bagi korban dan membuka kenyataan bahwa mekanisme pengadilan sebagai jalan menyelesaian berbagai pelanggaran HAM yang berat di Indonesia dihadapkan pada berbagai kelemahan dan hambatan. Studi dan pengkajian terhadap pengadilan HAM (dan *Ad Hoc)* oleh berbagai pihak menunjukkan bahwa kelemahanan proses Peradilan HAM terjadi di tahap awal, yakni khususnya tahap penyidikan di Kejaksaan Agung sampai dengan pemeriksaan di pengadilan. Persoalan ketidakcukupan atau tidak memadainya pengaturan juga disebut sebagai salah satu faktor yang mendorong kegagalan pengadilan. Faktor lainnya, adalah kapasitas para penegak hukumnya penyidikan, penuntutan dan tidak terkecuali para hakim yang mengadili kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat ini. [3]

a. Kasus Timor-Timur

Proses peradilan terhadap perkara pelanggaran HAM yang berat di Timor-Timur dilaksanakan berdasarkan mandat Keppres No. 96 Tahun 2001, yakni terhadap peristiwa-peristiwa yang yang terjadi pra dan pasca jajak pendapat; dengan *tempos delictie* antara bulan April sampai dengan September 1999 dan *locus delictie* nya meliputi Dili, Liquica dan Suai Kovalima.[4] Terdapat perbedaan mengenai *locus delictie* kasus-kasus yang diajukan ke pengadilan dengan hasil kesimpulan penyelidikan Komnas HAM,[5] di mana Komnas HAM menyatakan peristiwa yang terjadi bukan hanya di 3 (tiga) wilayah tersebut tetapi hampir diseluruh kabupaten di Timor-Timur. Perbedaan lainnya adalah jumlah pihak yang dapat

3 Laporan Tim Penyelesaian Pelanggaran HAM yang Berat Masa Lalu Komnas HAM Tahun 2013

4 Sebelumnya dengan Keputusan Presiden No. 53 tahun 2001.

5 Komnas HAM membentuk KPP HAM untuk Perkara Pelanggaran HAM yang Berat di Timor-Timur.

dimintai pertanggungjawaban dalam kejahatan yang terjadi, yang meliputi pelaku lapangan dan para pemegang kebijakan dan kekuasaan pada saat itu. Sementara, jumlah terdakwa yang diajukan ke pengadilan hanya 18 terdakwa dari kalangan militer, polisi maupun sipil.

Pemeriksaan pengadilan tidak dilakukan secara serentak dengan diadilinya semua terdakwa, tetapi secara bertahap. Tahap pertama pengadilan memeriksa 3 (tiga) berkas perkara, dan selanjutnya 9 berkas lainnya secara bersamaan. Tidak diketahui secara pasti mengenai strategi penuntutan yang demikian, karena secara pentahapan pemeriksaan di pengadilan tidak menunjukkan adanya pola yang sama, misalnya penuntutan dilakukan dari terdakwa yang mempunyai posisi terendah terlebih dahulu atau terdakwa dari posisi tertinggi terlebih dahulu.[6]

Hasil pengadilan menujukkan adanya tingkat penurunan keputusan yang cukup drastis dari hasil keputusan di tingkat pertama, banding dan kasasi di Mahkamah Agung. Pada tingkat pertama 6 (enam) terdakwa dinyatakan bersalah, tingkat banding 2 (terdakwa) yang dinyatakan bersalah dan tingkat kasasi 2 (dua) terdakwa bersalah. Pada tingkat banding dan kasasi, hanya terdakwa dari kalangan sipil, yakni Abilio Soares (Mantan Gubernur Timor-Timur) dan Eurico Guterres (Mantan Wakil Panglima PPI), yang dinyatakan bersalah, sementara terdakwa dari militer dan kepolisian dibebaskan. Abilio dan Eurico kemudian mengajukan peninjauan kembali (PK), dan kemudian dalam PK tersebut keduanya dibebaskan.

Dalam kasus pelanggaran HAM yang berat di Timor-timur ini semua keputusan menunjukkan adanya kejahatan terhadap kemanusiaan, namun pelaku yang dapat dimintakan pertanggungjawaban

6 Komposisi para terdakwa dalam 3 kasus pertama tidak mencerminkan adanya pola yang pasti karena 3 berkas pertama ini yang diajukan adalah Abilio Soares yang merupakan terdakwa dari sipil dengan jabatan tertinggi, sementara ada terdakwa lainnya yang merupakan bawahan terdakwa yaitu Leonito Martens (Bupati Liquica), Herman Sedyono (bupati Kovalima) dan Eurico Guterres (Wakil Panglima PPI). Berkas kedua adalah Timbul Silaen (Kapolda Timor-timur saat itu) yang juga mempunyai bawahan yang diajukan sebagai terdakwa yaitu Hulman Gultom (Kapolres Dili), Adios Salova (Kapolres Liquica) dan Gatot Subyaktoro (Kapolres Suai Kovalima). Berkas ketiga dengan 5 (lima) terdakwa Herman Sedyono, Liliek Koshadiyanto (Dandim Suai Kovalima), Gatot Subyaktoro, Ahmad Syamsuddin (KaStaf Kodim Suai) dan Sugito (Danramil Suai), para terdakwa dari milter berdasarkan pada jengjang komando saat itu mempunyai atasan yang juga sebagai terdakwa yaitu Noer Muis (Danrem Dili) dan Adam Damiri (Pangdam Udayana). Dari pola ini tidak jelas apakah strategi penuntutan dari pejabat dengan tingkat paling bawah atau paling atas terlebih dahulu.

inilah yang terjadi perbedaan antar keputusan yang diambil oleh majelis hakim. Secara umum keputusan-keputusan menunjukkan bahwa pelaku kejahatan kemanusiaan adalah milisi atau kelompok sipil, sementara pertanggunjawaban terhadap para pelaku yang diajukan ke pengadilan lebih banyak dikaitkan dengan posisi dan jabatannya saat itu yang seharusnya mempunyai otoritas untuk melakukan upaya menghentikan kejahatan yang terjadi, dan bukan sebagai pihak yang ikut dalam tindakan kejahatan itu sendiri. Akibatnya, antar satu keputusan dengan keputusan yang lain seringkali tidak mempunyai kesamaan tingkat kesalahan, dan sangat tergantung dengan panafsiran dari masing-masing majelis hakim, padahal kasus yang terjadi sangat berkaitan satu sama lainnya.[7]

Putusan pengadilan juga tidak ada satupun yang memberikan keputusan mengenai kompensasi, restitusi maupun rehabilitasi kepada korban. Padahal putusan pengadilan mengakui adanya kejahatan terhadap kemanusiaan dan adanya korban dalam kejahatan tersebut. Diduga, tidak adanya keputusan kompensasi kepada korban lebih disebabkan tidak adanya permohonan kompensasi, restitusi maupun rehabilitasi yang diajukan ke pengadilan oleh penuntut umum maupun korban.

b. Kasus Tanjung Priok

Kasus Tanjung Priok yang terjadi pada September 1984 pada akhirnya diajukan ke Pengadilan HAM setelah melalui proses panjang penyelidikan oleh Komnas HAM.[8] Hasil penyelidikan Komnas HAM menyimpulkan bahwa telah dapat diduga terjadi peristiwa pelanggaran HAM yang berat dalam kasus tersebut. Komnas HAM dalam laporannya juga menunjukkan adanya latar belakang atas peristiwa yang terjadi yang tidak telepas dari kondisi sosial politik saat itu.[9] Terdapat 23 nama

7 Kasus ini dianggap berkaitan, meskipun dengan pemberkasan secara terpisah, adalah adanya kaitan antara para terdakwa yang diajukan ke pengadilan terutama dari terdakwa polisi dan militer, yang mempunyai jengjang komando dan hubungan atasan bawahan. Sementara peristiwa-peristiwa yang terjadi adalah peristiwa yang saling berurutan dan mempunyai keterkaitan satu sama lainnya baik pola maupun konteks terjadinya peristiwa.

8 Penyelidikan yang dilakukan oleh Komnas HAM dengan membentuk Komisi Penyelidik Peristiwa Pelanggaran HAM Tanjung Priok (KP3T).

9 Dalam laporanya, KP3T menyatakan bahwa latar belakang sebelum peristiwa tanggal 12 September 1984 dikarenakan oleh adanya kebijakan politik Nasional dengan dikeluarkanya TAP MPR N0. IV tahun 1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) yang kemudian mendapat tanggapan dari sebagian umat Islam sebagai gejala untuk mengecilkan umat Islam dan mengagamakan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa

yang direkomendasikan untuk dapat dimintakan pertanggungjawaban dari peristiwa tersebut.

Kejaksaan Agung dalam proses penyelidikan dan penuntutan akhirnya menetapkan 14 orang terdakwa yang dibagi dalam 4 berkas perkara. Terjadi penurunan jumlah pihak yang dapat dimintakan pertanggungjawaban dari hasil penyelidikan Komnas HAM dengan jumlah terdakwa yang diajukan ke pengadilan.[10] Keseluruhan berkas perkara tersebut kemudian dilakukan persidangan yang dengan sidang pertama dilakukan pada bulan September 2003.[11] Berbeda dengan Persidangan Timor-Timur, persidangan dalam kasus Tanjung Priok dimulai dalam waktu yang relatif berdekatan.

Surat dakwaan yang diajukan penuntut umum cukup lemah terutama dalam menentukan unsur meluas dan sistematik sebagai unsur utama dalam kejahatan terhadap kemanusiaan.[12] Kelemahan tersebut diperparah dengan eksplorasi pembuktian yang tidak cukup kuat yakni dalam membuktikan unsur meluas dan sistematik, serta membuktikan pertanggung jawaban komando para terdakwa. Selain itu, terdapat berbagai ketentuan-ketentuan hukum acara yang terlanggar, misalnya larangan saksi untuk berhubungan, keterangan saksi dari para terdakwa lainnya, dan adanya pencabutan BAP tanpa adanya sanksi tegas dari pengadilan.[13] Sebelum perkara ini

dan bernegara. Kondisi inilah yang kemudian memperuncing perbedaan antara sebagian umat Islam tertentu dengan aparat yang akan menegakkan ideologi negara dan kebijaksanaan politik Nasional.

10 Nama-nama yang tidak diajukan ke Pengadilan diantaranya adalah LB Moerdani, Try Sutrisno, mantan Presiden Soeharto, dll.

11 Sidang pertama pelanggaran HAM berat Tanjung Priok digelar pada 15 September 2003 dengan terdakwa Sutrisno Mascung bersama 10 anak buahnya. Sedangkan sidang untuk Pranowo digelar pada 23 September 2003, R. A Butar-Butar pada 30 September 2003, dan Sriyanto pada 23 Oktober 2003

12 Dakwaaan hanya mempersempit *locus delictie* yang hanya pada diwilayah Tanjung Priok, Guntur, dan Cimanggis, Jakarta selatan. Padahal akibat dari kejadian tersebut terjadi penangkapan yang menyebar kebeberapa wilayah meliputi daerah Garut, Ciamis, lampung dan Ujung Pandang. unsure sistematis tidak diuraikan pemberlakuan asas tunggal Pancasila. Kondisi politik Kasus tanjung Priok sangat terkait dengan adanya kebjakan Presiden Suharto dalam hal memberlakukan asas tunggal sebagai satu-satunya asas yang harus di amini oleh seluruh organisasi kemasyarakatan. Kondisi sosio-politik daerah tanjung priok tercrabut dari rumusan dakwaan tersebut. Padahal, pemberlakuan asas tunggal sangat terkait dengan seluruh pola kebijakan yang diberlakukan di daerah Jakarta utara yang dalam hal ini seluruh aparatur pemerintah, khususnya Laksusda Jaya menjadi tanggng jawab yang tidak dapat dipisahkan. Didalamnya juga termasuk penggunaan fasilitas negara dallam pelaksanaan oprasinya.

13 Alasan pencabutan keterangan ini seringkali tidak dilakukan berdasarkan atas ketentuan KUHAP tetapi karena alasan-alasan lainnya misalnya saksi telah melakukan perdamaian dengan para terdakwa. Sejumlah saksi secara terang menyebutkan bahwa alasan pencabutan BAP adalah karena pada waktu diperiksa oleh jaksa, saksi belum melakukan

diperiksa di pengadilan, terjadi proses islah antara sejumlah korban dan keluarganya dengan jajaran aparat kemanan yang bertugas penanganan peristiwa priok.[14] Berdasarkan proses islah tersebut menjadikan pembuktian semua unsur tidak pelanggaran HAM sulit terungkap. Intervensi pelaku sejak awal terlihat jelas, dengan pemberian bantuan sejumlah uang dan bantuan lainnya terhadap para korban.

Putusan tingkat pertama perkara Tanjung Priok berbeda-beda, yang menunjukkan adanya kontradiksi terutama mengenai peristiwanya. Putusan pertama terhadap terdakwa RA Butar-Butar, pengadilan menyatakan telah terjadi pelanggaran HAM yang berat dengan 23 anggota massa tewas dan 53 orang lainnya luka-luka akibat tembakan. RA Butar-Butar juga terbukti telah membiarkan penganiayaan yang dilakukan terhadap anggota massa yang ditahan, dan akhirnya dijatuhi hukuman 10 tahun. Putusan tersebut berbeda dengan putusan terdakwa Sriyanto, yang atas peristiwa yang sama, pengadilan menyatakan peristiwa yang terjadi bukan merupakan pelanggaran HAM yang berat.[15] Putusan terhadap terdakwa Sutrisno Mascung dkk, yang juga terhadap peristiwa yang sama, pengadilan kembali menegaskan bahwa telah terjadi pelanggaran HAM yang berat berupa kejahatan kemanusiaan dalam peristiwa tersebut, meskipun putusan diambil dengan adanya *dissenting opinion*.[16] Sementara terdakwa Pranowo, pengadilan menyatakan bahwa terdakwa ini tidak terbukti bersalah dan dibebaskan dari hukuman. Dalam salah satu pertimbangan pengadilan, pembebasan terdakwa Pranowo tidak lepas dari adanya

islah. Saksi yang mencabut BAP juga meminta pembebasan terdakwa karena saksi dan terdakwa telah melakukan islah.

14 Dalam deklarasi yang dibacakan di Masjid Sunda Kelapa pada 1 maret 2001 antara fihak pelaku yang diwakili Tri Sutrisno, Sriyanto, Pranowo, RA Butar Butar, Soekarno dan H Mattaoni BA, Sugeng Subroto dengan para korban yang diwakili oleh Syarifudin rambe, Ah Sahi, Sofwan Sulaiman, Nasrun, Asep, Sudarso dan Siti Khotimah

15 Peristiwa yang terjadi merupakan bentrokan seketika atau spontan antara aparat dan masa, pem-BKO-an pasukan maupun penggunaan fasilitas umum milik negara baik senjata SKS ataupun peluru tajam juga bukan merupakan instrumen yang dibuat untuk mempersiapkan pelaksanaan suatu kejahatan kemanusiaan, bukan merupakan persiapan untuk melakukan suatu tindak pidana atau kejahatan lainnya hingga tidak ada penyimpangan yang dilakukan oleh pasukan dalam menggunakan fasilitas umum milik negara berupa senjata dan peluru tajam. Terdakwa terbukti tidak melakukan perintah untuk untuk melakukan penembakan dan justru terdakwa berusaha untuk menghentiakan tindakan penembakan yang dilakukan oleh pasukan regu 3.

16 Berdasarkan hasil rapat musyawarah hakim terjadi *dissenting opinion*, dimana dua majelis hakim yaitu Heru Susanto dan Amirudin Aburaera berpendapat bahwa perbuatan para tedakwa tidak merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan dan harus dibebaskan (*vrijspraak*).

pertimbangan hakim terkait dengan adanya kesaksian korban-korban yang telah islah dan mencabut kesaksian di pengadilan.

Faktor penting dalam putusan tingkat pertama kasus ini adalah adanya putusan yang memberikan kompensasi kepada korban, meski dengan kondisi yang berbeda, mendasarkan putusan adanya kompensasi ini berdasarkan adanya kesalahan terdakwa. Dalam Putusan terhadap RA Butar-butar, pengadilan memberikan kompensasi kepada korban tanpa menyebutkan jumlah/besaran dan kepada siapa saja kompensasi diberikan. Sementara putusan terhadap Sutrisno Mascung dkk, pengadilan memberikan kompensasi dengan menyebutkan nama-nama penerima kompensasi dan jumlah/besaran kompensasinya.

Pada pemeriksaan perkara tingkat banding, putusan yang dihasilkan sangat berbeda dengan putusan ditingkat pertama di mana semua terdakwa yang dihukun dinyatakan tidak bersalah dan tidak ada pertimbangan mengenai kompensasi kepada korban. Demikian pula dengan putusan-putusan dalam tingkat kasasi yang menyatakan tidak menerima permohonan kasasi dari Jaksa penuntut umum, meskipun dalam putusan ini ada pendapat yang berbeda dari anggota majelis hakim misalnya dalam perkara dengan terdakwa Pranowo.[17] Selain membebaskan terdakwa, putusan tentang kompensasi kepada para korban juga tidak jelas.

c. Kasus Abepura

Pengadilan HAM untuk kasus Abepura dimulai tanggal 7 Mei 2004 dan dilaksanakan di Makassar.[18] Sebelum diajukan ke pengadilan, Kasus Abepura ini diselidiki oleh Komnas HAM yang menyatakan bahwa telah dapat diduga terjadi pelanggaran HAM yang berat dalam kasus tersebut.[19] Berdasarkan laporan

17 Ketua Majelis, Artidjo Alkotsar berpendapat berbeda (*dissenting opnion*) dengan empat hakim yang lain dan menyatakan terdakwa terbukti bersalah melakukan tindak pidana pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Keempat hakim lainnya adalah Dirwoto, Sumaryo Suryokusumo, Ronald Zelfinanus Titahelu dan Sakir Ardiwinata.

18 Pengadilan HAM Makasar ini merupakan Pengadilan HAM permanen pertama yang digelar di Indonesia sejak diundangkannya UU No. 26 tahun 2000.

19 Hasil penyelidikan ini didasarkan pada laporan KPP HAM Papua/Irian Jaya (KPP HAM Papua/Irian Jaya) tersebut dibentuk berdasarkan pertimbangan bahwa "dalam peristiwa Abepura 7 Desember 2000. Dalam kesimpulannya, KPP HAM Papua/Irian Jaya menyatakan bahwa pengejaran yang dilakukan aparat kepolisian dan Brimobda Polda Papua terhadap Asrama mahasiswa Ninmin, pemukiman warga Kobakma Mamberamo dan Wamena, asrama mahasiswa Yapen Waropen, kediaman masyarakat suku Lani, suku Yali, suku Anggruk dan terhadap asrama Ikatan Mahasiswa Ilaga, telah mengindikasikan terjadinya pelanggaran HAM berat yang dilakukan secara sistematik dan meluas berupa penyiksaan (*torture*), pembunuhan kilat (*summary*

Komnas HAM, pihak-pihak yang dapat diduga terlibat dalam kasus tersebut dibagi dalam 3 kelompok yaitu pelaku langsung, pengendali operasi dan penanggungjawab kebijakan keamanan dan ketertiban saat itu.[20]

Setelah melalui proses penyidikan dan penuntutan, penuntut umum mengajukan surat dakwaan atas dua terdakwa yaitu Brigjend Pol. Johny Wainal Usman, S.H., dan Kombes Pol. Drs. Daud Sihombing yang didakwa bertanggungjawab secara pidana atas perbuatan yang dilakukan oleh anak buahnya (pertanggungjawaban komando). Tidak ada satupuan pelaku lapangan yang diajukan ke pengadilan.

Selama proses pemeriksaan di pengadilan, tedapat beberapa hal yang mengakibatkan adanya kesulitan dalam pembuktian perkara. Tidak diajukannya anggota atau pejabat kepolisian daerah Papua yang lain ke pengadilan, juga menyulitkan jaksa penuntut umum untuk menunjukkan terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan dalam peristiwa Abepura.

Di tengah proses persidangan, kelompok korban juga mengajukan gugatan *Penggabungan Perkara Ganti Kerugian* yang diajukan melalui mekanisme *class action* oleh Korban[21] pelanggaran HAM yang berat dalam peristiwa Abepura. Gugatan ini mewakili anggota masyarakat yang mengalami kerugian akibat peristiwa pelanggaran HAM yang berat.[22] Tuntutan korban dalam gugatan ini adalah tuntutan *restitusi* [23] kompensasi [24] dan rehabilitasi[25].

killings), penganiayaan (*persecution*), perampasan kemerdekaan atau kebebasan fisik secara sewenang-wenang, penangkapan dan penahanan sewenang-wenang (*unlawful arrest and detention*), pelanggaran atas hak milik, dan pengungsian secara tidak sukarela (*involuntary displace persons*).

20 Pelaku Langsung berjumlah 20 orang, pengendali operasi dan penanggungjawab keamanan berjumlah 4 orang diantaranya Daud Sihombing dan Johny Wainal Usman.

21

22 Dalam hal ini tidak hanya bertindak secara pribadi, melainkan juga bertindak untuk dan atas nama serta mewakili kepentingan anggota masyarakat lainnya yang jumlahnya lebih dari 100 orang dengan kesamaan fakta dan dasar hukum dikarenakan sudah menjadi korban dan mengalami kerugian akibat Peristiwa Abepura, 7 Desember 2000.

23 Tuntutan restitusi diajukan kepada para terdakwa, karena terdakwa selaku pemegang garis komando dan yang telah memberikan perintah sehingga terjadi Peristiwa Abepura, 7 Desember 2000.

24 Pasal 35 UU RI No. 26/2000 Jo. Pasal 1 ayat (4), Pasal 3, dan Pasal 4 PP RI No.: 3/2002, yang diberikan oleh Negara RI Cq. Departemen Keuangan RI Cq. Menteri Keuangan RI kepada Korban.

25 Hal ini disebabkan karena Korban telah menerima dampak buruk. Perlakuan-perlakuan diskriminasi, ketidakpercayaan, dan stigmatisasi sebagai separatis, diterima dalam kehidupan sosial politik mereka yang hingga kini masih dirasakan. Belum lagi akibat peristiwa itu, faktanya banyak diantara Korban kehilangan hak-haknya atas pekerjaan, pendidikan, perumahan yang layak, dan mengalami trauma psikologis yang cukup serius dan berkepanjangan.

Namun, langkah yang dilakukan korban dan Tim Penasihat Hukumnya untuk mengajukan gugatan penggabungan perkara ganti kerugian korban tidak dikabulkan. Majelis hakim menolak gugatan dengan menyatakan bahwa alasan penolakan yang dikemukakan majelis hakim dalam penetapannya adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang ada tidak mengatur secara jelas bagaimana prosedur gugatan ganti kerugian dalam perkara pelanggaran HAM yang berat[26].

Jaksa Penuntut Umum dalam tuntutan pidananya menyatakan bahwa telah terjadi pelanggaran HAM yang berat dan menuntut para terdakwa 10 tahun. Selain itu, meskipun hanya dicantumkan dalam lampiran, penuntut umum juga menyertakan tuntutan ganti kerugian untuk 89 saksi korban senilai 3.421.268.500 rupiah tanpa terkecuali immaterial yaitu stigmatisasi sparatis, trauma berkepanjangan, kehilangan kesempatan pendidikan, ritual keagaaman, mata pencaharian dan pergaulan sosial.

Putusan Majelis Hakim Pengadilan HAM Abepura akhirnya memvonis bebas kedua terdakwa. Namun putusan majelis hakim tersebut tidak "mufakat bulat" karena ada salah seorang majelis hakim yang menyatakan *dissenting opinion* (pendapat hukum yang berbeda) terhadap putusan itu.[27] Terhadap putusan bebas kedua terdakwa ini penuntut umum mengajukan kasasi, yang hingga kini tidak jelas prosesnya.

1.2 Upaya Penyelesaian Melalui Non Yudisial

Salah satu upaya untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu adalah dengan munculnya gagasan pembentukan KKR. Gagasan mengenai pembentukan komisi kebenaran muncul sebagai upaya mendorong adanya mekanisme pertanggungjawaban atas pelanggaran berat HAM masa lalu. Gagasan pembentukan KKR ini juga dipengaruhi oleh pengalaman

26 Penolakan majelis hakim tersebut disertai dengan saran kepada Korban, agar pengajuan kompensasi, restitusi dan rehabilitasinya disampaikan secara langsung kepada majelis hakim melalui jaksa penuntut umum pada waktu Korban diperiksa sebagai saksi di pengadilan. Selanjutnya jaksa penuntut umum akan mengajukannya pada waktu dilakukan penuntutan.

27 Hakim Kabul Supriyadie melakukan disenting opinion terhadap putusan majelis hakim lainnya, yaitu Jalaludin Rakhmat, Heru Sutanto

negara-negara lain, misalnya di Afrika Selatan dan negara-negara di Amerika Latin.

Pada tahun 1999, sejalan dengan momentum awal era reformasi, MPR menyesali kekerasan dan kesewenang-wenangan yang telah terjadi dan menyerukan "penyelesaian secara adil" untuk berbagai konflik di Indonesia, serta "pewujudan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia berlandaskan keadilan dan kebenaran" (TAP MPR IV/1999). Setahun kemudian, MPR mengeluarkan Ketetapan tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional (TAP MPR V/2000) yang mengakui terjadinya pelanggaran dan menetapkan pembentukan sebuah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dengan mandat mengungkap penyalahgunaan kekuasaan, menyelidiki pelanggaran HAM masa lampau, dan melaksanakan program rekonsiliasi.

Pada tahun 2001, ditengah penggodokan draf RUU KKR di pemerintah, DPR dan pemerintah menjanjikan kepada rakyat Papua bahwa negara akan mempertanggungjawabkan berbagai bentuk pelanggaran HAM di Papua melalui dua instrumen yaitu Pengadilan HAM dan KKR. Janji itu dituangkan dalam UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua. KKR dijanjikan oleh DPR dan pemerintah sebagai jalan untuk menjaga keutuhan bangsa di Papua, yang saat itu sangat terancam. Pasal 44 UU Otonomi Khusus menyatakan KKR dilakukan untuk "melakukan klarifikasi sejarah dan merumuskan serta menetapkan langkah-langkah rekonsiliasi" dalam rangka menjaga persatuan bangsa. Artinya DPR dan pemerintah telah berjanji kepada rakyat Papua bahwa KKR akan dibentuk.

Pada tahun 2003, pembahasan RUU KKR mulai berjalan di DPR.[28] Pembahasan DPR ini dilakukan dengan membentuk Panitia Khusus (Pansus) yang terdiri dari 50 orang dari lintas fraksi. Pembahasan RUU KKR memakan waktu lebih dari satu setengah tahun sebelum akhirnya di syahkan menjadi UU. Lamanya pembahasan ini karena terdapat proses Rapat Dengar Pendapat

28 Draft RUU KKR diajukan Pemerintah ke DPR untuk dibahas pada tanggal 26 Mei 2003.

Umum (RDPU) yang mengundang lebih dari 50 kelompok dan individu untuk memberikan pandangan tentang KKR.

Pada tahun 2004, DPR mengesahkan undang-undang yang cukup penting dalam proses pengungkapan kebenaran, yaitu UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Undang-undang tersebut memandatkan pembentukan KKR dalam waktu 6 bulan setelah UU disahkan. Namun, sampai beberapa tahun kemudian, KKR tidak kunjung dibentuk. Pada tahun 2005 presiden baru berhasil membentuk panel seleksi yang bertugas mengajukan nama-nama calon komisioner kepada presiden. Hingga pada awal 2006, sekelompok organisasi masyarakat sipil dan perwakilan korban mengajuka*n judicial review* atas beberapa ketentuan dari UU tersebut ke Mahkamah Konstitusi (MK). Gugatan ini mempertanyakan sejumlah ketentuan dalam UU KKR yang bertentangan dengan konstitusi sekaligus bertentangan dengan hukum HAM internasional, hukum humaniter, dan tidak berpihak pada hak-hak korban.

Klausul yang digugat adalah adanya kewenangan KKR untuk memberi amnesti kepada pelaku, larangan dilakukannya pengadilan bagi kasus yang dibawa ke KKR, dan adanya persyaratan pemberian amnesti dari korban agar korban mendapatkan kompensasi. Akan tetapi, putusan MK yang dikeluarkan pada Desember 2006 justru membatalkan keseluruhan UU tersebut dengan alasan bertentangan dengan ketentuan perlindungan HAM dalam UUD 1945. Langkah ini membuat upaya pengungkapan kebenaran menjadi surut dan menjauhkan korban dari haknya untuk mendapat kebenaran dan keadilan.

Walaupun begitu, dalam kurun waktu yang berdekatan dengan kegagalan pembentukan KKR, terdapat beberapa upaya resmi untuk mengungkapkan kebenaran. Pada awal reformasi, Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) Peristiwa Mei 1998 yang dibentuk berdasarkan surat keputusan bersama (SKB) menghasilkan sejumlah rekomendasi, di antaranya rekomendasi pengadilan terhadap beberapa perwira militer. Sementara itu, Tim Pencari Fakta Tindak Kekerasan di Aceh (TPTKA, 1999) yang dibentuk oleh Presiden

Habibie, juga mengeluarkan laporan yang menyatakan bahwa kekerasan di Aceh merupakan kekerasan yang dilakukan oleh negara. Kinerja kedua tim pencari fakta tersebut menunjukkan adanya proses pencarian fakta yang dilakukan dengan integritas serta menghasilkan temuan dan laporan yang berbobot.

Pada tahun 2005 muncul inisiatif dari pemerintah Indonesia dan Timor Leste untuk membentuk sebuah komisi yang bekerja untuk memeriksa pelanggaran yang terjadi di Timor Timur pada tahun 1999. Komisi yang dinamai Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) tersebut memiliki kelemahan besar karena diberi kewenangan untuk merekomendasi amnesti dan rehabilitasi bagi mereka yang "dituduh secara salah" (*wrongly accused*). Walaupun memiliki kelemahan, laporan KKP menyatakan bahwa pasukan keamanan Indonesia bertanggung jawab atas kejahatan terhadap kemanusiaan yang terjadi di Timor Timur pada tahun 1999.

Namun, berbagai keberhasilan tersebut harus menemui jalan buntu karena lemahnya komitmen pemerintah untuk melaksanakan kebijakan dan rekomendasi yang telah dihasilkan. Hasil penyelidikan dan laporan tim pencari fakta tidak pernah diumumkan kepada publik, termasuk laporan tim pencari fakta atas pembunuhan Munir.[29]

Prinsip Penting bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM

Perserikatan Bangsa-Bangsa menunjuk seorang ahli independen untuk mempelajari praktik-praktik terbaik dari berbagai negara dalam penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi pada masa lalu serta langkah menghapus impunitas di negara-negara tersebut. Prinsip-prinsip dasar PBB bagi penghapusan impunitas meliputi keseluruhan aspek dan dimensi serta mekanisme penting bagi penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia dengan empat pilar penting yaitu: a). Hak atas keadilan (*right to justice*); b). Hak atas kebenaran (*right to truth);* c). Hak atas reparasi (*right to reparation*) dan d), Jaminan ketidakberulangan (*guarantees of non-recurrence).* [30]

29 KKPK, Menemukan Kembali Indonesia:Memahami empat puluh tahun kekerasan demi memutus rantai Impunitas, Jakarta, 2014.

30 Lihat E/CN.4/2005/10218 February 2005, COMMISSION ON HUMAN RIGHTS Sixty-first session, Item 17 of the provisional agenda, PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS, Impunity, Report

Pilar terakhir meminta negara untuk melakukam reformasi kelembagaan untuk mencegah terulangnya pelanggaran hak asasi manusia yang sistematis atau meluas pada masa depan. [31] Seluruh pilar tersebut berdiri di atas prinsip umum yaitu kewajiban negara untuk mengambil langkah yang efektif dalam memerangi impunitas. Impunitas muncul karena kegagalan negara dalam memenuhi kewajiban mereka untuk menyelidiki, mengambil langkah yang tepat dengan menjamin siapa pun pelakunya dituntut dan dibawa ke pengadilan dan dihukum, menyediakan langkah pemulihan bagi korban, menjamin terpenuhinya hak atas kebenaran yang tak dapat dicabut milik korban serta mengambil langkah untuk menjamin ketidakberulangan.

Pilar Pertama: Hak atas Kebenaran

Pilar pertama yaitu hak atas kebenaran memiliki beberapa prinsip umum yaitu:

a. **Hak atas kebenaran yang tidak dapat dicabut**. Bahwa setiap orang memiliki hak yang tak dapat dicabut yaitu hak atas kebenaran atas pelanggaran hak asasi manusia, keadaan dan alasan yang menyebabkan terjadinya pelanggaran yang meluas atau sistematis. Pemenuhan hak atas kebenaran secara menyeluruh akan dapat menjadi sebuah benteng vital bagi tidak terjadinya pelanggaran serupa.

b. **Tugas negara untuk merawat ingatan**. Negara memiliki tugas untuk merawat arsip dan bukti-bukti dengan tujuan untuk merawat ingatan kolektif atas pelanggaran yang terjadi.

c. **Hak korban atas kebenaran.** Korban memiliki hak untuk tahu atas apa yang terjadi dan keadaan yang melingkupinya juga nasib korban.

d. **Jaminan adanya langkah dilaksanakannya hak atas kebenaran,** dimana negara harus mengambil langkah agar hak atas kebenaran terwujud melalui langkah yudisial atau

of the independent expert to update the Set of Principles to combat impunity, Diane Orentlicher

31 *Diane Orentlicher, "*Are Adequate Legal Frameworks in Place at the Domestic Level? Challenging Impunity

pun non yudisial di mana keduanya saling melengkapi.

Prinsip ini juga memiliki prinsip-prinsip penting lainnya, misalnya: a). prinsip yang mengatur tentang pembentukan komisi untuk pengungkapan kebenaran, jaminan independensi, imparsialitas, dan kompetensi, masa kerja komisi, hak korban untuk memberi kesaksian, sumber daya yang cukup, serta publikasi laporan mereka; b). merawat akses dan arsip yang juga memuat prinsip adanya kerja sama antara lembaga arsip dengan pengadilan dan komisi non-yudisial, langkah khusus terkait arsip yang memuat nama-nama serta langkah khusus terkait restorasi menuju demokrasi atau perdamaian.

Pilar Kedua: Hak atas Keadilan

Pilar kedua memuat prinsip umum yaitu tugas negara untuk melakukan penyelidikan yang cepat, menyeluruh, independen dan juga imparsial atas pelanggaran hak asasi manusia dan pelanggaran hukum humaniter dan mengambil langkah tepat berkaitan dengan pelaku utamanya dalam ranah pidana di mana para pelaku yang diduga bertanggungjawab atas terjadinya tindak pidana serius berdasar hukum internasional dituntut, diadili dan dihukum.

Meskipun putusan untuk melakukan penuntutan atas pelaku utamanya bersandar pada kompetensi negara, namun korban dan keluarga serta anak turunannya harus dapat menggugat apakah secara individual atau kolektif utamanya gugatan perdata. Negara harus menjamin adanya *legal standing* dalam proses hukum bagi pihak, orang atau pun NGOs yang memiliki kepentingan yang *legitimate* terkait pelanggaran yang terjadi.

Pilar kedua juga memuat beberapa prinsip penting terkait dengan pembagian yurisdiksi pengadilan nasional dan internasional. Pilar kedua juga memuat prinsip penguatan dan peningkatan efektifitas prinsip hukum internaisonal terkait dengan yurisdiksi internasional dan universal. Selain itu prinsip ini juga memuat beberapa prinsip mendasar antara lain, prinsip tidak adanya pemberian amnesti dan suaka bagi pelaku kejahatan internasional. Selain itu pilar kedua juga memuat prinsip tidak diperbolehkannya menuruti

perintah atasan atau komandan alasan tidak dituntutnya seorang pelaku. Prinsip penting lain adalah dibatasinya peradilan militer hanya untuk tindak pidana militer oleh personil militer yang dalam hal ini harus berada di bawah pengawasan peradilan umum. Prinsip ini juga memuat prinsip jaminan independensi hakim dan peradilan.

Pilar ketiga: Hak atas Reparasi/ Jaminan Ketidakberulangan

Pilar ini memuat prinsip umum bahwa pelanggaran hak asasi manusia menerbitkan adanya hak korban atau pun keluarganya atas pemulihan. Hal ini memberi implikasi adanya kewajiban dan tugas di pundak negara untuk memberikan pemulihan kepada korban atau pun keluarganya serta kemungkinan bagi korban untuk mencari pemulihan dari pelaku. Dalam hal ini negara harus menjamin adanya prosedur bagi korban untuk menuntut pemulihan serta mempublikasikannya. Reparasi sendiri harus mencakup restitusi, kompensasi, rehabilitasi serta "*satisfaction*" sebagaimana diatur oleh hukum internasional.

Pilar ini juga memuat jaminan ketidakberulangan yang memuat prinsip umum bahwa negara harus menjamin harus melakukan reformasi kelembagaan dan langkah-langkah lain yang diperlukan untuk menjamin adanya perghormatan tehadap *rule of law,* mempercepat dan menjaga budaya penghormatan terhadap hak asasi manusia serta membangun kembali kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintah dan lembaga negara.

Reformasi ini bertujuan:

a. Adanya konsistensi dari lembaga publik untuk terus tunduk pada "*rule of law*";
b. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang melanggar atau berpotensi melanggar hak asasi manusia dan/atau hukum humaniter serta pembuatan peraturan perundang-undangan yang menghormati hak asasi manusia, hukum humaniter dan menjaga berlangsungnya demokrasi.
c. Kontrol sipil atas militer dan aparat keamanan, badan intelijen serta pelucutan kelompok-keompok bersenjatan di bawah militer.

d. Reintegrasi anak-anak yang terlibat dalam konflik bersenjata.

Pada intinya untuk menjamin ketidakberulangan negara harus melakukan reformasi lembaga-lembaga negara, mengubah atau mencabut peraturan perundang-undangan serta mereformasi lembaga yang berkontribusi pada adanya impunitas.

Beberapa langkah kebijakan telah ditempuh untuk menyelesaikan pelanggaran hak asasi mansuia yang terjadi pada masa lalu. Langkah tersebut meliputi langkah yudisial yaitu pembentukan Pengadilan HAM melalui UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, yang mempunyai mandat untuk memeriksa perkaran pelanggaran hak asasi manusia yang berat, termasuk yang terjadi pada masa lalu (sebelum tahun 2000). Langkah lain yang telah dilakukan adalah pembentukan mekanisme non yudisial yang dimandatkan dalam TAP No. V Tahun 2000 tersebut. Namun upaya pembentukan komisi tersebut terhenti dengan adanya keputusan Mahkamah Konstitusi pada 2006 yang membatalkan keberlakukan UU No 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia pada masa lalu secara khusus juga ditegaskan untuk Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam. Di Papua, janji pemerintah dituangkan dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua. KKR di Papua dilakukan untuk 'melakukan klarifikasi sejarah dan merumuskan serta menetapkan langkah-langkah rekonsiliasi' dalam rangka menjaga persatuan bangsa. Sementara di Aceh, janji pengungkapan kebenaran dan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu dinyatakan dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Pembentukan KKR di Aceh ini untuk menyelesaikan pelanggaran HAM di masa lalu di Aceh dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Namun demikian, berbagai upaya terkait penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia tersebut mengalami kemandekan. Dalam hal ini tujuh kasus yang telah selesai diselidiki oleh Komnas HAM pun mengalami kemandekan dengan tidak adanya tindak lanjut untuk penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan. Sejauh ini belum adanya langkah penting untuk pemenuhan hak

atas keadilan, hak atas kebenaran, raparasi maupun jaminan ketidakberulangan pelanggaran hak asasi manusia. Sehubungan dengan itu penting bagi Komnas HAM untuk mendorong langkah Jaksa Agung dalam menindaklanjuti tujuh kasus yang telah selesai diselidiki oleh Komnas HAM sekaligus mencari dan mengusulkan format terbaik langkah penyelesaian secara menyeluruh bagi pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Indonesia pada masa lalu.

2. Korban dalam Rangkaian Proses Penyelesaian Pelanggaran HAM yang Berat Masa Lalu

Sri Sulistiwati, lebih suka dipanggil eyang. Saat ini tinggal di panti jompo. Dia adalah wartawan. Dia tahanan. Baginya tempat penahanan di Gang Buntu Kebayoran Lama, Jakarta adalah neraka. Tiap detik disiksa. Giginya disetrum hingga "mrotol". Beras bercampur pasir dan beling menjadi makanan saat itu. Sayur bayem tempe sepotong menjadi lauknya. Eyang bersama tahanan lain hanya punya waktu setengah jam untuk berjemur plus mandi, sisanya di sel.

Letnan Kolonen (Purn) Tedi Mangala adalah ajudan Ali Sadikin pada tahun 1970. Tedi masuk Akmil tahun 1964. Pada tahun 1972, saat menjadi KSAL, Sudomo melakukan "pembersihan". Tedi menjadi target "pembersihan". Tedi teringat, pada saat masuk Akmil tertulis anggota IPI. Dia ditangkap karena saat itu Ketua IPI Jakarta ditangkap. "Kami disamakan dengan dia, mungkin dia kader PKI". Saya dulu anggota IPI di Manado. Tedi ditahan di Salemba, tercatat sebagai Golongan C2. Ali Sadikin membebaskan Tedi dan mendapatkan tunjangan bersifat pensiun selama 7 tahun. "*Itu contoh bahwa orang yang tidak tahu menahu ikut jadi korban. Saya yang tidak tahu menahu di PKI kan*." Perlakuan tidak manusiawi juga dirasakan oleh Tedi. Nasi segenggam bercampur banyak batu. Saat bebas Tedi mendapat keterangan langsung dari Ali Sadikin. Ali Sadikin bilang bahwa dia selalu memberikan uang lauk pauk untuk tahanan politik Salemba. Ada sekitar 214 dari anggota angkatan laut.

Sugeng Yulianto biasa dipanggil Yuli, lahir tanggal 14 Juli 1957. Pada tahun 1989, Yuli ditangkap dengan tuduhan terlibat dalam kasus Talangsari. Selama dalam proses pemeriksaan Yuli mengalami penyiksaan. Ia kemudian divonis hukuman penjara seumur hidup dan setelah mendapat remisi, dia dibebaskan pada tahun 1999.Yuli dan keluarganya sampai sekarang menderita trauma.

Gilang itu diculik, disiksa sampai dibunuh seperti itu, apa kesalahan anak saya, apa yang dilakukan anak saya tidak tahu. Karena yang saya tahu anak itu sehabis ngamen, pulang tidur, memang sering ada teman yang datang ngobrol-ngobrol, dan nggak ada obrolan soal politik atau apa. Kata anak mahasiswa, Gilang itu bergabung dengan mahasiwa karena kepengen jadi mahasiswa. Saya juga tidak tahu gerakan apa dan yang dilakukan di luar rumah. Kesaksian Ibunda Gilang korban Penghilang Orang Secara Paksa.[32]

Kesaksian beberapa korban dan keluarga korban di atas hanya perwakilan saja dari ratusan ribu korban pelanggaran HAM yang berat lainnya, yang suara penderitaan mereka hampir sama seperti yang dirasakan oleh korban-korban lainnya.[33]

Tindakan mulai dari kekerasan, ditahan tanpa menjalani proses hukum, pelecehan seksual diskriminasi, penghilangan paksa, pembunuhan, dan perampasan harta benda, semua tindakan tersebut dirasakan oleh hampir semua korban pelanggaran HAM yang berat. Dampak tindakan tersebut tidak hanya dirasakan oleh korban, keluarga korban juga mendapatkan dampaknya.

Bahkan kesaksian dari Ibu Nani Nurahman, anak dari Almarhum Jend. Sutojo yang menjadi korban dalam peristiwa G 30 S, beliau merasakan penderitaan yang dialami oleh para korban selama ini. *Saya sekalipun anak korban, juga merasakan penderitaan. Tetapi*

32 KKPK, Menemukan Kembali Indonesia: Memahami empat puluh tahun kekerasan demi memutus rantai Impunitas, Jakarta, 2014

33 Data jumlah korban pelanggaran HAM yang berat masih belum dapat dipastikan, terutama korban pelanggaran HAM berat Peristiwa Tahun 1965-1966. Berbagai penelitian dan referensi yang telah diterbitkan, tidak dapat menyebutkan secara pasti jumalh korban dalam peristiwa tersebut. Jumlah korban mulai dari ratusan ribu hingga jutaan. Komnas HAM saat ini mulai membangun *database* seluruh korban dan kleuarga korban pelanggaran HAM yang berat masa, dengan melibatkan organisasi korban, pendamping, dan korban sendiri.

apa yang saya rasakan tidak dapat dibandingkan dengan pengalaman Bapak-Bapak Ibu. Subuh, 1 Oktober 1965 sedemkian rupa mempengaruhi kami. Pemahaman atas peristiwa ini secara luas baru diketahui kemudian. Ketika terjadi misinterpretasi atau salah maka kami mohon maaf."[34]

Jika menelisik lebih jauh, pengertian korban dalam beberapa peraturan perundang-undangan juga berbeda dalam hal cakupannya. Pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi dan Kompensasi Terhadap korban pelanggaran HAM yang berat, korban didefinisikan sebagai orang perseorangan atau kelompok orang yang mengalami penderitaan baik fisik, mental maupun emosional, kerugian ekonomi, atau mengalami pengabaian, pengurangan atau perampasan hak-hak dasarnya, sebagai akibat pelanggaran hak asasi manusia yang berat, termasuk korban adalah ahli warisnya.

PP No. 3 Tahun 2002 merupakan aturan turunan dari UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM, khususnya Pasal 35 yang mengamanatkan korban dan/atau ahli warisnya dapat memperoleh kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi.

Pada peraturan lainnya, yaitu UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban dan PP 44 Tahun 2008 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan kepada Saksi dan Korban,pengertian antara korban dan keluarga korban dipisah. Pengertian korban pada peraturan tersebut adalah seseorang yang mengalami penderitaan fisik, mental dan/atau kerugiaan ekonomi yang diakibatkan oleh suatu tindak pidana.

Sedangkan kelurga didefinisikan sebagai orang yang mempunyai hubungan darah dalam garis lurus ke atas atau ke bawah dan garis menyamping sampai derajat ketiga, atau yang mempunyai hubungan perkawinan, atau orang yang menjadi tanggungan saksi dan/atau korban.

Peran korban dalam penyelesaian pelanggaran HAM yang berat melalui proses peradilan sangatlah minim, hal ini sama dengan posisi korban dalam peristiwa tindak pidana. Kelemahan

34 Disampaikan pada Pertemuan Korban Peristiwa Tahun 1965-1966 di Komnas HAM Pada 10 Juni 2015.

mendasar dalam penegakan hukum pidana dan dimaksud adalah terabaikannya hak korban kejahatan dalam proses penanganan perkara pidana maupun akibat yang harus ditanggung oleh korban kejahatan.

Hal ini dapat dilihat dalam KUHAP, yang merupakan rujukan hukum acara Pengadilan HAM jika tidak diatur dalam UU No. 26/2000, sedikit sekali pasal-pasal yang membahas tentang korban, pembahasannya pun tidak fokus terhadap eksistensi korban tindak pidana. Terlihat dengan bermacam-macamnya istilah yang digunakan dalam menunjuk seorang korban.

Korban yang pada dasarnya merupakan pihak yang paling menderita dalam suatu peristiwa pelanggaran HAM yang berat, justru tidak memperoleh perlindungan sebanyak yang diberikan oleh undang-undang kepada pelaku kejahatan. Akibatnya, pada saat pelaku kejahatan telah dijatuhi sanksi pidana oleh pengadilan, kondisi korban kejahatan seperti tidak dipedulikan sama sekali. Padahal masalah keadilan dan penghormatan HAM tidak hanya berlaku terhadap pelaku kejahatan saja, tetapi juga korban kejahatan. Hal ini dapat dilihat dari 3 (tiga) hasil putusan Pengadilan HAM yang kesemua terdakwa dibebaskan dan korban tidak mendapatkan hak-haknya.

Sistem peradilan pidana, dalam hal ini Pengadilan HAM, melalui produk peraturan perundang-undangan Indonesia, khususnya Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang menjadi dasar dari penyelenggaraan sistem peradilan pidana, yang belum benar-benar mencantumkan terhadap apa yang di isyaratkan dalam UUD RI 1945. Hal demikian memunculkan persoalan klasik, bahwa sistem peradilan pidana sebagai basis penyelesaian perkara pidana tidak mengakui eksistensi korban tindak pidana selaku pencari keadilan, seorang korban tindak pidana akan menderita kembali sebagai akibat dari sistem hukum itu sendiri, karena korban tindak pidana tidak bisa dilibatkan secara aktif seperti halnya dalam beracara perdata, tidak dapat langsung mengajukan sendiri perkara pidana ke pengadilan melainkan harus melalui instansi yang di tunjuk.

Hingga saat ini, peraturan per-undang-undangan dalam sistem

peradilan pidana masih lebih banyak mengatur mengenai hak-hak dari para tersangka dan terdakwa dalam menjalani proses hukum. Korban sebagai orang yang paling dirugikan dalam setiap tindak pidana, tidak pernah ditempatkan dalam posisi yang penting dalam sistem peradilan pidana. Korban hanya ditempatkan sebagai saksi, kemudian direpresentasikan oleh kepolisian dan jaksa dalam proses hukum.

Saat ini posisi korban mulai diperhatikan, salah satunya adanya UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, di mana didalamnya juga mengatur hak-hak yang dapat diperoleh oleh korban.

Perubahan ini sejalan dengan konsep *restorative justice*, yang menempatkan korban untuk ikut berpartisipasi langsung dalam proses penyelesaian tindak pidana, selain dari pelaku dan masyarakat. Sangat berbeda dengan pendekatan konvensional, yang menitikberatkan pada pelaku dan sistem Peradilan Pidana.

Praktik di banyak negara di dunia, tren yang berkembang menunjukan bahwa *restorative justice* ini hanya terbatas pada tindak pidana tertentu saja dan yang paling banyak diterapkan adalah pada kasus-kasus tindak pidana yang dilakukan oleh anak-anak dan remaja seperti di New Zealand, Inggris dan Wales, Filipina dan Kanada. Pandangan ini dapat menjadi berbeda jika melihat kepada kasus di Afrika Selatan pasca apartheid. Pemerintah Afrika Selatan justru mempergunakan pendekatan *restorative justice* dalam menyelesaikan kasus-kasus kekerasan yang pernah dilakukan oleh rezim Aparheid. *Restorative justice* telah diterjemahkan dalam berbagai variasi rumusan dengan berbagai variasi nilai atau dasar filosofis, syarat, strategi,mekanisme, program, dan bahkan jenis maupun tindak pidana dan terhadap siapa saja pihak yang dapat terlibat di dalamnya.

Pada upaya penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu yang saat ini digagas oleh pemerintah, peranan korban sangat penting bagi berhasilnya upaya penyelesaian yang akan dilakukan. Konsep penyelesaian *restorative* sangat tepat untuk diterapkan dalam upaya penyelesaian pelanggaran

HAM yang berat masa lalu, karena dapat merangkul kepentingan korban dan juga masyarakat.

Korban yang mengalami penderitaan bertahun-bertahun, harus ditempatkan pada posisi yang strategis untuk upaya mencari keadilan yang hakiki. Proses penyelesaian pelanggaran HAM yang berat masa lalu diharapkan dapat mempergunakan pendekatan *restorative justice* dan *the best interest for the victim*.

Terdapat 6 (enam) peristiwa penyelesaian pelanggaran HAM yang berat masa lalu yang saat ini masih menunggu penyelesaian, di antaranya Peristiwa Tahun 1965-1966, Peristiwa Penembakan Misterius 1982-1984, Peristiwa Talangsari 1989, Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa 1997-1998, Peristiwa Trisakti, Semanggi I, dan Semanggi II, dan Peristiwa Kerusuhan Mei.

Enam peristiwa tersebut merenggut korban yang sangat banyak, yang hingga saat ini masih belum ada data pasti atas jumlahnya. Upaya penyelesaian yang akan dilakukan harusnya dapat merangkul semua kepentingan korban dari masing-masing peristiwa tersebut, yang tentu akan berbeda antara peristiwa yang satu dengan yang lainnya. Satu yang pasti adalah penyelesaian yang dilakukan harus dapat memenuhi rasa keadilan terhadap semua korban.

3. Harapan Korban dalam Penyelesaian Peristiwa Pelanggaran HAM yang Berat Masa Lalu

Dalam melaksanakan mandatnya untuk melakukan penyelidikan atas dugaan peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat, Komnas HAM melakukan permintaan keterangan kepada para saksi antara lain saksi korban. Saat melakukan permintaan keterangan ini, kepada korban juga ditanyakan harapan mereka atas penyelesaian kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat terkait.

Telah dilakukan pendataan atas harapan korban yang menjadi saksi atas tujuh kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat,yaitu: (1) Peristiwa Kerusuhan Mei 1998,(2) Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II, (3) Penghilangan Orang Secara

Paksa; (4) Talangsari Tahun 1989, (5) Penembakan Misterius 1982-1984; (6) Tragedi 1965-1966.

Saksi korban atas ke tujuh kasus tersebut di atas berjumlah 871 sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel Jumlah Saksi yang Telah Diperiksa

Nama Peristiwa	Persentase Saksi yang Diperiksa			Keterangan
	Saksi Korban	Polisi	Militer	
Petrus ; TSS ; Mei ; Waswem ; 65 ; Talangsari ; Penghilangan Orang	871	61	23	-

Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa – Bangsa (PBB) No. 60/147 yang menghasilkan dokumen *Prinsip-prinsip Dasar dan Panduan untuk Hak atas Penyelesaian (Right to Remedy) dan Reparasi untuk Korban Pelanggaran yang Berat atas Hukum Hak Asasi Manusia Internasional dan Pelanggaran HAM yang Berat atas Hukum Humaniter Internasional* pada paragraf 19 – 22 menyebutkan yang dimaksud dengan **Restitusi, Kompensasi, Rehabilitasi dan Kepuasan** adalah sebagai berikut**;**

1. **Restitusi** harus, jika memungkinkan, mengembalikan korban pada situasi semula sebelum pelanggaran berat atas hukum hak asasi manusia internasional dan pelanggaran berat atas hukum humaniter internasional terjadi. Restitusi meliputi, sejauh diperlukan: restorasi kebebasan, pemenuhan hak asasi manusia, identitas, kehidupan berkeluarga dan bermasyarakat, kembali ke tempat tinggal asalnya, restorasi ketenagakerjaan dan pengembalian properti.
2. **Kompensasi** harus diberikan untuk kerusakan yang dapat dinilai secara ekonomi, sejauh diperlukan dan proporsional dengan beratnya pelanggaran dan kondisi masing-masing kasus, sebagai akibat dari pelanggaran berat atas hukum hak asasi manusia

internasional dan pelanggaran berat atas hukum humaniter internasional, seperti:

a. Kerusakan fisik atau mental
b. Hilangnya kesempatan, termasuk pekerjaan, pendidikan dan manfaat sosial;
c. Kerugian-kerugian material dan hilangnya pendapatan, termasuk hilangnya pendapatan potensial;
d. Kerusakan moral;
e. Biaya-biaya yang diperlukan untuk bantuan hukum atau ahli, pelayanan-pelayanan pengobatan dan medis, dan bantuan-bantuan psikologis dan sosial.

3. **Rehabilitasi** harus meliputi perawatan medis dan psikologis serta bantuan-bantuan hukum dan sosial.
4. **Kepuasan** harus meliputi, sejauh dimungkinkan, satu atau semua hal berikut:
   a. Langkah-langkah efektif yang dimaksudkan untuk menghentikan berlanjutnya pelanggaran;
   b. Verifikasi fakta-fakta dan penyingkapan kebenaran secara publik dan menyeluruh sampai pada taraf di mana penyingkapan tersebut tidak menimbulkan perusakan lebih lanjut atau mengancam keselamatan dan kepentingan korban, keluarga korban, saksi-saksi, atau orang-orang yang telah turut membantu korban atau mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran lebih lanjut;
   c. Pencarian keberadaan orang-orang yang hilang, identitas anak-anak yang diculik, dan jenazah orang-orang yang dibunuh, dan bantuan dalam upaya penemuan kembali, identifikasi dan penguburan kembali jenazah sesuai dengan keinginan yang diungkapkan atau mungkin diungkapkan oleh korban, atau praktik-praktik budaya dari keluarga dan komunitas;
   d. Pernyataan resmi atau putusan yudisial yang

mengembalikan martabat, reputasi dan hak-hak korban dan orang-orang yang berhubungan erat dengan korban;

e. Permintaan maaf publik, termasuk pengakuan atas fakta-fakta dan penerimaan tanggung jawab;

f. Sanksi yudisial dan administratif terhadap orang-orang yang bertanggung jawab atas pelanggaran;

g. Peringatan dan penghormatan kepada para korban;

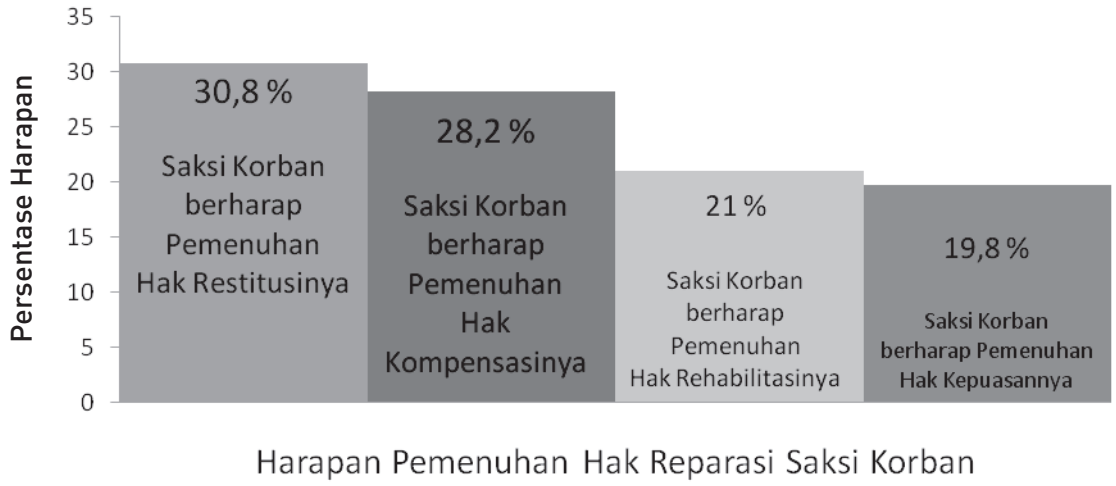
h. Pencatatan yang akurat mengenai pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di dalam pelatihan dan materi-materi pendidikan hukum hak asasi manusia internasional dan hukum humaniter internasional di semua tingkat.

Didasarkan pada bentuk-bentuk pemulihan menurut pedoman yang dikeluarkan oleh PBB tersebut, sebagian besar korban meminta restitusi yaitu 365 saksi korban (30,8%) lalu diikuti oleh korban yang meminta adanya kompensasi yaitu 335 saksi korban (28,2%). Baru kemudian diikuti oleh saksi korban yang meminta adanya rehabilitasi dan kepuasan masing-masing 249 saksi korban (21 %) dan 235 saksi korban (19, 8%). Tabel dan grafik di bawah ini menjelaskan hal tersebut.

Tabel Berdasarkan Harapan Pemenuhan Hak Reparasi Terhadap Saksi Korban

Nama Peristiwa	Persentase Harapan Reparasi Saksi Korban				Keterangan
	Restitusi	Kompensasi	Rehabilitasi	Kepuasan	
Petrus ; TSS ; Mei ; Waswem ; 65 ; Talangsari; Penghilangan Orang	**365** Saksi korban	**335** Saksi korban	**249** Saksi korban	**235** Saksi korban	-

Tabel Persentase Harapan Pemenuhan Hak Reparasi Terhadap Saksi Korban Pada 7 Peristiwa



*) Indikator Pemenuhan Hak Reparasi Saksi Korban merujuk pada Dokumen PBB A/RES/60/147 Tentang petunjuk Restitusi, Kempensasi, Rehabilitasi, dan Kepuasan

Di tengah pro kontra, penerimaan pemerintah atas rekonsiliasi layak disebut sebagai lompatan kebijakan. Adatigaalasanmengapalayakdisebut demikian? *Pertama*, pemerintah bersedia menyatakan bahwa betul telah terjadi Pelanggaran HAM yang Berat dalam peristiwa 1965. *Kedua*, pemerintah akan melakukan upaya penyelesaian dan berjanji peristiwa ini tidak terulang di masa depan. Dan, *ketiga,* presiden akan meminta maaf kepada korban atas terjadinya peristiwa itu. Khusus tentang yang ketiga, permintaan maaf yang dimaksud menyangkut aspek apa saja. Ini yang penting didiskusikan.

Ini adalah lompatan yang cukup baik. Presiden terdahulu tidak pernah bersedia melakukan itu. Sejak November 2012 yaitu pada era Pemerintah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Komnas HAM mendorong pemerintah untuk segera menyelesaikan. Komnas HAM mengusulkan Presiden SBY untuk melakukan permintaan maaf sebelum turun jabatan. Untuk ini bahkan Komnas HAM sudah melakukan pertemuan termasuk kiai-kiai dan korban. Terhadap usulan Komnas HAM awalnya Presiden SBY tidak keberatan tapi akhirnya batal.

Pada situasi awal saat ini Presiden Jokowi dan Presiden SBY sama sama tidak keberatan melakukan permintaan maaf. Sekarang ada pertemuan dengan Komnas HAM dan Mekopolhukam, dulu juga ada demikian. Lantas apa bedanya antara SBY dan Jokowi?

Jika membandingkan kedua era pemerintahan tersebut dalam upaya penyelesaian pelanggaran HAM yang berat masa lalu, maka dapat dikatakan keduanya sangat berbeda. Presiden Jokowi yang semenjak masa kampanye telah berjanji akan menyelesaikan pelanggaran HAM yang berat masa lalu, janji tersebut langsung diimplementasikan ketika beliau terpilih menjadi Presiden.

Tim persiapan pemerintahan dibentuk dan kemudian meminta masukan dari berbagai elemen masyarakat dan akademisi untuk menyusun program kebijakan berdasarkan janji Presiden Jokowi selama kampanye, salah satunya adalah penyelesaian pelanggaran HAM yang berat masa lalu.

Saat ini penyelesaian pelanggaran Ham yang berat masa lalu dimasukkan dalam Rencana Pem-bangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. RPJMN adalah rencana pembangunan 5 (tahun) pemerintah dan ini harus dipertanggungjawabkan pada akhir pemerintahan Presiden Jokowi. Berbeda dengan era Presiden SBY, di mana penyelesaian pelanggaran HAM yang berat tidak dimasukkan dalam rencana pembangunan pemerintahannya, sehingga tidak dapat diminta pertanggungjawabannya.

Korban yang telah menunggu sejak lama, terutama korban Peristiwa Tahun 1965-1966 yang sudah menunggu selama 50 tahun, seperti mendapatkan angin segar pada era pemerintahan ini. Upaya-upaya konkrit penyelesaian pelanggaran HAM yang berat masa lalu sudah dilakukan, di antaranya rapat-rapat koordinasi antara Menkopolhukam dan Kementerian/Lembaga Peme-rintah di bawahnya dengan Komnas HAM, untuk membahas tindaklanjut penyelesaian.

Selain itu, Komnas HAM juga telah melakukan pertemuan dengan semua korban, keluarga korban, dan pendamping korban dalam upaya mengumpulkan masukan terkait

model penyelesaian pelanggaran HAM yang berat masa lalu.

Korban berharap bahwa penyelesaian pelanggaran HAM yang berat masa lalu harus memberikan rasa keadilan bagi semua korban, tidak terkecuali pada satu peristiwa saja. Penyelesaian tersebut harus memenuhi prinsip-prinsip sebuah rekonsiliasi, yaitu penyampaian permohonan maaf/penyesalan oleh Kepala Negara, hak atas kebenaran, jaminan tidak keberulangan, dan hak atas reparasi terhadap korban.

Permintaan maaf oleh Kepala Negara, menurut korban bukan karena tekanan, bukan karena semata untuk penyelesaian tapi atas dasar kesejarahan bangsa dan tanggung jawab moral. Untuk itu, presiden perlu mendapatkan dokumen tulisan dengan tata bahasa yang tepat terutama ketepatan konteks waktu kejadian. Ini untuk menghentikan rantai kekerasan. Permohonan maaf atau penyesalan ini bukan ditujukan kepada satu pihak saja, akan tetapi bentuk penyesalan tidak hadirnya negara untuk mencegah atau mengakhiri peristiwa pelanggaran HAM yang berat yang terjadi pada masa lalu.

Pengungkapan kebenaran merupakan bagian penting dari proses penyelesaian pelanggaran HAM yang berat masa lalu. Pada titik ini semua sejarah dan kebenaran terkait dengan peristiwa yang terjadi harus mampu untuk diungkapkan, sehingga akan melibatkan semua pihak. Peran korban bagi pengungkapan kebenaran peristiwa menjadi salah satu dasar, selain hasil penelitian sejarah dan dokumen-dokumen terkait dengan peristiwa. Hasil pengungkapan kebenaran ini merupakan buku putih dari semua peristiwa pelanggaran HAM yang berat masa lalu yang terjadi dan menjadi dasar Kepala Negara untuk meminta maaf atau menyampaikan penyesalannya, dan menyampaikan jaminan tidak akan terjadi peristiwa semacam itu pada masa yang akan datang.

Titik penting lainnya adalah reparasi bagi para korban dan keluarga korban pelanggaran HAM berat masa lalu. Hak-hak yang dapat diperoleh oleh korban pelanggaran HAM yang berat, termasuk juga hak untuk mendapatkan rehabilitasi

medis dan psiko-sosial adalah kekhususan yang dimiliki oleh korban pelanggaran HAM yang berat. Hal tersebut sesuai dengan prinsip dan ketentuan hukum HAM Internasional tentang korban pelanggaran HAM dan hukum humaniter. Dalam konteks Indonesia, karena kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan merupakan kejahatan yang masuk dalam kategori pelanggaran HAM yang berat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang (selanjutnya disingkat UU) No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, maka terhadap dua kejahatan ini menimbulkan kewajiban bagi negara untuk memberikan reparasi atau pemulihan kepada korban.[35]

Dalam Prinsip-prinsip Dasar dan Pedoman Hak Atas Pemulihan untuk Korban Pelanggaran Hukum HAM Internasional dan Hukum Humaniter (*Basic Principles and Guidelines on the Right to Remedy and Reparation for Victims of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law 1995*); dan Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crimes and Abuses of Power*). Berdasarkan ketentuan dalam *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law* dinyatakan bahwa para korban memiliki lima hak reparasi yaitu:

a. Restitusi;
b. Kompensasi;
c. Rehabilitasi;
d. Kepuasan (*Satisfaction*);
e. Jaminan ketidakberulangan (*non reccurence*).

Beberapa korban menyatakan tidak mempermasalahkan proses yang akan akan dilakukan dalam penyelesaian pelanggaran HAM yang berat masa lalu, apakah itu melalui yudisial atau non-yudisial, korban hanya meminta agar rehabilitasi terhadap korban dapat segera dilakukan dan diumumkan secara resmi oleh pemerintah. Rehabilitasi di sini termasuk rehabilitasi nama baik dan juga rehabilitasi hak milik mereka yang telah dirampas secara sewenang-wenang.

35 Supriyadi Eko Widodo, Kertas Kerja: Aspek-Aspek Penting dalam Penanganan Permohonan dan Penelahaan Bantuan Medis dan Psikososial Korban Pelanggaran HAM Berat LSPK, Jakarta 2014.

Keluarga korban juga menyampaikan hal yang sama, agar ada kepastian atas keluarganya yang menjadi korban dalam peristiwa pelanggaran HAM yang berat masa lalu. Kepastian ini apakah memang keluarganya sudah meninggal, jika memang meninggal di mana kuburnya dan lain-lain, kepastian ini sangat penting bagi keluarga korban, terutama keluarga korban penghilangan orang secara paksa.

Satu contoh kasus, anak dari korban penghilang orang secara paksa Wiji Tukul, tidak dapat melangsungkan pernikahan karena tidak dapat memenuhi syarat administrasi. Wali nikah tidak dapat menggantikan orang tua, karena tidak ada kejelasan status dari orang tua, apakah meninggal atau masih hidup. Atas peran Komnas HAM yang menjelaskan kepada Kantor Urusan Agama (KUA) terkait status Wiji Tukul, maka kemudian pernikahan dapat dilaksanakan.

Upaya penyelesaian non-yudisial ini memerlukan suatu badan/lembaga/instansi/komisi yang independen, sehingga dapat dipercaya hasil akhirnya. Sebenarnya sudah pernah ada lembaga semacam ini, yaitu Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, akan tetapi Mahkamah Konstitusi sudah membatalkan Undang-Undangnya. Perkembanganya saat ini proses pembentukan KKR masih dalam bentuk RUU yang digagas oleh Pemerintah.

Oleh karena itu, penting untuk dapat dibentuk suatu komite independen seperti yang tercantum dalam RPJMN 2015-2019. Komite ini yang harus menjalankan seluruh agenda penyelesaian pelanggaran HAM yang berat masa lalu. Korban meminta agar dalam komite tersebut terdapat perwakilannya, sehingga hasil yang didapat juga sesuai dengan perspektif korban.

Selain itu, masih ada juga korban yang tetap meminta adanya penyelesaian yudisial. Pertimbangan yang disampaikan adalah agar ada kepastian hukum atas seluruh peristiwa yang terjadi dan menghilangkan impunitas. Karena saat ini pelaku-pelaku yang diduga bertanggung jawab atas terjadinya beberapa peristiwa pelanggaran HAM yang berat masa lalu masih hidup dan berada di sekitar pemerintahan yang berkuasa.

Apapun langkah penyelesaian yang akan ditempuh, diharapkan semua upaya itu adalah untuk memberikan rasa keadilan kepada korban dan juga dapat meng-ungkapkan kebenaran atas peristiwa yang terjadi pada masa lalu. Hal ini untuk meluruskan sejarah yang selama ini telah ada, sehingga dapat menjadi pembelajaran baru bagi generasi selanjutnya.

Selain itu, upaya penyelesaian yang akan ditempuh bermuara pada pemenuhan hak-hak dari para korban dan keluarga korban yang telah puluhan tahun hidup dalam penderitaan dan kesengsaraan. Muara ini menjadi titik akhir dari pencariaan keadilan yang selama ini dilakukan oleh korban dan keluarga korban.

Riwayat Hidup

Firdiansyah

Firdiansyah yang lahir di Tangerang 16 September 1982, adalah penyelidik pelanggaran HAM yang dimiliki Komnas HAM sejak 2006. Laki-laki lulusan Strata 1 Kriminologi UI ini telah banyak terlibat dalam penyelidikan kasus-kasus pelanggaran HAM. Firdi, sapaan akrab Firdiansya, pernah terlibta sebagai Penyelidik Peristiwa Kekerasan terhadap Mahasiswa Universitas Nasional oleh Kepolisian, Penyelidik Pembantu Tim Pelanggaran HAM Berat Ad Hoc Peristiwa Tahun 1965-1966, Penyelidik Pembantu Tim Pelanggaran HAM Berat Ad Hoc Peristiwa Tahun 1965-1966, Penyelidik Pembantu Tim Pelanggaran HAM Berat Ad Hoc Peristiwa Penembakan Misterius, Penyelidik Peristiwa Kerusuhan di Koja Jakarta Utara, Penyelidik pemenuhan hak-hak terpidana hukuman mati di Indonesia, Penyelidik Peristiwa Penembakan Warga Limbang Jaya Oleh Polres Ogan Ilir, Penyelidik Peristiwa Penembakan warga Morowali oleh Anggota Brimob, Tim Penyelesaian konflik CSR JOB Pertamina-Medco dengan Masyarakat Morowali, Penyelidik Peristiwa pelanggaran HAM pemberantasan tindak pidana terorisme, Penyelidik Peristiwa Penembakan Nelayan Sorong Oleh Oknum TNI AD Kodam Cendrawasih, Penyelidik Peristiwa Penembakan Tahanan di Lapas Klas II B Sleman, Yogyakarta, Penyelidik Peristiwa Penembakan Warga di Kab. Paniai, Papua, Penyelidik Dugaan Peristiwa Pelanggaran HAM Yang Berat Peristiwa di Kab. Paniai, Papua. Selain sebagai penyelidik, Firdiansyah juga masuk sebagai anggota Tim Penyelesaian Peristiwa Pelanggaran HAM yang Berat.

Pengalaman training yang pernah diikuti Firdi antara lain Training HAM Dasar tahun 2006, Training Penyelidikan Projusticia tahun 2006, Training Pemantauan Pelanggaran Hak Ekonomi; Sosial; dan Budaya, Training Mediasi HAM tahun 2010, Training Pemantauan Convention Againts Torture tahun 2010, Training penggunan kekuatan dalam tindak Kepolisian Held by ICITAP tahun 2013, dan Diklat Penyelidikan Bagi Penyelidik Komnas HAM dilaksanakan oleh Pusdikreskrim Polri Tahun 2015. Selain itu, Firdiansyah juga pernah menjadi peserta Program Pertukaran Staf Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia India dan Peserta International Visitor Leadership Program held by Department of State, US.

Selain menjadi penyelidik pelanggaran HAM, Firdi juga aktif menjaid pembicara dalam beberapa kegiatan di dalam maupun luar Komnas HAM. Saat ini Firdi tinggal di Perumahan Bintaro Galeri Blok D1/I Jl. Raya Pondok Kacang Prima, Kel. Pondok Kacang Timur, Kec. Pondok Aren, Kota Tangerang Selatan Prov. Banten. 15226.

Dari Memori Menjadi Narasi: Trauma Sosial dalam Sejarah Nasional

Nani I.R. Nurrachman

Abstract

The effort to resolve gross violation of Human Rights in the past as a means to heal social trauma can be done through adopting a positive attitude in accepting the traumatic past based on restorative justice. One such endeavour is the form of narrating the victims' memory of their past traumatic experiences. These narrative then should be included as a part of the nation's history, It can then facilitate the awareness and enlightment of the nation's social memory of its history and understanding of human rights in the light of a new narrative which is accepted by the public and leads to reconciliation.

Key words : gross violation of Human Rights, social trauma, history, restorative justice, narration, social memory, reconciliation.

Abstrak

Upaya penyelesaian pelanggaran HAM yang berat masa lalu sebagai upaya penyembuhan trauma sosial dapat dilakukan atas dasar mengembangkan sikap berdamai dengan sejarah masa lalu bangsa atas dasar keadilan restoratif demi kelangsungan hidup bangsa ini di masa depan. Salah satu upaya di antaranya adalah menarasikan memori trauma sosial yang dialami para penyintas, pelaku dan masyarakat pada umumnya dan memasukannya sebagai bagian dari narasi sejarah nasional. Narasi ini dapat memfasilitasi proses penguatan ingatan sosial serta pencerdasan bangsa melalui kesadaran akan pembelajaran sejarah nasional dan HAM dalam suatu narasi besar alternatif sejarah masa lalu bangsa yang dapat diterima publik dan mengarah pada rekonsiliasi.

Kata kunci : pelanggaran HAM Berat, trauma sosial, sejarah, keadilan restoratif, narasi, ingatan sosial, rekonsiliasi.

Dalam makalah yang ditulis ketika mengajukan diri sebagai calon anggota Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang ketika tahun 2005 hendak dibentuk pemerintah berdasarkan UU KKR yang telah disahkan, penulis menyatakan bahwa visi KKR adalah sebagai fasilitator bangsa untuk mengembangkan sikap berdamai dengan sejarah atas dasar keadilan restoratif demi kelangsungan hidup bangsa di masa depan. Sejalan dengan visi ini terdapat lima misi yang perlu dilaksanakan[36]. Dua di antaranya adalah memfasilitasi proses penguatan ingatan sosial pelaku, korban dan masyarakat tentang sejarah masa lalu bangsa; dan memfasilitasi proses pencerdasan bangsa melalui kesadaran akan pembelajaran sejarah dan hak asasi manusia.

Tulisan ini bertujuan untuk mendalami kedua misi tersebut dalam rangka upaya penyelesaian pelanggaran HAM yang berat masa lalu sebagai upaya penyembuhan trauma sosial ke dalam suatu narasi besar alternatif sejarah masa lalu bangsa yang dapat diterima publik dan mengarah pada rekonsiliasi. Untuk ini uraian akan terbagi dalam tiga bagian. Pertama, peran sejarah dalam ingatan sosial bangsa. Kedua, kedudukan trauma sosial dalam ingatan sosial bangsa. Ketiga, trauma sosial dalam sejarah nasional. Uraian akan ditutup dengan makna narasi besar alternatif sejarah masa lalu bangsa dan peluangnya bagi berbagai upaya yang mengarah pada rekonsiliasi.

Peran Sejarah dalam Ingatan Sosial[37] Bangsa

Peran sejarah dalam ingatan sosial bangsa perlu disadari pengaruhnya bagi kehidupan bangsa. Hingga tahun 1998 bangsa Indonesia telah

36 Lima misi KKR tersebut adalah 1) memfasilitasi proses pengungkapan kebenaran berbagai peristiwa pelanggaran HAM di masa lalu antara pelaku dan korban; 2) memfasilitasi keadilan restoratif dengan mengakui dan menempatkan kembali korban dalam kedudukannya sebagai warga negara yang setara dengan sesamanya, menyadarkan pelaku sebagai manusia yang memiliki hati nurani dan tanggung jawab moral terhadap sesamanya; 3) memfasilitasi proses rekonsiliasi atas dasar keadilan restoratif antara pelaku dan korban demi persatuan nasional dan budaya menghargai HAM; 4) memfasilitasi proses penguatan ingatan kolektif pelaku, korban dan masyarakat tentang sejarah bangsa dan 5) memfasilitasi proses pencerdasan bangsa melalui kesadaran dan pembelajaran sejarah dan HAM. Lihat (Nurrachman, N. 2005) : Kebenaran dan Rekonsiliasi : Perspektif Sosial Psikologis. Makalah diajukan guna memenuhi persyaratan sebagai calon anggota KKR RI

37 Halbwachs (1992) memakai istilah collective memory. Misztal (2003) memakai istilah social memory. Dalam hal ini penulis mengadopsi istilah Misztal karena arti sosial yang lebih aktif dinamis.

melalui berbagai konflik kekerasan, baik pada tingkat lokal maupun nasional. Sekalipun penyelesaiannya telah dilakukan dampaknya memengaruhi persatuan dan kesatuan nasional. Kondisi ini ditambah dengan diberlakukannya otonomi daerah yang sedikit banyaknya masalah kemungkinan dan/atau pencegahan disintegrasi bangsa cukup mendominasi kehidupan sosial masyarakat ketika itu. Adalah suatu hal yang menarik bahwa konflik bersenjata di Aceh dan kasus penentuan pendapat rakyat Timor Leste dapat diselesaikan secara tuntas masing-masing pada tahun 2005 dan 2007, tetapi tidak demikian halnya dengan kasus-kasus kekerasan ataupun konflik sosial lainnya. KKR yang hampir terbentuk namun gugur sebagai undang-undang karena dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada tahun 2007 tidak ada kelanjutannya apapun hingga kini. Padahal sejumlah negara di dunia yang juga mengalami kasus-kasus serupa dengan Indonesia telah dapat menyelesaikan masa lalunya melalui pembentukan komisi kebenaran (Hayner, 2002). Namun sering terlontar bahwa bangsa Indonesia mudah lupa, memiliki memori ingatan jangka pendek. Bahkan pada saat-saat di mana sebagian masyarakat mempertanyakan rasa kebangsaan sebagai bangsa Indonesia, dikatakan bahwa bangsa ini sedang mengalami 'amnesia sejarah'.

Jika dicermati kilas balik psiko sosial historis bangsa Indonesia menunjukkan adanya benang merah kekerasan yang melahirkan manusia-manusia lebih dari satu generasi dengan simtom-simtom trauma. Ingatan sosial yang sifatnya traumatik akibat dari kekerasan ini seringkali tertanam dalam berbagai konflik sosial yang kemudian muncul. Hal ini disebabkan karena ingatan sosial membentuk batasan tentang kelompok-kelompok yang berlawanan. Identitas suatu kelompok ditandai oleh sikap dan rasa 'kekitaan' terhadap ingatan kolektif tersebut. Diletakkan dalam konteks hubungan antar kelompok, kelompok kita adalah yang 'paling benar', sedangkan kelompok 'mereka' yang liyan adalah salah. Bila kondisi ini dibiarkan tanpa suatu bentuk penyelesaian dapat mempunyai pengaruh yang besar untuk terjadinya siklus kekerasan. Berbagai

riset sosial psikologis tentang konflik sosial maupun kekerasan menunjukkan adanya hubungan antara ingatan (traumatik) sosial dengan kehidupan kebangsaan (Pennebaker, 1997). Proses-proses sosial psikologis mempunyai peran dalam penggambaran '*mind set*' kolektif menurut suatu periode tertentu. Bahkan Kartodirdjo (1994) lebih jauh mengatakan bahwa bila seseorang kehilangan memorinya dengan sendirinya tidak lagi mempunyai kepribadian. Demikian pula halnya dengan suatu bangsa; tanpa mengenal sejarahnya bangsa itu akan kehilangan identitasnya. Sehubungan dengan hal ini maka pengertian bangsa tidak hanya bisa dipakai dan dibicarakan dalam konteks politik kemasyarakatan tetapi bisa dipakai dalam konteks sosial psikologis kehidupan kejiwaannya.

Di lain pihak adalah suatu hal yang keliru untuk menganggap bahwa ingatan traumatik ini hanyalah milik orang per orang yang mengalaminya. Ingatan manusia pada hakikatnya adalah sesuatu yang sosial sifatnya karena tidak dapat dilepaskan dari orang lain meski prosesnya bersifat individual (Ashcraft, 1994; Tavris & Wade, 2010; Halbwachs, 1992; Misztal, 2003). Ingatan sosial dengan demikian adalah suatu kenangan dan representasi dari berbagai peristiwa masa lalu yang dialami bersama oleh masyarakat. Dalam konteks sejarah, ingatan sosial tentang masa lalu dan kehidupan kebangsaan dengan demikian tidak dapat dipisahkan. Bila ingatan sosial yang sifatnya traumatik dibiarkan sebagai sesuatu yang dengan berlalunya waktu akan memudar dan menghilang, maka ia sebenarnya tertekan, terpendam ke dalam alam bawah sadar sebagai suatu kenangan yang menyakitkan, suatu 'memoria passionis'. Suatu saat ia bisa timbul sebagai simtom-simtom perilaku kekerasan dalam perilaku sosial masyarakatnya. Bila simtom-simtom ini berakumulasi tidak terhindarkan kemungkinan untuk terjadi konflik kembali. Titik temu atau bahkan persilangan antara ingatan yang bersifat individual dengan peristiwa sejarah Tragedi 1965 dapat diberikan melalui contoh yang dirasakan oleh penulis sendiri[38]:

> "*Sungguh tidak mudah untuk mengungkapkan apa yang telah kami lalui selama lima*

38 Lihat memoir yang ditulis penulis, Nani Nurrachman-Sutojo (2013) 'Kenangan tak terucap : saya, ayah dan tragedi 1965' . Jakarta. Penerbit Buku Kompas

hari pertama di bulan Oktober (1965) itu...secara tiba-tiba kehidupan kami berbenturan dan berbaur dengan kehidupan bangsa. Kamipun menyejarah ke dalam sejarah bangsa. Kami sulit memisahkannya secara murni". (Sutojo, N.N., 2013 : 66-67)

Namun bukan hanya penulis sendiri yang mengalami keadaan sebagaimana digambarkan di atas. Jika pengalaman individual ini dikenakan pada jumlah penyintas yang masih dapat menjalani kehidupannya dapat dipahami bagaimana ingatan sosial yang terbentuk dan berkembang memengaruhi kehidupan dan ingatan sosial masyarakat mengenai tragedi tersebut. Mengenang Tragedi 1965 selalu membawa dilema tersendiri. Ingatan sosial yang ada senantiasa dihadapkan pada kontestasi interpretasi yang muncul namun tidak pernah jelas dan tuntas. Di lain pihak sejalan dengan perkembangan kehidupan yang terjadi pada diri penyintas serta perubahan sosial kemasyarakatan yang terjadi kenangan terhadap tragedi tersebut seakan kian memudar. Penyintas seakan berdiri di titik silang antara ' *a personal memory of history, a personal history of memory'*: ingatan personal (terkait tragedi) tentang sejarah dan sejarah personal tentang ingatan (terkait tragedi).[39] Ingatan sosial itu sendiri merupakan fondasi dari berkembang serta berlangsungnya kehidupan suatu masyarakat. Tanpa ingatan tidak ada identitas. Maka tepatlah apa yang dikatakan bahwa "*....the links between identities, experience and history....(being called) ' a new ethnography of personhood'... will recognize the existence of 'person in history and history in persons'"* (Waterson, 2007 : 7)

Terkait dengan apa yang telah diuraikan di atas maka dalam memandang sejarah masa lalu bangsa, hendaknya disadari perlunya mengambil jarak dari ambivalensi yang sering dikenakan pada sejarah : sejarah sebagaimana ia ditulis oleh mereka yang 'menang'

39 Lihat makalah yang ditulis penulis dari sisi personal maupun sosial yang menyinggung titik temu antara ingatan personal dan tragedi nasional 1965 : (2013) Menenun kenangan tragedi 1965 : a personal memory of history, a personal history of memory, Jakarta STF Driyarkara; (2015) Trauma healing dan rekonsiliasi korban kekerasan politik, Yogyakarta Pusdema Universitas Sanata Dharma (2015) Remembering the 50th Anniversary of the 1965 Tragedy in Indonesia, Jakarta Unika Atma Jaya

dan sejarah sebagaimana ia ingin diceritakan seperti yang dialami oleh mereka yang terlibat. Terlepas apakah mereka yang terlibat adalah pelaku, korban atau lainnya yang ikut merasakan dampaknya. Pertanyaan akan 'kebenaran' yang diartikan secara harafiah dan legalisme formal akan mengarah pada pemikiran tentang siapakah yang salah dan siapakah yang benar, siapakah yang kalah dan siapakah yang menang. Namun adalah sah juga untuk bertanya siapakah yang sebenarnya menjadi 'korban' dan 'menderita'? Ini adalah penilaian psikologis dan moral. Pada hakikatnya semua adalah korban karena dengan adanya ingatan traumatik sosial yang berkepanjangan dan tidak terselesaikan akan memberikan pengaruh terhadap kehidupan kolektifitas bangsa, suatu kesatuan kehidupan sosial psikologis yang terbentuk dari interaksi sosial antara para warga negaranya.

Trauma Sosial dalam Ingatan Sosial[40]

Secara sederhana trauma adalah luka batin yang menorehkan ingatan dan emosi yang relatif menghantui perjalanan kehidupan seseorang. Ingatan dan emosi akan mudah muncul kembali setiap kali ada peristiwa serupa yang muncul dan terasosiasikan dengan masa lalu tersebut. Disebut trauma sosial karena secara sosial psikologis mengakibatkan penderitaan pada banyak orang yang mengalami satu peristiwa traumatik yang sama secara bersama. Sekalipun dibicarakan dalam konteks 'trauma budaya', Alexander (dalam Alexander, Eyerman, Giesen et.al., 2004 : 1-30) mengemukakan adanya empat dimensi untuk memvalidasi suatu trauma sosial. Keempat dimensi tersebut adalah:

1. Ciri alamiah dari rasa sakit (*pain)* yang dialami. Apa yang sebenarnya terjadi terhadap suatu kelompok tertentu dan komunitas yang lebih luas

40 Lihat tulisan penulis (2013) 'Trauma masa lalu dalam ingatan masa kini : kajian psikologi sosial-klinis' dan 'Sejarah berulang : konstruksi dan pewarisan ingatan masa lalu' keduanya dipresentasikan di Fakultas Psikologi Universitas Sumatera Utara masing-masing pada tgl 14 di hadapan mahasiswa Fakultas Psikologi dan pada tgl 15 di hadapan dosen, mahasiswa pascasarjana, tokoh masyarakat dan aktifis LSM Medan,Sumatera Utara.

di mana kelompok tersebut menjadi bagian? Berapa banyak yang menjadi korban pembunuhan dan penyiksaan?

2. Ciri dari para penyintas
   Kelompok yang bagaimana yang menjadi sasaran dan mengalami penderitaan? Bagaimana rasa sakit yang dialami oleh kelompok ini sebagai akibat trauma yang dialami?
3. Bagamana hubungan antara korban trauma dengan masyarakat yang lebih luas? Apakah masyarakat umum mampu mengidentifikasikan dirinya dengan mereka yang mengalami trauma?
4. Atribusi dari tanggung jawab: siapakah pelaku yang sebenarnya, siapa yang menimbulkan trauma?

Jika keempat dimensi ini terpenuhi maka dapat dikatakan telah terjadi trauma dalam skala yang masif dan luas. Mempertimbangkan jumlah korban yang selama ini terjadi sebagai akibat konflik kekerasan masa lalu maka dapat dikatakan bahwa telah terjadi trauma sosial pada masyarakat kita tetapi yang selama ini terabaikan pembahasannya. Padahal trauma dengan segala dampaknya adalah salah satu gejala psikolgis yang menorehkan 'tanda' adanya luka batin yang tidak akan pernah hilang dari ingatan korban maupun penyintasnya.

Cattell dan Climo (2002 : 1-2) memandang ingatan baik dalam bentuk individual maupun sosial dikonstruksi dan mengalami rekonstruksi melalui proses mengingat dan melupakan secara timbal balik; dibentuk dan diartikulasikan dalam bingkai-bingkai semantik dan interpretatif tetapi dapat mengalami distorsi. Mereka kemudian melanjutkan bahwa melalui ingatan orang akan mencari dan memberi makna tentang masa lalu. Perlu ditambahkan pula bahwa setiap orang akan membuat dan menginternalisasikan kisah atau narasinya guna memberi arti bagi kehidupannya. Kisah hidup ini memiliki makna psikologis dan mempunyai kekuatan untuk dituturkan kepada orang lain. Selanjutnya ia akan menyimpannya sebagai rujukan bagi masa kini dan masa depan kehidupan selanjutnya. Sebagai suatu proses, ingatan merupakan interpretasi terhadap sesuatu (dalam hal ini masa lalu) dan sarat dengan muatan emosi.

Ungkapan 'sejarah berulang' seringkali dinyatakan sebagai bentuk peringatan kemungkinan terulangnya kembali peristiwa masa lalu. Bahkan Bung Karno presiden pertama Indonesia memberikan judul pada salah satu pidato kenegaraannya dalam rangka memperingati kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1966 sebagai "Jangan sekali-kali meninggalkan sejarah'. Ungkapan ini penting untuk disadari karena dapat memberikan pencerahan betapa pentingnya pembelajaran sejarah dan pewarisan ingatan secara sosial bagi kehidupan bangsa. Sedemikian pentingnya karena pembelajaran sejarah terkait dengan pembentukan identitas sebagai suatu bangsa itu sendiri. Kelompok maupun masyarakat yang lebih luas seringkali membuat kegiatan yang sifat dan bentuknya adalah untuk memperingati, merayakan ataupun mengenang (kembali) suatu peristiwa penting yang menimpa kehidupan bersama. Kesemuanya ini jelas mencakup proses mengingat itu sendiri. Namun di lain pihak hal ini juga menyiratkan bahwa tidak semua proses mengingat dan ingatan itu sendiri akan mampu dan berhasil membentuk 'imaji' / gambaran peristiwa masa lalu tersebut sebagai gambaran yang satu apalagi baku. Selalu akan ada sub narasi yang berkembang, periode transisi yang berlalu dan perubahan pada fungsi ingatan itu sendiri. Selain itu justru karena proses mengingat itu terjadi dalam konteks sosial dan ruang publik maka rekoleksi ingatan itu terbentuk di tengah suasana kontetasi dan dialektika ingatan dari berbagai pihak : pelaku, penyintas, pengamat, awam dari peristiwa masa lalu tersebut. Ruang publik menjadi arena narasi dan tuturan ingatan berbagai pihak. Terbukanya ruang publik menghadirkan suatu realitas kehidupan berbangsa dan bermasyarakat yang berbeda dari sejarah yang ditulis serta dipelajari secara formal melalui buku-buku pelajaran di sekolah.

Oleh karena itu adalah penting mengintegrasikan ingatan dan emosi korban, penyintas dalam ingatan sosial bangsa sebagai upaya pencegahan atas terulangnya kembali kejadian serupa di masa depan. Ruang publik yang diisi oleh berbagai ingatan sosial ini seyogyanya membuka kemungkinan dialog guna menjawab pertanyaan

dalam bentuk apakah sejarah masa lalu bangsa yang kelam akan diserah-terimakan kepada masa depan ? Dalam bentuk pewarisan ingatan yang bagaimanakah yang ingin diwariskan kepada generasi penerus bangsa agar tragedi ataupun konflik kekerasan lain yang serupa tidak berulang ?

Trauma Sosial dalam Sejarah Nasional

Jika uraian di atas dicermati maka ingatan sosial atas trauma sosial yang dialami oleh korban, penyintas bukan hanya sekedar ingatan atas masa lalunya tetapi juga dapat dianggap sebagai persepsi atas masa lalu. Sebagai persepsi, fakta psikologis yang dikandungnya memiliki subjektifitas. Melalui interaksi sosial yang terjadi dan berkembang dunia ingatan dan persepsi individu yang bersifat 'mikro' terhubungkan dengan dunia ingatan dan persepsi individu-individu lainnya sehingga membantuk dunia 'makro'. Memakai kata-kata Budiawan (2013) dunia 'mikro' ini juga potensial turut membentuk (-ulang) yang 'makro'. Dengan demikian menurutnya sejarah senantiasa berkelindan dengan pengalaman-pengalaman banyak pribadi dalam peristiwa kekerasan tersebut. Ingatan individu yang telah berbaur dengan ingatan sosial tentang masa lalu yang dinarasikan merupakan respons terhadap sejarah. Dalam konteks demikian sejarah bangsa kemudian dinarasikan dan ditulis oleh kita sendiri berdasarkan apa yang kita alami bersama dan saling perlakukan terhadap diri kita sendiri sebagai sesama warga bangsa. Sejarah formal yang diajarkan di sekolah-sekolah dapat mengalami gugatan, tuntutan agar 'diluruskan' dan ia akan mengalami tandingan dari sejarah tuturan (*oral history*) dari orang-orang lain yang mengalaminya namun bukan termasuk 'tokoh' sejarah dalam peristiwa masa lalu tersebut.

Bila dilakukan rekonstruksi ingatan sosial yang berkembang dari berbagai tuturan pribadi tersebut dapat menjadi suatu strategi menuju terbangunnya persepsi yang sama melalui peninjauan kembali masa lalu tersebut. Peninjauan kembali ini dapat dilakukan melalui berbagai bentuk, antara lain:

1. memperbaiki berbagai distorsi tentang masa lalu yang

timbul dan kemudian memicu pertentangan;

2. mencatat berbagai ingatan yang mungkin sebelumnya dihindari ataupun diingkari yang menggambarkan kehidupan bersama pada masa sebelum terjadinya konflik;
3. penggambaran kembali dari konflik itu sendiri sehingga bagaimana yang diingat bisa berubah;
4. mengembangkan narasi baru tentang kehidupan kebangsaan pasca konflik. (Brewer, 2008)[41]

Berbagai ingatan sosial yang traumatis dari berbagai pihak yang berkonflik memiliki peluang untuk diungkapkan, diakui dan disandingkan sebagai wujud 'monumen' peringatan bersama agar konflik serupa tidak terjadi lagi di kemudian hari. Melalui bentuk yang demikian artikulasi yang diungkapkan serta narasi yang terbentuk mendapatkan pengakuan secara publik. Dan juga didengarkan. Hal ini memungkinkan semua yang terlibat dalam peristiwa masa lalu tersebut untuk melangkah lebih maju dalam menghadapi serta menerima masa lalu. Secara tidak langsung hal inipun dapat membantu melepaskan beban masa lalu. Sebagaimana di katakan oleh Waterson (2012 : 10) :

> *"...public acknowledgment of personal pain serves the purpose oftransforming it into 'social suffering', enabling sufferers to 'stake their historical claims and thereby restore their dignity' ".*

Kebenaran dalam konteks demikian adalah sebagaimana dialami oleh berbagai pihak yang terlibat. Tidak ada kebenaran mutlak. Tidak juga ada kebenaran suatu pihak yang berpretensi menjadi kebenaran tunggal. Dengan terbukanya ruang publik bagi pengungkapan pengalaman dan ingatan akan penderitaan ini maka menurut apa yang dikatakan Supelli[42] "....terbuka pula corak realitas kekerasan politik, yang di satu pihak bersifat impersonal – karena siapapun dapat menjadi korban sejauh itu diperlukan demi kepentingan politik; dan di lain pihak

41 Dikutip dari makalah penulis (2008) 'Pengaruh ingatan sosial terhadap kehidupan kebangsaan' Jakarta, Forum Silahturahmi Anak Bangsa (FSAB) yang bersumber dari Brewer, J.D. 'Memory, truth and victimhood in post-trauma societies' (doc) abdn. ac.uk/staff pages/uploads/soc.197 diunduh 29 Mei 2008

42 Supelli, K. (2013) 'Tragedi menjadi transendensi. Merawat asa, memaknai bangsa, merumuskan Indonesia'. Disampaikan dalam bedah buku Nani Nurrachman-Sutojo (2013) 'Kenangan tak terucap : saya, ayah dan tragedi 1965'. Jakarta. Penerbit Buku Kompas. 8 Maret 2013 Unika Atma Jaya

bersifat amat personal karena korban – dari pihak manapun juga apapun statusnya- adalah manusia dengan rasa perasaan yang amat pribadi dan menderita secara mendalam akibat kekerasan itu".

Akhirnya melalui refleksi atas apa yang diuraikan semua di atas kita dapat menjumpai adanya peluang bagi narasi alternatif, bahasa baru dalam merumuskan ulang masa lalu kita sebagai bangsa. Peluang ini dapat merupakan kunci pembuka bagi pintu rekonsiliasi dalam pengertian yang dapat penulis simpulkan sebagai '...tindakan berpaling dari masa lalu tanpa mengabaikan kejahatan masa lalu.... tetap menuntut keadilan tetapi tidak menurunkan rasa keadilan ke tingkat balas dendam' (Sutojo, N.N 2013) . Intinya adalah bagaimana peristiwa kekerasan masa lalu dapat diselesaikan secara beradab.

Daftar Pustaka

Alexander, J.C. (2004) Toward a theory of cultural trauma. Dalam Alexander, Eyerman, Giesen et.al., 2004. Cultural trauma and collective identity. Berkeley. University of California Press.

Ashcraft, M. H. (1994). Human memory and Cognition. New York. Harper Collins College Publisher.

Budiawan (2013). Trauma dalam kompleksitas hubungan antara ingatan personal dan sejarah nasional. Disampaikan dalam acara bedah buku Nani Nurrachman-Sutojo 'Kenangan tak terucap: saya, ayah dan tragedi 1965. PBK. Fakultas Psikologi Bekerja sama dengan Departemen MKU Ubaya, Surabaya 10 Mei 2013.

Cattel, J.J.& Climo, M.G. (2002). Meaning in social memory and history. Anthropological Perspective. New York. Altamira Press.

Halbwachs, M. (1992). Edited and translated and with an ntroduction by Lewis A. Closer On collective memory. Chicago. The University of Chicago Press.

Hayner, P.P. (2001). Unspeakable truths. Facing the challenge of truth commissions. London. Routledge.

Kartodirdjo, S (1994). Kebudayaan, pemba-ngunan dan perspektif sejarah. Yogyakarta. Gajah Mada University Press.

Misztal, B. A. (2003). Theories of social remembering. London. Open University Press.

Nurrachman-Sutojo, N. (2005): Kebenaran dan Rekonsiliasi : Perspektif Sosial Psikologis. Makalah diajukan guna memenuhi persyaratan sebagai calon anggota KKR RI.

----------(2008) 'Pengaruh ingatan sosial terhadap kehidupan kebangsaan'. Acara Dialog Rekonsiliasi. Jakarta, Forum Silahturahmi Anak Bangsa (FSAB) yang bersumber dari Brewer, J.D. 'Memory, truth and victimhood in post-trauma societies' (doc) abdn. ac.uk/staff pages/uploads/soc.197. diunduh 29 Mei 2008.

---------- (2013) 'Kenangan tak terucap : saya, ayah dan tragedi 1965' . Jakarta. Penerbit Buku Kompas.

---------- (2013) 'Trauma masa lalu dalam ingatan masa kini: kajian psikologi sosial-klinis' . Kuliah Umum di hadapan mahasiswa Fakultas Psikologi Universitas Sumatera Utara. Medan 14 November 2013.

----------(2013) 'Sejarah berulang : konstruksi dan pewarisan ingatan masa lalu' Catatan untuk diskusi di hadapan dosen, mahasiswa pascasarjana, tokoh masyarakat dan aktifis LSM Medan,Sumatera Utara. Fakultas Psikologi Universitas Sumatera Utara Medan. 15 November 2013.

---------- (2013) Menenun kenangan tragedi 1965 : a personal memory of history, a personal history of memory. Disampaikan dalam telekonferensi bertajuk 'Keadilan sejarah dalam menyikapi tragedi 1965' Kerjasama The Herb Feith Foundation-Monash University, The School of Historical and Philosophical Studies and Indonesia Forum, The University of Melbourne serta Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara. Jakarta 30 Agustus 2013.

----------(2015) Trauma healing dan rekonsiliasi korban kekerasan Politik : dari ingatan personal ke konteks sosial. Seminar Nasional Pusdema Universitas Sanata Dharma. Yogyakarta. 18 September 2015.

----------(2015) Remembering the 50th Anniversary of the 1965 Tragedy in Indonesia. Pusat Kajian Bahasa dan Budaya Unika Atma Jaya Jakarta bekerja sama dengan American Institute for Indonesian Studies. Jakarta. 2 Oktober 2015.

Pennebaker, J.W., et.al. (1997) Collective memory of political events. Social psychological perspective. New Jersey. Lawrence Erlbaum Ass.

Supelli, K. (2013) 'Tragedi menjadi transendensi. Merawat asa, memaknai bangsa, merumuskan Indonesia'. Disampaikan dalam bedah buku Nani Nurrachman-Sutojo (2013) 'Kenangan tak terucap : saya, ayah dan tragedi 1965'. Jakarta. Penerbit Buku Kompas. 8 Maret 2013 Unika Atma Jaya.

Tavris, C. & Wade, C. 10th ed. (2010). Psychology. Pearson International Edition.

Waterson, R. (ed) (2007). Southeast Asian Lives. Personal narratives and

historical experience. Singapore. NUS Press.

Waterson, R. & Woon, K.K. (eds) (2012). Contestation of memory in Southeast Asia. Singapore. NUS Press.

Riwayat Hidup

Nani Indra Ratnawati Nurrachman

Perempuan kelahiran Yogyakarta, 13 Mei 1950 ini dikenal sebagai pakar di bidang psikologi. Itu karena perempuan yang menjabat sebagai lektor kepala di Universitas Atmajaya ini, memiliki latar belakang pendidikan di bidang psikologi. Pada 1980 dia berhasil menamatkan pendidikan sarjana di Jurusan Psikologi Universitas Indonesia. Dan, pada 1993 berhasil meraih gelar doktor dari Universitas Indonesia di Jurusan Psikologi.

Selain pendidikan formal, dia juga telah mengikuti sejumlah pelatihan di dalam dan luar negeri. Misal, pada 1985 dia mengikuti Cross Cultural Seminar , Workshop and Training for Trainers di SIETAR, Washington, Amerika Serikat selama 1 minggu.

Perempuan yang pernah mendapat penghargaan Bintang "Sahametri Thipadin" dari pemerintah Kerajaan Kamboja pada 2007 ini dikenal sebagai dosen yang mengajar beberapa mata kuliah, seperti, psikologi umum, psikologi kognitif, psikologi sosial dan psikologi wanita di beberapa universitas.

Selain mengajar, perempuan yang pernah melakukan penelitian berjudul "Keadilan dan *Fairness* dalam Hubungan Sosial" ini juga rajin menulis karya ilmiah. Salah satu karyanya berjudul "Kenangan Tak Terucap : Saya, Ayah dan Tragedi 1965" yang dterbitkan oleh Penerbit Buku Kompas, Jakarta, pada 2013.

Perempuan yang rajin mengikuti seminar, lokakarya, simposium, dan konferensi di tingkat nasional maupun internasional ini juga rajin menulis makalah dan menjadi editor beberapa tulisan.

Perempuan yang tercatat sebagai anggota Dewan Penasihat Ikatan Psikologi Sosial Indonesia sejak tahun 2000 hingga sekarang ini sering menjadi narasumber sejumlah acara. Misal, dia pernah menjadi narasumber dalam Musyawarah Guru Mata Pelajaran Sejarah Provinsi DKI Jakarta diselenggarakan oleh SMA Negeri 6 Jakarta.

Perempuan yang tercatat sebagai anggota sejumlah lembaga di bidang psikologi ini bisa dihubungi di alamat e-mail: nani.nurrachman@atmajaya.ac.id., telepon (021) 571 9558 / (021) 570 8830.

Komparasi Nilai Penguatan Hak Penyandang Disabilitas dalam *Lex Posterior* dan *Lege Priori*

Saharuddin Daming

Abstract

Legal reform is a necessity in every country and society. In addition in response to the demands of ever-changing dynamics of the community, also an agent of social change in strengthening and improving the institutional system of the community. Persons with disabilities as an integral part of all elements of the nation, has now gained enlightenment that legally the presence of Law No. 8 of 2016 on Persons with Disabilities as a new law (Lex Posterior) replaces the old law (Lege Priori), namely Law No. 4 of 1997 on Persons with Disabilities with its implementing regulations. Value comparison of both, are felt in the aspect of strengthening the rights of persons with disabilities themselves. Why not for the substance of Lege Priori still using the paradigm based approach mercy, too generale segregated and limited in the respect, protection and fulfillment of the rights of persons with disabilities. While the substance of Lex Posterior has been using the paradigm of human rights based approach, special treatment, inclusive and widespread (extensively) . We hope Lex Posterior can be a strategic instrument in breaking down all forms of discrimination, marginalization and vulnerability of whack with disabilities into the pleasure park of life truly prosperous, inclusive and dignified.

Abstrak

Pembaharuan hukum merupakan sebuah keniscayaan dalam setiap negara maupun masyarakat. Selain sebagai respon atas tuntutan dinamika masyarakat yang terus berubah, juga merupakan agen perubahan sosial dalam memperkuat dan menyempurnakan sistem kelembagaan masyarakat tersebut. Penyandang Disabilitas sebagai bagian yang tak terpisahkan dari semua elemen bangsa, kini telah memperoleh pencerahan secara legal formal dengan hadirnya UU Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas sebagai hukum baru (*Lex Posterior*) menggantikan hukum lama (*Lege Priori*) yaitu UU Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat dengan peraturan pelaksanaannya. Nilai perbandingan keduanya, sangat terasa pada aspek penguatan hak Penyandang Disabilitas itu sendiri. Betapa tidak karena materi muatan *Lege Priori* masih menggunakan paradigma pendekatan berbasis belas kasihan, terlalu umum, segregatif dan limitatif dalam penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas. Sedangkan materi muatan *Lex Posterior* telah menggunakan paradigma pendekatan berbasis HAM, perlakuan khusus, inklusif, dan bersifat meluas (ekstensif). Kita berharap *Lex Posterior* dapat menjadi instrumen strategis dalam mendobrak segala bentuk diskriminasi, marjinalisasi dan kerentanan yang mendera Penyandang Disabilitas menuju taman sari kehidupan yang benar-benar sejahtera, inklusif dan bermartabat.

A. Pendahuluan

Bertiitik tolak dari fenomena umum tentang eksistensi Penyandang Disabilitas di Indonesia, tidak ada yang dapat memungkiri kenyataan bahwa kelompok masyarakat yang sampai kini masih berada pada posisi rentan, terbelakang dan sebagian besar hidup di bawah garis kemiskinan, tidak lain adalah Penyandang Disabilitas. Keadaan yang jauh lebih memprihatinkan lagi adalah ketika observasi sosial, kita arahkan kepada kelompok Penyandang Disabilitas maka tampak suasana keterbelakangan yang berujung dengan sikap remeh, masa bodoh, hingga pengabaian dan diskriminasi, begitu luas menimpa anak cucu Adam dari kelompok ini.

Pemicu utama terjadinya marjinalisasi dan diskriminasi terhadap kalangan Penyandang Disabilitas, secara spesifik berpangkal dari melembaganya sikap dan perilaku stereotip dan prejudisme mulai dari kalangan awam hingga kelompok intelektual bahkan para elit kekuasaan. Namun hal yang paling berbahaya dari sikap tersebut adalah jika tumbuh dan bersemayam dalam diri para pejabat. Karena sebagai *decision maker*, mereka tentu berpotensi melahirkan kebijakan yang bias HAM bagi Penyandang Disabilitas lantaran mereka dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan tersebut, memang berangkat dari rendahnya pengetahuan secara komprehensif tentang Penyandang Disabilitas. Akibatnya kebijakan yang lahir, sudah barang tentu penuh dengan nuansa diskriminasi, sinisme, apriori bahkan mungkin apatis.

Selain itu, hal yang turut berkontribusi besar terhadap fenomena keterpurukan Penyandang Disabilitas di Indonesia adalah menjamurnya sikap skeptis, imperioritas kompleks/minder hingga masa bodoh atau putus asa secara berlebihan pada sebagian Penyandang Disabilitas itu sendiri maupun keluarga dan masyarakat disekitarnya dalam memahami futuristik keberadaan Penyandang Disabilitas. Hal ini sering timbul karena faktor obyektif maupun subyektif yang saling kait mengait antara lain tidak adanya jaminan hukum yang secara tegas tentang perlindungan dan pemenuhan hak Penyandang Di-

sabilitas untuk berekspresi dan berapresiasi secara wajar, leluasa, dan bermartabat.

Dalam *Lege Priori* (hukum yang lama) mencakup UU No.4 tahun 1997 Jo. PP No.43 tahun 1998 dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, memang telah dilembagakan sejumlah hak Penyandang Disabilitas. Namun sangat disesalkan karena pelembagaan hak Penyandang Disabilitas dalam *Lege Priori* tersebut, umumnya dirumuskan dalam suasana ala kadarnya. Tidak heran jika dalam implementasinya, dirasakan masih sangat miskin, karena materi muatan dalam ketentuan tersebut memang tidak operasional, maupun karena terjadi tumpang tindih dengan peraturan lain hingga kekosongan hukum yang sengaja dibiarkan oleh berbagai kepentingan dalam proses perancangan.

Namun keadaan tersebut tampaknya perlahan-lahan harus kita tinggalkan, karena dalam sidang Paripurna DPR RI pada tertanggal 18 Oktober 2011, telah menerima dan mengesahkan Konvensi tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas *(International Convention on Rights of Person with Disabilities/ ICRPD)* menjadi bagian dari sistem hukum nasional kita. Selanjutnya pemerintah telah mengundangkan konvensi tersebut menjadi UU No.19 tahun 2011, Lembaran Negara RI tahun 2011 No.107, Tambahan Lembar Negara RI tahun 2011 No. 5251 tertanggal 10 November 2011. Dengan demikian maka Indonesia menjadi bagian dari masyarakat dunia yang berkomitmen tinggi melalui yuridis formal agar mengambil segala upaya untuk mewujudkan secara optimal segala bentuk nilai kehormatan, perlindungan dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas sebagaimana yang tercantum dalam konvensi.

Hal yang sangat mendasar dalam Konvensi tersebut mengenai upaya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak Penyandang Disabitas, tertuang pada bagian pembukaan antara lain:

> *(e) Mengakui bahwa disabilitas merupakan suatu konsep yang terus berkembang dan disabilitas merupakan hasil dari interaksi antara orang-orang dengan keterbatasan kemampuan dan sikap serta lingkungan yang menghambat*

partisipasi penuh dan efektif mereka di dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya,

(f) Mengakui pentingnya pedoman prinsip dan kebijakan yang termuat dalam Program Aksi Dunia mengenai Penyandang Disabilitas dan dalam Peraturan-Peraturan Standar mengenai Persamaan Kesempatan bagi Penyandang Disabilitas dalam mempengaruhi promosi, perumusan dan evaluasi atas kebijakan, rencana, program dan aksi pada tingkat nasional, regional dan internasional untuk lebih menyamakan kesempatan bagi Penyandang Disabilitas,

(g) Menekankan pentingnya pengarus-utamaan isu-isu disabilitas sebagai bagian integral dari strategi yang relevan bagi pembangunan yang berkesinambungan,

(h) Mengakui juga bahwa diskriminasi atas setiap orang berdasarkan disabilitas merupakan pelanggaran terhadap martabat dan nilai yang melekat pada setiap orang,

(i) Mengakui pula keragaman Penyandang Disabilitas,

(j) Mengakui perlunya memajukan dan melindungi hak asasi manusia semua Penyandang Disabilitas, termasuk mereka yang memerlukan dukungan yang lebih intensif,

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 4 Konvensi yang berbunyi:

1. Negara-Negara Pihak berjanji untuk menjamin dan memajukan realisasi penuh dari semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental bagi semua Penyandang Disabilitas tanpa diskriminasi dalam segala bentuk apapun yang didasari oleh disabilitas. Untuk itu, Negara-Negara Pihak berjanji:

(a) Mengadopsi semua peraturan perundang-undangan, adminis-tratif dan kebijakan lainnya yang sesuai untuk implementasi hak-hak yang diakui dalam Konvensi ini;

(b) Mengambil semua kebijakan yang sesuai, termasuk peraturan perundang-undangan, untuk mengubah atau mencabut ketentuan hukum, peraturan, kebiasaan,

dan praktik-praktik yang berlaku yang mengandung unsur diskriminasi terhadap para Penyandang Disabilitas;

(c) Mempertimbangkan perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia dari Penyandang Disabilitas dalam semua kebijakan dan program;

(d) Menahan diri dari keterlibatan dalam tindakan atau praktik apapun yang bertentangan dengan Konvensi ini dan menjamin bahwa otoritas dan lembaga publik bertindak sesuai dengan Konvensi ini;

(e) Mengambil semua kebijakan yang sesuai untuk menghilangkan diskriminasi yang didasari oleh disabilitas yang dilakukan oleh setiap orang, organisasi atau lembaga swasta;

(f) Melaksanakan atau memajukan penelitan dan pengembangan barang, jasa, peralatan, dan fasilitas yang didesain secara universal, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 2 dalam Konvensi ini, yang memerlukan penyesuaian seminimal mungkin dan biaya terkecil guna memenuhi kebutuhan khusus Penyandang Disabilitas, untuk memajukan ketersediaan dan kegunaannya, dan untuk memajukan desain universal dalam pengembangan standar-standar dan pedoman-pedoman;

(g) Melaksanakan atau memajukan penelitan dan pengembangan, dan untuk memajukan ketersediaan dan penggunaan teknologi baru, termasuk tekonologi informasi dan komunikasi, alat bantu mobilitas, peralatan dan teknologi bantu, yang cocok untuk Penyandang Disabilitas, dengan memberikan prioritas kepada teknologi dengan biaya yang terjangkau;

(h) Menyediakan informasi yang dapat diakses kepada para Penyandang

Disabilitas mengenai alat bantu mobilitas, peralatan dan teknologi bantu bagi Penyandang Disabilitas, termasuk teknologi baru serta bentuk-bentuk bantuan, layanan dan fasilitas pendukung lainnya;

(i) Memajukan pelatihan bagi para profesional dan personil yang bekerja dengan Penyandang Disabilitas tentang hak asasi manusia sebagaimana diakui di dalam Konvensi ini sehingga mereka lebih dapat memberikan bantuan dan pelayanan yang dijamin oleh hak-hak tersebut.

Berdasarkan pranata hukum tersebut, Penyandang Disabilitas Indonesia mempunyai kesempatan yang sangat terbuka untuk melakukan restorasi terhadap paradigma pemberdayaan maupun struktur kebijakan yang masih mengandung anasir diskriminasi dan ketidakadilan. Tak hanya itu, Penyandang Disabilitas Indonesia justru ditantang oleh konvensi untuk menjadi tuan di negeri sendiri dan menjadi subyek pembangunan bahkan kalau perlu menjadi bagian dari penentu tata kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Hanya dengan *Mindset* dan paradigma berpikir seperti ini, maka CRPD yang mengatur pelembagaan hak secara komprehensif bagi Penyandang Disabilitas, dapat sungguh-sungguh menjadi instrumen taktis dalam mengantarkan peri kehidupan Penyandang Disabilitas memasuki pintu gerbang kehidupan yang sejahtera, mandiri dan bermartabat.

Perlu diketahui bahwa prinsip dasar yang melatar belakangi filosofi perlindungan hak Penyandang Disabilitas dalam CRPD adalah terjadinya pergeseran paradigma pendekatan dari *charity* atau *social based* menjadi *human rights based*. Karena itu CRPD sebagai instrumen HAM yang telah dikuatkan menjadi yuridis formal menurut Roscoe Pound, paling tidak mempunyai dua fungsi utama yaitu sebagai *a tool of social control and a tool of social engineering*.**(Achmad Ali, Menguak Tabir Hukum , 2002: 90)**

Jadi eksistensi CRPD dalam persfektif hukum dan HAM bagi Penyandang Disabilitas , harus

mampu menjadi sarana kontrol terhadap semua peraturan hukum maupun kebijakan yang selama ini belum mengakomodasi perlindungan dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas.

Pada saat yang sama, CRPD juga harus didayagunakan untuk merestorasi seluruh tatanan kehidupan Penyandang Disabilitas dari alam keterpurukan menuju taman sari kehidupan yang sejahtera mandiri dan bermartabat. Dalam hal ini, CRPD dapat berperan aktif dalam bagian terpenting dari *social change of agent* bagi restorasi paradigmatik kehidupan para Penyandang Disabilitas. Ditilik dari dimensi *human rights*, upaya untuk mewujudkan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas sebagaimana tertuang dalam CRPD melekat pada tugas dan tanggungjawab negara maupun masyarakat. Mereka adalah *duty barier* dengan tugas dan tanggungjawab minimal yaitu *obligation to respect, obligation to protect and obligation to fulfill for rights person with disability* (Pasal 8, Pasal 71 dan Pasal 72 UU No.39 tahun 1999 tentang HAM).

Apabila tugas dan tanggungjawab mereka tidak dipenuhi atau dipenuhi tetapi tidak maksimal atau berbeda dari ekspektasi publik, maka itu berarti negara atau masyarakat telah melakukan pelanggaran HAM terhadap para Penyandang Disabilitas. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 UU No.39 tahun 1999 tentang HAM, merinci definisi tentang pelanggaran HAM yang pada pokoknya terkonsentrasi 4 unsur utama yaitu pembatasan, pengurangan, penghalangan atau penghilangan hak. Dalam hal ini Penyandang Disabilitas yang telah menjadi korban pelanggaran HAM berhak penuh untuk melakukan berbagai langkah advokasi.

Di sinilah timbul persoalan oleh karena CRPD yang menjadi tunas harapan Penyandang Disabilitas Indonesia, ternyata secara teknis yuridis hanya merupakan kekuatan moral (*morality binding power*) dan tidak memiliki kekuatan secara hukum (*legal binding power*) untuk dioperasionalkan dengan serta merta sekalipun telah diratifikasi melalui UU No. 19 tahun 2011. Untuk menghapus rasa dahaga segenap warga Penyandang Disabilitas Indonesia terhadap hadirnya instrumen hukum yang bersifat

operasional dan memiliki kekuatan hukum mengikat, perlu dilahirkan satu lagi UU organik yang mengatur secara komprehensif, lugas dan tegas tentang hak Peyandang Disabilitas.

Ekspektasi berkepanjangan para Penyandang Disabilitas tersebut akhirnya dapat terwujud ketika pemerintah bersama DPR menerbitkan *Lex Posterior* (hukum baru) bagi upaya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas melalui pengesahan UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (LN 2016 N0 69, TLN N0 5871). Sebagai *Lex Posterior* sungguh membawa pencerahan sekaligus penguatan hak Penyandang Disabilitas secara signifikan, karena dalam UU ini selain mengadopsi prinsip dasar dan pranata hak Penyandang Disabilitas dari CRPD, juga melembagakan sejumlah hak yang bersumber dari serangkaian pengalaman Penyandang Disabilitas Indonesia sendiri.

Komparasi nilai penguatan hak Penyandang Disabilitas antara *Lex Posterior* dengan *Lege Priori,* merupakan hal yang sangat urgen. Selain sebagai sebuah keniscayaan dalam postulat perubahan dan pembaharuan hukum, juga terkait erat dengan asas *Lex Posterior* Derogate *Lege Priori* yang berarti hukum baru lebih didahulukan dari pada hukum lama. Lalu apa sajakah yang menjadi nilai perbedaan dari sisi penguatan hak Penyandang Disabilitas antara *Lex Posterior* dengan *Lege Priori*?, semuanya akan terjawab dalam pokok bahasan tulisan ini.

B. Dari *Charity Based* Menuju *Rights Based*

Secara historis Isu disabilitas mengalami perjalanan panjang sebelum menemukan bentuknya yang sekarang, yaitu menitikberatkan pada pemenuhan hak-hak Penyandang Disabilitas dan partisipasi penuh dalam kehidupan bermasyarakat. Sebelum pertengahan abad ke-20, nasib Penyandang Disabilitas lebih banyak bergantung pada orang lain yang memiliki kondisi fisik normal. Penyandang Disabilitas tidak memperoleh kesempatan untuk menentukan nasib mereka sendiri.

Titik tolak perubahan persepsi ini mungkin dimulai pada saat didirikannya *Institute for Crippled and Disabled Men* pada tahun

1917 oleh Palang Merah Amerika Serikat. Lembaga ini merupakan rehabilitasi fisik bagi para tunadaksa yang didanai oleh badan-badan amal. Pemerintah Amerika juga membuat payung hukum untuk tunadaksa yang memberikan kompensasi bagi para tunadaksa yang bekerja. Beberapa organisasi amal mengadakan survei untuk menilai sejauh mana kondisi yang dialami seseorang dan memberikan rekomendasi rehabilitasi dan layanan yang harus diberikan.

Tindakan ini mulai menyadarkan masyarakat akan pentingnya dukungan mereka bagi Penyandang Disabilitas yang lain seperti tunanetra, tunarungu, dan tunagrahita. Orang tua dan teman-teman Penyandang Disabilitas mendirikan organisasi. Pada masa ini mulai dikembangkan rehabilitasi berbasis masyarakat (Community Based Rehabilitation), tunagrahita mulai dirawat di rumah orang tua angkat. Awalnya, organisasi-organisasi tersebut tidak dipimpin langsung oleh Penyandang Disabilitas hingga di tahun 1960-1970-an mulai muncul organisasi yang dikelola langsung oleh Penyandang Disabilitas.

Kesempatan untuk berorganisasi memberi ruang dan waktu bagi Penyandang Disabilitas berdiskusi di antara kalangan mereka sendiri mengenai persoalan dan apa yang mereka butuhkan. Pada tahun 1970-an mereka mulai berani menyuarakan aspirasinya. Untuk menarik perhatian publik dan pemerintah, Penyandang Disabilitas di Amerika Serikat melakukan demonstrasi di depan gedung-gedung parlemen dan gedung pemerintahan. Mereka juga mencanangkan dan mempromosikan gerakan hidup mandiri bagi Penyandang Disabilitas.

Perjuangan ini akhirnya mendapat perhatian internasional dan Badan PBB menyusun beberapa deklarasi khusus untuk Penyandang Disabilitas, antara lain Declaration of the Rights of Mentally Retarded Persons (UN 1971), Declarations of the Rights of Disabled Persons (UN 1975), dan World Programme of Action Concerning Disabled Persons (UN 1982). Satu dekade kemudian, lahir *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*. Meskipun tidak mengikat secara hukum, dokumen-dokumen tersebut menjadi referensi utama bagi

penegakan hak-hak Penyandang Disabilitas dan kesetaraan Penyandang Disabilitas di dalam masyarakat. Akhirnya, pada tahun 2006, CRPD dikeluarkan dan menjadi dasar hukum serta mengikat bagi Negara Pihak yang meratifikasinya. Di Indonesia sendiri CRPD telah diratifikasi dengan UU No. 19/2011 yang kemudian dijabarkan lebih operasional dalam UU No. 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas.

Ahli sejarah dan budaya Prof. Peter Carey dari Oxford University, menjelaskan lebih lanjut sejarah disabilitas di Indonesia dengan mencontohkan beberapa disabilitas pada tokoh pewayangan seperti Raden Destarata yang disabilitas netra dan Arjuna yang berjari enam. Dalam kajian, hal tersebut menjelaskan bahwa sebelum era kolonial masyarakat sudah menyadari keberadaan disabilitas di lingkungannya. Namun, dahulu para disabilitas tersebut sering dikaitkan dengan seseorang yang memiliki kesaktian. Sampai sekarang, tidak sedikit orang yang mempercayai bahwa disabilitas merupakan seorang sakti.

Pada era kolonial, disabilitas dianggap sebagai seorang yang tidak produktif sehingga pemerintah mengupayakan untuk 'menormalkan' Penyandang Disabilitas melalui rehabilitasi. Disabilitas mulai diberi keterampilan yaitu memijat dan menjahit. Sampai sekarang, kedua keterampilan tersebut masih terus digalakkan sebagai suatu keterampilan yang nantinya dapat membantu penghidupan Penyandang Disabilitas. Di era pascakolonial, banyak korban perang mengakibatkan peningkatan jumlah disabilitas di Indonesia. Yayasan yang menaungi disabilitas dikelola oleh orang Indonesia sendiri setelah Belanda pergi dari Indonesia. Namun, seiring berkembangnya waktu fasilitas umum di beberapa daerah di Indonesia masih belum akses bagi Penyandang Disabilitas.

Slamet Tohari menambahkan dalam artikelnya yang berjudul "*The Shift of Disability Conception in Javanese Society: A Case of Yogyakarta*" bahwa disabilitas di Yogjakarta tidak memiliki kemudahan akses dalam menjalani kehidupan sehari-hari. Hampir dalam semua aspek para disabilitas kesulitan untuk mengaksesnya

seperti pada pelayanan umum, transportasi, lembaga pendidikan, dan pasar." Hal tersebut menyulitkan disabilitas untuk mendapatkan pekerjaan," terangnya. Penting untuk mengetahui dinamika sejarah disabilitas dari satu zaman ke zaman yang lain agar masyarakat memahami keberadaan mereka di tengah kehidupan sosial. Jika dahulu disabilitas adalah korban perang, untuk zaman seperti saat ini banyak orang menjadi disabilitas diakibatkan kecelakaan. Tentu keadaan seperti itu bukanlah keinginan setiap orang, diskriminasi yang sering diterima oleh disabilitas juga bukan harapan mereka**. (Benni Indo; Mengenal Disabilitas Melalui Sejarah, 2013: 1-2)**

Ketika disabilitas sudah memasuki ranah ilmu pengetahuan, para ahli mulai mengembangkan model, definisi, serta konsep mengenai apa itu disabilitas. Model, definisi, atau konsep ini diperlukan untuk membuat kebijakan di tingkat nasional demi meningkatkan kualitas hidup Penyandang Disabilitas. Pencarian model disabilitas yang bisa berlaku secara universal sudah dilakukan sejak awal abad ke-19 dan baru mendapatkan model yang tepat di abad ke-20. Pencarian konsep ini juga bukan hal yang mudah karena disabilitas merupakan hal yang kompleks dan bersifat multidimensi. Misalnya, setiap negara mempunyai model dan definisi disabilitasnya sendiri. Belum lagi unsur-unsur lain yang terkait erat dengan disabilitas yaitu kesehatan, budaya, sosial, politik, dan ekonomi.

Dalam berbagai literatur ada banyak model disabilitas yang berkembang, namun sejauh ini ada dua model utama yang banyak dipergunakan hingga saat ini, yaitu model medis *(Medical Model)* dan model Sosial *(Social Model)*:

1. Model Medis (*Medical Model*)

Perkembangan konsepsi disabilitas terpengaruh oleh filosofi ilmu pengetahuan yang sedang dianut saat itu. Di awal abad ke-19, lingkungan dan manusia dilihat sebagai dua entitas yang terpisah, tidak saling terkait. Pemikiran yang beredar saat itu adalah bahwa tubuh manusia bersifat mekanik dan diibaratkan sebagai mesin. Seperti halnya mesin, tubuh yang terjangkiti penyakit berarti dalam keadaan rusak dan karenanya harus diperbaiki. Pemikiran inilah yang membuat

orang berusaha 'memperbaiki' kedisabilitasan seseorang agar bisa kembali beroperasi secara normal. Dalam model ini, Penyandang Disabilitas dianggap sebagai orang sakit dan akibatnya mereka sering dianggap tidak layak untuk bekerja dan tidak sanggup untuk hidup mandiri. Model semacam ini disebut sebagai model medis.

Dalam model medis, Penyandang Disabilitas dipandang sebagai sumber masalah. Mereka perlu melakukan perubahan pada dirinya dan beradaptasi dengan keadaan (jika mereka dapat), dan tidak ada gagasan tentang perlunya melakukan perubahan pada masyarakat (**The Open University, 2006**). Disabilitas dengan model medis adalah sebuah model di mana kondisi sakit atau disabilitas merupakan akibat suatu kondisi fisik, yang merupakan bagian yang intrinsik dari diri individu yang bersangkutan, yang dapat mengurangi kualitas kehidupan individu tersebut, dan secara jelas mengakibatkan kerugian pada individu tersebut.

Akibatnya, menyembuhkan atau mengelola penyakit atau disabilitas berkisar seputar pengidentifikasian penyakit atau disabilitas untuk memahami dan mempelajari cara-cara mengendalikan dan mempengaruhi penyebabnya **(Wikipedia, 2009 a)**. Oleh karena itu, masyarakat yang memiliki kepedulian dan belas kasihan menginvestasikan berbagai sumber dalam bidang perawatan kesehatan dan dalam pelayanan-pelayanan terkait dalam upaya untuk menyembuhkan disabilitas secara medis, dan dengan demikian diharapkan akan meningkatkan keberfungsiannya sehingga memungkinkan Penyandang Disabilitas memiliki kehidupan yang lebih "normal".

Tanggung jawab dan potensi professional medis dalam bidang ini adalah sentral. Seringkali, disabilitas dengan model medis dipergunakan untuk membenarkan investasi besar dalam upaya-upaya tersebut, termasuk dalam bidang teknologi dan penelitian, padahal modifikasi/adaptasi lingkungan pada akhirnya justru dapat lebih murah biayanya dan lebih tinggi tingkat ketercapaiannya dalam upaya peningkatan kemandirian Penyandang Disabilitas. Bantuan yang diberikan kepada mereka sering didasarkan atas rasa belas kasihan (*charity-based*).

Beberapa kelompok pegiat hak Penyandang Disabilitas memandang model medis ini sebagai masalah hak asasi, dan mengkritik prakarsa-prakarsa amal atau medis yang menggunakannya dalam gambaran mereka tentang Penyandang Disabilitas, karena model ini mempromosikan citra tentang Penyandang Disabilitas yang negatif dan tak berdaya, bukannya memandang disabilitas sebagai masalah politik, sosial dan lingkungan.

Model medis kadang-kadang disebut 'individual model' karena model ini memandang bahwa individu Penyandang Disabilitas itulah yang harus beradaptasi dengan lingkungannya **(The Open University, 2006)**. Dalam model ini, Penyandang Disabilitas dipandang sebagai masalah. Mereka perlu mengubah dan beradaptasi dengan kondisi ketunaannya (jika mereka bisa), dan tidak ada gagasan bahwa justru masyarakat dan lingkungan yang harus diubah agar dapat mengakomodasi keterbatasan akibat ketunaan individu itu.Dalam model ini, Penyandang Disabilitas dikategorikan berdasarkan jenis ketunaannya dan jenis dan tempat layanan bagi mereka pun diklasifikasikan berdasarkan ketunaannya**.(Didi Tarsidi, Model-Model Disabilitas: *Medical Model* Vs *Social Model*, 2011 : 1-2)**

Sejumlah penelitian yang dilakukan di negara-negara Barat menunjukkan bahwa Penyandang Disabilitas harus menghadapi tantangan personal dan tantangan sosial. Tantangan personal terjadi saat dia harus menghadapi hilangnya fungsi tubuh (terutama pada orang yang mengalami disabilitas di saat dewasa) sebelum akhirnya mencapai tahap penerimaan diri dan kembali menjalani hidup. Rintangan sosial terjadi saat ia harus menghadapi persepsi masyarakat yang terlalu menilai tinggi kesempurnaan ragawi.

Rintangan sosial tampaknya lebih mendominasi daripada rintangan personal. Banyak penyandang disabilitas mengungkapkan bahwa tantangan yang mereka hadapi lebih kepada sikap dan pandangan masyarakat terhadap mereka daripada beban kondisi fisik mereka sendiri. Craig Vick, seorang responden dalam studi antropologi tentang disabilitas yang dilakukan oleh Gelya Franck di tahun 1988 menyatakan bahwa,"*My disability is*

how people respond to my disability." Kalimat singkat ini merangkum semua yang dialami Penyandang Disabilitas dalam masyarakat.

Temuan-temuan dalam sejumlah penelitian menunjukkan bahwa Penyandang Disabilitas berada di bawah strata sosial rata-rata masyarakat. Mereka dianggap kurang normal, atau yang paling buruk, dianggap sebagai manusia yang tidak utuh. Banyak Penyandang Disabilitas yang merasa bahwa orang-orang melihat seolah-olah mereka menular. Para penyandang kursi roda tentu sering merasa bahwa mereka 'dilihat semua orang, tapi tidak dianggap oleh siapapun.' Ketika berhadapan dengan Penyandang Disabilitas, kebanyakan orang normal hanya menatap tapi menghindari kontak mata, enggan berbicara langsung, terlihat gelisah jika harus berinteraksi dengan mereka, enggan tersenyum, atau berpura-pura bahwa disabilitas itu tidak ada. Di Indonesia, jika melihat seorang Penyandang Disabilitas, ibu-ibu hamil punya kebiasaan mengelus perut mereka sambil mengucapkan kata-kata yang menyiratkan agar bayi mereka tidak mengalami kondisi seperti itu.

2. Model Sosial (*Social Model*)

Memasuki abad ke-20, para ilmuwan mulai melihat hubungan antara manusia dengan lingkungan-nya. Kehidupan seorang manusia sangat tergantung pada banyak unsur, antara lain lingkungan hidup dan lingkungan sosialnya. Keberhasilan dan kegagalan manusia banyak tergantung pada unsur-unsur eksternal selain dari unsur internal. Pemikiran ini juga memengaruhi cara pandang para ahli mengenai disabilitas. Mereka mulai memperhitungkan unsur-unsur luar seperti lingkungan, interaksi sosial, dan lain-lain. Model ini disebut Model Sosial.

Disabilitas dengan model sosial memandang bahwa hambatan sistemik, sikap negatif dan eksklusif oleh masyarakat (baik secara sengaja ataupun tidak) merupakan faktor yang menentukan siapa yang menyandang disabilitas dan siapa yang tidak menyandang disabilitas dalam masyarakat tertentu. Model ini mengakui bahwa orang mungkin mengalami kelainan fisik, sensori, intelektual, atau psikologis, yang kadang-kadang

dapat mengakibatkan ketunaan atau keterbatasan fungsional individu, tetapi hal ini tidak harus mengakibatkan disabilitas, kecuali apabila masyarakat tidak dapat menghargai dan menginklusifkan semua orang tanpa memandang perbedaan individualnya. Model ini tidak menyangkal bahwa perbedaan individual tertentu mengakibatkan keterbatasan individual atau ketunaan, tetapi hal ini bukan merupakan penyebab individu itu dieksklusifkan.

Pendekatan ini berasal dari tahun 1960-an dalam pergerakan hak sipil Penyandang Disabilitas / pergerakan hak asasi manusia; dan istilah "social model" itu sendiri muncul dari Inggris pada tahun 1980-an. Pada tahun 1976, organisasi Inggris Union of the Physically Impaired Against Segregation (UPIAS) menyatakan bahwa disabilitas merupakan ketidakberuntungan atau keterbatasan kegiatan yang diakibatkan oleh karena masyarakat kurang atau tidak peduli terhadap orang yang menyandang ketunaan fisik dan karenanya mengeksklusifkan mereka untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial di masyarakat umum **(Wikipedia, 2009 : b)**. Pada tahun 1983, akademisi Penyandang Disabilitas Mike Oliver menggunakan istilah '*social model of disability*' untuk mengacu pada perkembangan ideologi ini. Oliver mempertentangkan antara model individual (di mana model medis merupakan salah satu bagiannya) dengan model sosial, yang awalnya berasal dari perbedaan antara *impairment* (ketunaan) dan *disability* yang dikemukakan oleh UPIAS.

Model sosial ini kemudian dikembangkan oleh para akademisi dan aktivis di Inggris, Amerika Serikat dan negara-negara lain, dan diperluas pengertiannya sehingga mencakup semua Penyandang Disabilitas, termasuk mereka yang berkesulitan belajar, atau yang mengalami masalah kesehatan mental.

Berdasarkan model sosial, disabilitas disebabkan oleh masyarakat tempat kita tinggal dan bukan merupakan 'kesalahan' seorang individu Penyandang Disabilitas itu, atau juga bukan merupakan konsekuensi yang tak dapat dihindari dari keterbatasannya. Disabilitas merupakan akibat dari hambatan-hambatan fisik, struktural dan sikap yang ada di dalam masyarakat,

yang mengarah pada diskriminasi. Penghilangan diskriminasi menuntut perubahan dalam pendekatan dan pola pikir dalam pengorganisasian masyarakat **(The Open University, 2006: 4)**.

Model sosial memandang Penyandang Disabilitas sebagai bagian dari ekonomi, lingkungan dan budaya masyarakat kita. Jika seorang individu Penyandang Disabilitas tidak dapat ambil bagian dalam kegiatan di masyarakat, yang merupakan masalah adalah hambatan-hambatan yang mencegah individu itu memainkan peran di dalam masyarakat itu, bukan sang individu itu sendiri. Satu contoh sederhana adalah tentang seorang pengguna kursi roda yang mengalami hambatan mobilitas. Dia sesungguhnya tidak mengalami disabilitas apabila lingkungan tempat tinggalnya memungkinkannya untuk menggunakan kendaraan umum, dan dengan kursi rodanya dia dapat sepenuhnya mengakses semua bangunan beserta segala fasilitasnya seperti semua orang lain.

Berbagai hambatan masih ada dalam berbagai bidang: pendidikan, informasi dan sistem komunikasi, lingkungan kerja, layanan kesehatan dan sosial, transportasi, perumahan, bangunan umum, fasilitas layanan umum, dll. Perendahan martabat Penyandang Disabilitas melalui pencitraan negatif di media – films, televisi dan surat kabar – juga merupakan hambatan. Model sosial telah dikembangkan dengan tujuan menghilangkan berbagai hambatan agar para Penyandang Disabilitas memiliki kesempatan yang sama seperti semua orang lain untuk menentukan gaya hidupnya sendiri.

Kesetaraan merupakan satu aspek fundamental dari model sosial. Perjuangan untuk memperoleh kesetaraan bagi Penyandang Disabilitas sering kali dibandingkan dengan perjuangan kelompok-kelompok lain yang secara sosial termarjinalisasi. Kesamaan hak diyakini akan memberikan pemberdayaan dan kemampuan untuk membuat keputusan dan kesempatan untuk menjalani kehidupan secara optimal. Satu slogan yang sering digunakan oleh para pejuang hak asasi Penyandang Disabilitas adalah "*Nothing About Us Without Us*" (tak ada tentang kami tanpa kami). Ini berarti bahwa segala keputusan yang menyangkut

Penyandang Disabilitas harus dibuat dengan mengikutsertakan mereka.

Disabilitas berdasarkan model sosial sering memfokuskan pada perubahan-perubahan yang diperlukan di dalam masyarakat. Perubahan-perubahan tersebut dapat berupa:

1. Sikap, misalnya sikap yang lebih positif terhadap karakteristik mental atau perilaku tertentu, atau tidak meremehkan potensi kualitas kehidupan mereka yang menyandang ketunaan.
2. Dukungan sosial, misalnya bantuan untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut di atas, penyediaan sumber-sumber, alat bantu atau diskriminasi positif untuk mengatasinya.
3. Informasi, misalnya menggunakan format yang cocok (misalnya Braille bagi tunanetra atau bahasa isyarat bagi tunarungu) atau tingkat kesulitan yang disesuaikan (misalnya bahasa yang lebih sederhana bagi tunagrahita) atau cakupan informasi yang lebih rinci (misalnya dengan menjelaskan hal-hal yang oleh orang pada umumnya dianggap tidak penting untuk dijelaskan).
4. Struktur bangunan fisik, misalnya bangunan dengan landaian (ramp) atau lift untuk akses bagi para pengguna kursi roda.

Dengan model sosial, bantuan yang diberikan kepada para Penyandang Disabilitas didasarkan atas hak (*right-based*). Misalnya, penyediaan informasi dalam Braille kepada para tunanetra bukan atas dasar rasa belas kasihan karena mereka tidak dapat mengakses informasi seperti orang lain, melainkan atas dasar pemahaman bahwa orang tunanetra pun memiliki hak yang sama seperti semua orang lain untuk mengakses informasi.

Disabilitas dengan model sosial telah secara fundamental mengubah cara pandang orang terhadap disabilitas dan telah berdampak besar terhadap perundang-undangan anti diskriminasi. Di Amerika Serikat, the Americans with Disabilities Act (undang-undang Penyandang Disabilitas Amerika) tahun 1990 merupakan landasan hukum bagi hak-hak sipil yang sangat

luas cakupannya yang melarang diskriminasi terhadap disabilitas. Undang-undang ini memberikan perlindungan dari diskriminasi kepada para Penyandang Disabilitas Amerika yang serupa dengan the Civil Rights (undang-undang hak sipil) tahun 1964, yang membuat diskriminasi atas dasar ras, agama, sex, kebangsaan asal, dan berbagai karakteristik lain sebagai ilegal. Di Inggris, the Disability Discrimination Act (Undang-Undang Anti Diskriminasi Terhadap Penyandang Disabilitas) mendefinisikan disabilitas menggunakan model medis.

Dalam undang-undang ini, Penyandang Disabilitas didefinisikan sebagai orang yang memiliki kondisi-kondisi tertentu, atau keterbatasan-keterbatasan tertentu pada kemampuannya untuk menjalankan kegiatan sehari-hari secara normal. Tetapi keharusan bagi para majikan dan penyedia jasa layanan untuk melakukan penyesuaian yang wajar pada kebijakan atau praktiknya, atau pada aspek-aspek fisik di wilayah kerjanya, hal tersebut sesuai dengan prinsip model sosial. Dengan membuat penyesuaian, para majikan dan penyedia jasa layanan menghilangkan hambatan-hambatan yang dapat mengakibatkan orang menjadi disabilitas. Dengan demikian, menurut model sosial, mereka secara efektif menghilangkan disabilitas seseorang. Akan tetapi, pada tahun 2006, amandemen undang-undang tersebut mewajibkan otoritas lokal dan pihak-pihak lain untuk secara aktif meningkatkan kesetaraan bagi para Penyandang Disabilitas. Ini berarti bahwa model sosial akan lebih banyak diterapkan. (**Didi Tarsidi; Model-Model Disabilitas: *Medical Model* Vs *Social Model*, 2011 : 2-6).**

Tak dapat disangkal jika selama lebih dari tiga dasawarsa terakhir ini telah terdapat perubahan paradigma tentang disabilitas, dari paradigma yang didasarkan atas medical model of disability yang memunculkan *charity-based approach to disability,* ke paradigma yang didasarkan atas *social model of disability* yang memunculkan *human-rights-based approach to disability*. Jadi kedua model tersebut dalam perkembangannya masing-masing melahirkan konsekuensi dengan uraian sebagai berikut:

a. Pendekatan Berbasis Belas Kasihan (*Charity Based Approach*)

Berdasarkan konsep pemahaman disabilitas yang dibangun oleh model medis, maka lahirlah bentuk pendekatan berbasis belas kasihan (*charity based approach*). Bentuk pendekatan berbasis belas-kasihan (*charity based approach*) berkembang dari pandangan masyarakat yang menganggap bahwa hidup Penyandang Disabilitas sangat berat karena mereka tidak bisa melihat, berjalan, mendengar, dan sebagainya. Karena itu mereka tidak perlu bekerja atau berkegiatan seperti layaknya manusia pada umumnya, cukup menggantungkan diri pada amal yang diberikan orang. Di Indonesia, contoh perwujudan model ini adalah pendirian panti disabilitas di mana satu kelompok orang yang mengalami disabilitas yang sama tinggal dalam satu panti. Di panti ini, Penyandang Disabilitas diberi pelatihan keterampilan, diberi uang saku, dan diberi makan seadanya. Bentuk pendekatan seperti ini kemungkinan terpengaruh dari ajaran agama yang menyatakan bahwa manusia harus membantu 'mereka yang kurang beruntung' dan Penyandang Disabilitas dianggap memenuhi kriteria ini, seperti halnya orang miskin dan anak-anak terlantar serta yatim piatu.

Kehidupan Penyandang Disabilitas juga seringkali dikaitkan dengan tragedi sehingga menimbulkan belas kasihan semata. Hal ini membuat mereka tidak bisa menunjukkan kualitas profesional mereka yang sesungguhnya, seperti yang diceritakan oleh seorang pengguna kursi roda yang terjun ke dalam bisnis makanan. Dia menyatakan bahwa roti dan kue mereka laris terjual bukan karena cita rasanya, tapi karena pelanggan merasa kasihan kondisinya. Rasa kasihan ini juga terlihat pada pelatihan isu disabilitas yang dilakukan di Universitas Indonesia bulan Juni tahun 2011. Dalam satu sesi, peserta yang sebagian besar non-Penyandang Disabilitas bermain peran menjadi Penyandang Disabilitas (tunarungu, tunadaksa, tunanetra).

Tujuan sesi ini sebetulnya bukan untuk membangkitkan rasa kasihan atau berharap untuk tidak mengalami kondisi seperti itu, melainkan membangkitkan kesadaran akan pentingnya lingkungan memenuhi

standar aksesibilitas bagi Penyandang Disabilitas. Tapi setelah pelatihan usai, kesan yang ditangkap peserta justru menitikberatkan pada rasa kasihan dan empati betapa sulitnya keseharian Penyandang Disabilitas yang tidak bisa melihat, tidak bisa mendengar, dan harus menggantungkan diri pada orang lain untuk melakukan hal-hal yang sederhana sekalipun seperti berjalan atau berbicara.

Penelitian juga menunjukkan bahwa masyarakat mengharapkan sikap tertentu dari Penyandang Disabilitas senantiasa murung, tertutup, memiliki emosi yang labil, terlalu sensitif, tidak mandiri, dan selalu ketakutan. Jika ada Penyandang Disabilitas yang menunjukkan sikap bertolak belakang dari stereotip ini, non-Penyandang Disabilitas cenderung enggan berinteraksi dengan mereka. Pengguna kursi roda atau penyandang tunanetra yang menolak pertolongan dari orang lain akan dianggap sombong, tak tahu berterima kasih, bahkan tidak tahu adat.

Semua stigma negatif itu membuat Penyandang Disabilitas harus melakukan beberapa siasat untuk menghadapinya. Beberapa strategi misalnya dengan cara melontarkan lelucon mengenai kondisi mereka agar suasana netral, berbicara tentang hal-hal yang 'normal', belajar menghadapi orang-orang yang penasaran, dan cara menghadapi orang yang menawarkan bantuan agar mereka juga bisa memperlihatkan bahwa mereka bisa melakukannya sendiri.

Stigma negatif Penyandang Disabilitas juga terungkap dalam kosa kata yang digunakan untuk menggambarkan kondisi penyandang disabilitas. Dalam beberapa koran nasional di Indonesia kosakata seperti "penderita disabilitas", "penderita kelumpuhan" masih kerap digunakan. Beberapa kata sifat lain yang tidak berterima antara lain "budek" untuk menggambarkan tunarungu dan "idiot" untuk menyebut penyandang tunagrahita.

Dalam Bahasa Inggris fenomena ini juga terjadi. Tata bahasa Inggris mengharuskan penempatan kata sifat sebelum kata benda, seperti "blind girl" dan ini dianggap mengutamakan disabilitas seseorang daripada diri orang itu sendiri. Karena itu, timbul gerakan People First yang menempatkan orang sebelum kata

sifat. Misalnya, "*blind girl*" menjadi "*girl who is blind*", "*disabled person*" menjadi "*person with disability*."

Kosakata yang bersifat mengecilkan secara tidak langsung memperkuat stigma Penyandang Disabilitas sebagai pihak yang lemah, tidak utuh, dan patut dikasihani. Karena itu disarankan untuk mencari kata-kata yang bersifat netral dan tidak mengecilkan Penyandang Disabilitas agar pola pikir masyarakat juga bisa berubah.

b. Pendekatan Berbasis Hak Asasi Manusia (*Human Rights Based Approach*)

Tak dapat dipungkiri jika model sosial telah mengadopsi berbagai unsur-unsur positif tentang Penyandang Disabilitas, namun model ini ditolak oleh para aktivis disabilitas karena meskipun sudah memasukkan unsur eksternal, kondisi fisik Penyandang Disabilitas tetap menjadi fokus perhatian. Di tahun 1980-an mereka mengusung model baru yang disebut sebagai model HAM (*human rights model*). Sebenarnya gerakan tersebut bukanlah model tersendiri, tetapi lebih merupakan konsekuensi dari model sosial yang melahirkan bentuk pendekatan berbasis HAM (*human rights based approach*).

Bentuk ini sama sekali tidak mempertimbangkan kedisabilitasan seseorang, tetapi murni memandang bahwa lingkunganlah yang menghambat ruang gerak Penyandang Disabilitas. Lingkungan yang diciptakan masyarakat gagal mengakomodasi kebutuhan para Penyandang Disabilitas. Dalam bentuk pendekatan ini, kondisi kedisabilitasan seseorang tidak dilihat sebagai kelainan atau kekurangan melainkan dianggap sebagai keragaman fisik manusia (*human diversity*) seperti halnya ras, warna kulit, dan tinggi badan.

Dalam bentuk pendekatan *human rights* pengembangan diri Penyandang Disabilitas, tidak lagi didasarkan atas kebaikan hati atau belas kasihan dalam memenuhinya, namun lebih karena hal tersebut merupakan hak asasi. Jika pemerintah atau swasta mempekerjakan atau menyediakan aksesibilitas dan berbagai perlakukan khusus bagi Penyandang Disabilitas, tidak boleh karena pejabat yang memiliki otoritas dalam pemerintah atau swasta tersebut melakukan semua itu karena ia berbaik hati atau karena

kasihan , akan tetapi semata-mata karena hak bagi setiap Penyandang Disabilitas. Dengan konteks pemahaman seperti ini, maka semua penyediaan ruang dan pelayanan serta pemberdayaan Penyandang Disabilitas dilakukan dengan 3 kata kunci yaitu penghormatan (*to respect*), perlindungan (*to protect*), dan pemenuhan (*to fulfill*). Semua ini merupakan kewajiban yang melekat pada negara, swasta, dan setiap orang sebagai konsekwensi dari perlekatan hak asasi pada subyeknya yaitu Penyandang Disabilitas. Sehingga pelanggaran atas kewajiban tersebut merupakan bentuk dari pelanggaran HAM.

Begitulah deskripsi tentang bentuk pendekatan disabilitas sampai kini. Usaha untuk mencari bentuk pendekatan disabilitas yang benar-benar bisa menggambarkan kondisi secara berimbang terus dilakukan dan akhirnya sebuah model yang bisa berlaku universal berhasil dirumuskan. Para pakar disabilitas sependapat bahwa model medis dan bentuk HAM tidak bisa berdiri sendiri, tapi keduanya bisa saling mengisi. WHO mengembangkan model disabilitas yang menggabungkan keduanya dan dimuat dalam *International Classification of Function, Disability and Health* (ICF). Model yang disebut sebagai model bio-psiko-sosial model ini memiliki enam unsur, yaitu: kognisi (memahami dan komunikasi), gerak (kemampuan untuk bergerak dan bepergian), pemeliharaan diri (kemampuan untuk menjaga kebersihan diri, berpakaian, makan, dan hidup mandiri), bergaul (kemampuan untuk berinteraksi dengan orang lain), kegiatan sehari-hari (kemampuan untuk memikul tanggung jawab di rumah, sekolah, dan pekerjaan), partisipasi di dalam masyarakat (kemampuan untuk terlibat di dalam kegiatan di masyarakat, umum, dan rekreasi). **(Tim Penyusun Modul Pelatihan Jaminan Pemenuhan Hak Politik Penyandang Disabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemilu, 2013:62-63)**

CRPD tidak membuat definisi yang pasti untuk istilah disabilitas, namun menyatakan bahwa "disabilitas adalah konsep yang terus berkembang dan bahwa disabilitas merupakan hasil dari interaksi antara orang dengan kedisabilitasan dengan hambatan lingkungan serta perilaku yang menghalangi mereka untuk berpartisipasi secara

penuh dan efektif dalam masyarakat ber-dasarkan asas kesetaraan." Konsep disabilitas yang ditawarkan oleh CRPD menggunakan model HAM (*human rights based*) sesuai isu perjuangan disabilitas secara global yang mengusung hak-hak Penyandang Disabilitas, termasuk hak untuk berpartisipasi dalam politik.

Ketiga model inilah yang menjadi inti perbedaan antara *Lex Posterior* dengan *Lege Priori*. Perbedaan yang sangat spektakuler antara CRPD dan UU N0 8 tahun 2016 sebagai *Lex Posterior* dengan UU No. 4 tahun 1997 sebagai *Lege Priori,* tertuju pada materi muatan. Jika *Lege Priori* yaitu UU No. 4 tahun 1997 selama ini masih memposisikan penanganan Penyandang Disabilitas dengan pendekatan *charity based,* maka Lex Posterior yaitu CRPD dan UU No 8 tahun 2016 justru berorientasi pada *Rights Based*. Konsekuensi logis yang timbul dari perubahan paradigmatik ini, tidak lain adalah penempatan sikap dan perilaku yang semula hanya disandarkan pada aspek belas kasihan, volunteristik, dan sekadarnya, kini berubah menjadi pelembagaan eksistensi Penyandang Disabilitas atas dasar hak dan kewajiban.

Tidak heran jika cakupan pengaturan, dalam CRPD dan UU No 8/2016 jauh lebih luas dari segi penguatan hak Penyandang Disabilitas dibanding UU No. 4/1997. Materi muatan CRPD dan UU No 8/2016 bersifat holistik, integralistik dan multisektoral. Hal ini mengubah konstalasi pemikiran tentang nomenklatur penanganan Penyandang Disabilitas yang selama ini terkesan Kemsos sentries, menjadi lintas sektoral. CRPD dan UU No. 8/2016 mengamanatkan advokasi penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas, pada semua penyelenggara negara di tingkat pusat, daerah hingga elemen masyarakat tanpa kecuali.

Inilah yang menjadi pembeda yang sangat ekstrim antara UU No.19/2011 Jo UU No 8/2016 dengan UU No. 4/1997 dan peraturan pelaksanaannya. Menariknya karena dalam Bab V mulai dari Pasal 16–22 UU No. 4 Tahun 1997, mengandung pretensi yang sangat jelas tentang adanya *"litis dominium"* kepada

aspek *social approach* atas undang-undang ini.

Sungguh hal yang tak dapat dipungkiri jika substansi tersebut secara ideologis merupakan atribut terpenting dari *social approach* mengingat istilah "rehabilitasi sosial, bantuan sosial dan taraf pemeliharaan sosial" sebagaimana yang menjadi isu primer peraturan hukum tersebut, merupakan ciri utama dari model *social approach*. Dalam hal ini, sebagian besar orientasi pelaksanaan program layanan Penyandang Disabilitas menurut peraturan hukum dimaksud, kental dengan tupoksi Kemsos.

Dengan demikian peraturan tersebut secara implisit mengisyaratkan penyelenggaraan upaya pembinaan kesejahteraan Penyandang Disabilitas, hanya menjadi tanggung jawab Kementerian Sosial. Bahkan UU No.4 Tahun 1997 hampir lebih dapat disebut sebagai UU Kemsos dari pada UU yang mengikat semua sektor ketika bicara tentang Penyandang Disabilitas. Apalagi dengan PP No. 43/1998 terutama pada penjudulan, tidak dapat memungkiri kenyataan jika hal tersebut memang lebih konsen mengatur tentang *Social Approach*.

Harus diingat bahwa persoalan Penyandang Disabilitas, tentu tidak hanya menyangkut kesejahteraan sosial sebagaimana variabel terpenting pada judul PP dimaksud. Tetapi kebutuhan Penyandang Disabilitas dewasa ini justru, lebih besar pada aspek perlindungan hak dibidang politik, ekonomi, HANKAM, Sosbud, hukum, dll. Karena salah satu mainstream pembangunan disabilitas dewasa ini adalah perubahan paradigma dari model *social based* menjadi *rights based*. Kenyataan membuktikan jika *model rights based*, tak cukup diatur dalam UU No. 4/1997 yang terkait dengan Penyandang Disabilitas. Bahkan unsur yang paling dominan dalam UU tersebut tidak lain adalah hal-hal yang selama ini memang menjadi tugas utama Kemsos. Sehingga sangat beralasan jika keberadaan kedua paket peraturan tersebut lebih terkesan sebagai charity based dari pada rights based.

Hal yang berbeda terlihat dalam UU No 19/2011 Tentang Pengesahan CRPD Jo UU No 8/2016, Tentang Penyandang Disabilitas setidaknya melembagakan 33 hak yang melekat pada setiap Penyandang Disabilitas. Secara aconterario perlekatan hak

tersebut tentu merupakan kewajiban bagi negara khususnya Pemerintah, swasta maupun setiap orang untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak para Penyandang Disabilitas yang diatur dalam UU tersebut. Kewajiban dimaksud tidak hanya milik Kemsos, tetapi merupakan tanggungjawab semua entitas tanpa terkecuali. Inilah konsekwensi dari *rights based* yang dianut oleh *Lex Posterior* yang bersifat holistik, integral dan multisektoral.

C. Dari *Lex Generale* ke *Lex Specialis*

Perbedaan lain yang terasa cukup fundamental antara UU No. 19/2011 tentang Pengesahan CRPD dan UU No. 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas sebagai *Les Posterior* dengan UU No. 4/1997 sebagai *Lege Priori* tertuju pada *stressing Lex specialis versus Lex generale*. Hal ini mengandung konsekuensi secara yuridis untuk memproritaskan *Lex Specialis* daripada *Lex Generale* sebagaimana asas dalam dunia hukum yaitu *Lex specialis Derogate Lege Generale*. Jika UU No. 4/itu 1997 selama ini tekanannya pada pola deduktif (*Lex Generale*) maka materi muatan UU No. 19/2011 Jo UU No. 8/2016 justru berpola induktif (*Lex Specialis)*. Dalam UU No. 4/1997, *mainstreaming* disabilitas, masih percaya diri dengan konsep *equal rights and opportunity*. Pada Pasal 1 poin 3 UU No. 4 tahun 1997 dirumuskan : "kesamaan kesempatan adalah keadaan yang memberikan peluang kepada Penyandang Disabilitas untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan". Cakupan makna kesamaan kesempatan sebagaimana tersebut di atas, terlalu umum dan tanpa disertai tekanan dan penegasan. Hal ini menimbulkan konsekuensi yuridis pada UU No. 4 Tahun 1997 untuk diposisikan sebagai ketentuan yang bersifat umum. Dengan asas "Lex spesialis Derogate Lege Generale", maka ketentuan seperti itu akan selalu dikalahkan prioritas keberlakuannya dengan ketentuan yang berkedudukan sama maupun lebih rendah kedudukannya tetapi mengatur hal yang bersifat khusus.

Secara sosio politis, lembaga kesamaan hak yang tergali dari istilah *"equality of rights"* sebenarnya hanya cocok diterapkan pada heterogenitas kelompok yang

berkedudukan simetris. Artinya dua kelompok komunitas atau lebih yang melekat perbedaan semata-mata karena faktor non disabilities seperti kelompok minoritas etnis, agama, ras, atau kelas ekonomi tertentu, maka prinsip kesamaan hak menjadi pilihan yang sangat strategis untuk menghilangkan atau setidaknya memperkecil kesenjangan yang terjadi. Disebut perbedaan simetris karena kelompok-kelompok tersebut pada hakikat sama dari sudut kemampuan bahkan kebutuhan. Unsur pembedanya hanyalah karena faktor lingkungan sosial keyakinan atau faktor biologis. Sehingga untuk menghilangkan atau memperkecil diskriminasi atau ketidaksamaan negatif, maka biasanya menempuh pendekatan sosio politik yang di-justifikasi melalui penegasan hukum tentang pelarangan diskriminasi. Di sini tidak diperlukan lembaga perla-kuan khusus maupun perlindungan lebih untuk menghilangkan atau memperkecil kesenjangan terjadi.

Akan tetapi prinsip kesamaan hak dimaksud tentu saja menjadi rancu dan tidak rasional jika diterapkan pada dua hal atau lebih dengan unsur pembeda yang asimetris. Misalnya Penyandang Disabilitas yang secara fisik tidak akan pernah bisa sama dengan non disabilitas dalam beradu kekuatan fisik tanpa adanya intervensi, fasilitasi dan atau afirmasi. Karena dari semula unsur kemampuan untuk melakukan aktifitas sebagaimana kemampuan setiap orang dalam ukuran normal memang telah mengalami disfungsi. Agar keadaan tersebut dapat tetap optimal hingga menyamai tingkat kemampuan normal bahkan lebih, maka bukan hanya pendekatan sosio politik dan penegasan hukum untuk menghapus diskriminasi sebagai cara memperkecil kesenjangan, Penyandang Disabilitas perlu memperoleh rehabilitasi dan ban-tuan peralatan serta sentuhan teknologi yang disesuaikan dengan karakteristik tantangan disabilitas dan kebutuhan memulihkan fungsi hingga mencapai kemampuan normal atau lebih.

Dari sudut aktualitas istilah kesamaan hak, sebenarnya sudah ketinggalan zaman karena dalam perkembangan hukum dewasa ini khususnya yang terkait dengan persoalan perlindungan HAM, tidak terkecuali dalam sistem hukum kita telah mengintrodusir pranata hukum

baru dengan istilah : **"perlindungan lebih dan perlakuan khusus".** Hal ini dapat kita jumpai pada UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM:

Pasal 5 ayat 3 berbunyi:

"Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya".

Pasal 41 ayat 2 berbunyi:

"Setiap Penyandang Disabilitas, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus".

Lembaga perlindungan lebih maupun perlakuan khusus dalam CRPD, diakomodasi dengan beberapa istilah. Pada huruf (j) bagian preambule CRPD, mengunakan istilah "*more intensive support".* Adapun rumusan lengkapnya adalah sebagai berikut : *"Recognizing the need to promote and protect the human rights of all persons with disabilities, including those who require more intensive support".*

Selain itu CRPD juga memanifestasikan prinsip perlakuan khusus dengan istilah *"specific needs"* sebagaimana yang tertuang pada huruf (f) bagian preambule maupun pada Artikel 16 ayat 4 dan Artikel 25 huruf (b). Pada bagian lain, CRPD juga mengimplementasikan prinsip perlakuan khusus dengan istilah *"specific measures"* sebagaimana yang tertuang pada Artikel 5 ayat (4). Varian yang lebih filosofis dari bentuk apresiasi CRPD terhadap lembaga perlakuan khusus, adalah pada perkataan "reasonable acommodation". Sebagaimana yang tertuang pada Artikel 2, Artikel 5 ayat (2), Artikel 14 ayat (2), Artikel 24 ayat (2) huruf (c) dan Artikel 27 ayat (1) huruf (i).

Dalam UU No. 8/2016, dirumuskan cakupan makna dari istilah akomodasi yang layak yaitu modifikasi dan penyesuaian yang tepat dan diperlukan untuk menjamin penikmatan atau pelaksanaan semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental untuk Penyandang Disabilitas berdasarkan kesetaraan (Pasal 1 angka 9). Lembaga akomodasi yang layak/wajar dalam UU No. 8/2016, tersebar dalam berbagai pranata hak Penyandang Disabilitas antara lain: Pasal 10 huruf D, Pasal 11 huruf C, Pasal 16 huruf C, Pasal 18 huruf B, Pasal 19 huruf A, Pasal 23 huruf F, Pasal 36 ayat 1 dan 2, Pasal 42 ayat 4 huruf C, Pasal 43

ayat 1,2, dan 3, Pasal 50 ayat 1,3 dan 4, Pasal 109 ayat 2.

Sedangkan pranata perlakuan khusus, dapat dijumpai dalam Pasal 2 UU No. 8/2016 :"Pelaksanaan dan Pemenuhan hak Penyandang Disabilitas berasaskan: k. perlakuan khusus dan perlindungan lebih". Kedua pranata hak disabilitas tersebut tidak diatur secara spesifik dalam UU No. 4/1997. Itulah sebabnya *Lege Priori* selain dangkal pengakaran normanya juga miskin nilai-nilai ideal karena dibuat dengan sangat prematur (*the sweep legislation*).

D. Dari Segregatif ke Inklusif

Jika di berbagai negara telah lama mengakomodasi dan mengapresiasi hak Penyandang Disabilitas dalam layanan pendidikan, bahkan riset-riset mengenai hal tersebut sangat banyak dan bermanfaat bagi anak-anak berkebutuhan khusus, maka pertanyaannya adalah bagaimana kebijakan pendidikan yang bermartabat bagi Penyandang Disabilitas dalam layanan pendidikan di Indonesia? Harus diakui bahwa manifestasi pendidikan yang mengadopsi dan mengapresiasi hak Penyandang Disabilitas di Indonesia, sangat menyedihkan. Ketika pendidikan inklusi seharusnya diwujudkan dalam sekolah inklusi yang mempunyai misi memberi kesempatan kepada setiap peserta didik dan menjamin anak-anak berkelainan dan berkebutuhan khusus diakui sebagai warga belajar dalam sebuah lingkungan sekolah dengan anak-anak normal lainnya, namun pemerintah malah menempatkan peserta didik Penyandang Disabilitas dalam sekolah luar biasa (SLB) yang sangat diskriminatif sebagaimana diatur dalam PP No.72/1992 Jo Pasal 133 PP No.17/2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Artinya otoritas pendidikan kita cenderung mengadopsi *traditional dualistic system* yang memisahkan anak-anak yang normal dan yang berkelainan dalam bersekolah.

Sementara kehidupan berpolitik di Indonesia begitu gencar mengadopsi proses demokrasi yang cenderung *over-acting*, tetapi sistem pendidikan kita seperti lalai dalam menciptakan proses pendidikan yang demokratis bagi anak-anak berkebutuhan khusus. Indonesia masih harus bekerja keras untuk mewujudkan demokrasi substantif dan kultural

dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa, termasuk di dunia pendidikan. Artinya jujur harus diakui bahwa dalam UU No. 4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat dengan peraturan pelaksanaannya, demokrasi malah belum menyentuh secara fundamental wilayah kebijakan yang mengakomodasi dan mengapresiasi hak Penyandang Disabilitas secara penuh. Hak anak berkelainan untuk tumbuh dan berkembang bersama teman-temannya yang normal dalam sekolah biasa belum dijadikan pijakan oleh otoritas pendidikan kita untuk membuat sebuah kebijakan tentang perlunya sekolah inklusi.

Hal ini tercermin dengan sangat gamblang dalam Pasal 12 UU No. 4 Tahun 1997: *"Setiap lembaga pendidikan memberikan kesempatan perlakuan yang sama kepada* Penyandang Disabilitas *"*. Jika memperhatikan kecenderungan yang terjadi dalam praktik sebagai-mana dikemukakan di atas, ketentuan ini sangat mandul kalau bukan munafik karena lembaga pendidikan dari berbagai jenjang yang mau menerima Penyandang Disabilitas sebagai peserta didik, kebanyakan dari kalangan swasta. Sedangkan lembaga-lembaga pendidikan pemerintah semua menutup pintu erat-erat sambil membentangkan spanduk imajiner dengan bunyi *"*Penyandang Disabilitas *haram bergabung di sekolah ini"*.

Kenyataan ini sungguh-sungguh merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 24 ayat 1 PP No. 43 Tahun 1998 khususnya pada bagian penjelasan : *"yang dimaksud dengan penyelenggara satuan pendidikan adalah pemerintah atau masyarakat yang menyelenggarakan kegiatan pedidikan sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku di UU pendidikan".* Banyak yang menafsirkan ketentuan ini tertuju pada lembaga pendidikan khusus dalam bentuk SLB atau SDLB sehingga lembaga pendidikan pemerintah yang bersifat umum dianggap tidak terikat dengan ketentuan ini.

Jika memang demikian, lalu mengapa pada bagian penjelasan dirumuskan: *"Perlakuan yang sama dimaksudkan agar* Penyandang Disabilitas *sebagai peserta didik mendapatkan kesamaan perlakuan sebagaimana peserta didik lainnya, termasuk di dalamnya kesamaan perlakuan untuk mendapatkan sara-*

na dan prasarana pendidikan". Pada rumusan bagian penjelasan tersebut diselipkan frase : *"sebagaimana peserta didik lainnya"*. Makna dari perkataan *"peserta didik lainnya"* tentu adalah peserta didik dari kalangan non Penyandang Disabilitas Ini berarti ketentuan tersebut tertuju kepada lembaga pendidikan umum. Hal ini semakin jelas diatur dalam PP No.43 tahun 1998 khususnya Pasal 25 ayat 1 : "Penyandang Disabilitas *yang karena jenis dan derajat kedisabilitasannya tidak dapat mengikuti pendidikan yang diselenggarakan untuk peserta didik pada umumnya, diberikan pendidikan yang khusus diselenggarakan untuk peserta didik yang menyandang disabilitas"*.

Seandainya ketentuan tersebut diarahkan kepada lembaga pendidikan khusus, maka ketentuan itu sangat mubazir. Untuk apa UU mengatur tentang kesamaan hak dan perlakuan kepada lembaga pendidikan khusus dengan kondisi peserta didik, memang sudah sesuai dengan tujuan keberadaan lembaga. Alangkah naïf dan anehnya perkataan *"peserta didik lainnya"* jika ketentuan tersebut ditujukan kepada lembaga pendidikan khusus, karena bukankah Penyandang Di-sabilitas yang telah menjadi peserta didik pada lembaga pendidikan khusus, telah memperoleh perlakuan yang sama. Praktik diskriminasi terhadap Penyandang Disabilitas dalam pelayanan pendidikan selama ini, tidak pernah terjadi dalam lembaga pendidikan khusus, karena fenomena seperti itu seluruhnya dipraktikkan di hampir semua lembaga pendidikan umum, terutama yang menggunakan label negeri.

Karena itu, rumusan ketentuan dalam UU No. 20 Tahun 2003 khususnya Pasal 5 ayat 2 tentang bentuk layanan bagi peserta didik Penyandang Disabilitas, sedikit lebih baik. Karena dalam pasal tersebut, tidak ada lagi klausula *"sesuai dengan jenis dan derajat kedisabilitasan"*. Meski demikian perkataan *"pendidikan khusus"* pada Pasal 5 ayat 2 juga masih berpotensi menimbulkan pretensi negatif. Karena dengan rumusan seperti itu, kaum absolutis akan menginterpretasikan pendidikan khusus sebagai wadah tunggal bagi peserta didik Penyandang Disabilitas. Untunglah ada kata penghubung *"dapat"* yang berarti

pendidikan khusus bagi Penyandang Disabilitas tidak bersifat imperatif, melainkan bersifat fakultatif.

Jika dianalisis dengan pendekatan sosiolinguistik, sebenarnya istilah Pendidikan Luar Biasa (PLB) dalam kepustakaan pendidikan di Indonesia, telah melembagakan parsialitas pendidikan bagi Penyandang Disabilitas. Sebab melalui sistem segregasi pendidikan yang dilegalkan oleh warisan doktrin pendidikan klasik, otoritas pendidikan telah menciptakan diskriminasi bagi Penyandang Disabilitas karena secara awam setiap orang yang berbicara mengenai pendidikan bagi Penyandang Disabilitas, maka pemahaman awal yang timbul tentu adalah PLB, disini Penyandang Disabilitas identik dengan PLB. Sehingga pendidikan umum, tabu bagi peserta didik penyandang disabilitas .

Seandainya pemahaman ini dapat diterima, lalu bagaimana dengan Penyandang Disabilitas yang ingin melanjutkan studi setelah menamatkan pendidikan formalnya setingkat SMP pada PLB? Haruskah yang bersangkutan melanjutkan pendidikan di tingkat SMU dalam lingkup PLB sehingga perlu dibangun atau didirikan lembaga pendidikan seperti itu di setiap tempat? Jika demikian halnya, maka Penyandang Disabilitas yang ingin melanjutkan studi setelah tamat pada PLB tingkat SMU harus memilih perguruan tinggi PLB lagi, sehingga kalau tamat dan ingin kerja tentu logikanya harus bekerja di lingkungan luar biasa, bukan? Jika ini diteruskan, maka Penyandang Disabilitas yang ingin menikah itu berarti harus dengan komunitas luar biasa dan kalau ia nanti mati berarti ia harus dikubur di komplek pemakaman luar biasa juga. Penulis tidak tahu apakah Tuhan juga menciptakan neraka atau surga luar biasa sehingga proyek lokalisasi Penyandang Disabilitas semakin sempurna.

Dari uraian tersebut di atas tampak dengan jelas *image* destruktif di balik penggunaan istilah PLB. Salah satu di antaranya adalah karena proses pembauran antara Penyandang Disabilitas dengan lingkungan sosialnya dari kalangan non Penyandang Disabilitas, tidak terbangun. PLB ternyata justru membuat sekat pembeda dan diskriminasi yang tajam antara peserta didik Penyandang Disabilitas dan non Penyandang Disabilitas.

Ini kemudian turut berimbas pada buruknya apresiasi penguasa dan masyarakat terhadap penyaluran tenaga kerja Penyandang Disabilitas yang selalu dipahami sebagai figur yang tidak sehat jasmani. Selain itu terminologi PLB ternyata menyebabkan biaya layanan pendidikan bagi Penyandang Disabilitas menjadi mahal dan eksklusif, karena hanya untuk komunitas peserta didik Penyandang Disabilitas yang tidak seberapa jumlahnya dalam satu distrik, terpaksa harus dibangun/didirikan SLB dengan anggaran dua kali lipat dari sekolah biasa.

Sebagai alternatif solusi di balik wajah buram dunia pendidikan bagi kaum Penyandang Disabilitas, maka dalam filsafat pendidikan kontemporer diintrodusir strategi pendidikan inklusi untuk menggantikan sistem segregasi. Dalam berbagai literatur berbahasa Inggris disebutkan : "Inclusion is a term used by people with disabilities and other disability rights advocates for the idea that all people should freely, openly and without pity accommodate any person with a disability without restrictions or limitations of any kind". Sebenarnya istilah inklusi merupakan gagasan yang bersifat umum dan netral pada suatu kondisi kehidupan yang mengakomodasi segala perbedaan. Namun dalam perkembangannya, Inklusi adalah istilah yang dilekatkan pada kalangan Penyandang Disabilitas pada khususnya maupun pemangku hak disabilitas pada umumnya yang memperjuangkan gagasan bahwa semua orang harus bebas, terbuka dan tanpa belas kasihan, mengakomodasi setiap orang yang mengalami disabilitas tanpa syarat atau pembatasan apapun.

Meskipun hak-hak Penyandang Disabilitas secara historis eksis, sebagai sebuah gerakan yang relatif kohesif, namun gerakan ini berpusat disekitar inklusi yang digagas dan mulai terbentuk belakangan ini untuk memposisikan diri di mata masyarakat umum. (*Although disability rights has historically existed as a relatively cohesive movement, the movement centered around inclusion has only recently begun to take shape and to position itself in the eye of the general public*). Konsep inklusi menekankan pada desain universal untuk kebijakan yang berorientasi pada masalah aksesibilitas fisik, seperti kemudahan penggunaan-

struktur fisik dan penghapusan hambatan untuk memudahkan gerakan di dunia, tetapi bagian terbesar dari tujuannya adalah untuk menjadi budaya transformasional (*The concept of inclusion emphasizes universal design for policy-oriented physical accessibility issues, such as ease-of-use of physical structures and elimination of barriers to ease of movement in the world, but the largest part of its purpose is on being culturally transformational*).

Inklusi biasanya mempromosikan studi disabilitas sebagai gerakan intelektual dan menekankan kebutuhan untuk Penyandang Disabilitas (I*nclusion typically promotes disability studies as an intellectual movement and stresses the need for disabled people*). Selain mengakui nilai pengarusutamaan sebagai alat, inklusi juga berpendapat bahwa ini tidak cukup, dengan argumen bahwa: seluruh masyarakat, aksesibilitas fisik, dan sikap sosialnya, harus ada dalam pikiran dengan desain universal, serta mengakhiri marjinalisasi fisik dari semua jenis dengan menghilangkan fikiran bahwa tubuh yang berbeda tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pengelolaan diri, daya tarik fisik, dan sebagainya (*Inclusion, while acknowledging the value of mainstreaming as a tool, argues that this is not enough: the whole of society, its physical accessibility, and its social attitudes, they say, should exist with universal design in mind, thus ending physical marginalization of all kinds by ending the idea that a body that is different is incapable of self-management, physical attractiveness, and so on*).

Meskipun tak banyak buku yang secara khusus membuat definisi praktis tentang apa yang difahami sebagai pendidikan inklusif, namun fakta etimologis kata inklusif itu sendiri bermuasal dari kata *include* yang berarti menjadi bagian dari sesuatu*(being a part of something), dan* menyatu dalam kesatuan (*being embraced into the whole*). Secara filosofis, inklusi berarti juga sebuah pemahaman atau cara berpikir yang didasarkan pada prinsip keadilan sosial. Dalam konteks pendidikan, inklusi merujuk kepada keadilan dalam mengakses atau memperoleh kesempatan pendidikan bagi setiap warga masyarakat yang mempunyai latar belakang berbeda. Dengan demikian kata inklusi mengandung unsur pokok berupa, antara lain (a)

sikap positif atau inklusif terhadap anak-anak yang memiliki kelainan, (b) rasa efikasi yang tinggi terhadap pembelajaran, dan (c) kemauan dan kemampuan melakukan adaptasi terhadap pengajaran berdasarkan kebutuhan dan kelainan individu **(Moch. Sholeh YA Ichrom, 2002: 5-7, makalah dalam Lokakarya Gabungan Tentang Pendidikan Kebutuhan Khusus tingkat Nasional).**

Dalam perkembangannya, konsep tentang inklusi bagi Penyandang Disabilitas dewasa ini, lebih banyak menginspirasi dan terimplementasi dalam dunia pendidikan walau bidang lain juga tersentuh secara bertahap. Dunia sedang mencanangkan pendidikan yang ideal untuk anak-anak berkebutuhan khusus ini yaitu melalui inklusi. Tuntutan penyelenggaraan pendidikan inklusif itu sendiri semakin nyata terutama sejak diadakannya konvensi dunia tentang hak anak pada tahun 1989 dan konferensi dunia tentang pendidikan tahun 1991 di Bangkok yang menghasilkan deklarasi "education for all" – "pendidikan untuk semua". Implikasi dari pernyataan ini mengikat bagi semua anggota konferensi agar semua anak tanpa terkecuali (termasuk anak berkebutuhan khusus) mendapatkan layanan pendidikan secara memadai.

Sebagai tindak lanjut Deklarasi Bangkok, pada tahun 1994 di-selenggarakan konvensi pendidik-an di Salamanca Spanyol yang mencetuskan perlunya pendidikan inklusif yang selanjutnya dikenal dengan 'The Salamanca Statement on Inclusive Education'. Dokumen ini mengakui hak asasi dari semua anak-anak untuk pendidikan yang inklusif. 193 negara telah menandatangani Konvensi tentang Hak-Hak Anak dan juga telah setuju untuk terikat dengan isi dari konvensi ini.

Beberapa negara telah membuat kemajuan yang signifikan terbukti dari cara setiap negara mempromosikan pendidikan inklusif dalam per-undang-undangan nasional mereka, contohnya termasuk Kanada, Siprus, Denmark, Islandia, India, Luxemburg, Malta, Belanda, Norwegia, Afrika Selatan, Spanyol, Swedia, Uganda, Inggris, Amerika Serikat, dan Italia. Selain itu, Hukum yang ada di negara Italia telah mendukung pendidikan inklusif sejak tahun 1970-an. (**Zaenal**

Alimin, 2004: Jurnal Asesmen dan Intervensi Anak Berkebutuhan Khusus. Vol.3 No 1: 37)

Dalam berbagai literatur, dipahami bahwa pendidikan inklusi adalah penatalaksanaan sistim pendidikan berdasarkan prinsip *"education for all"* yang tidak membedakan peserta didik berdasarkan keadaan fisik atau intelektualnya. Dengan inklusi pendidikan setiap peserta didik tidak terkecuali dari kalangan Penyandang Disabilitas harus diperlakukan sama dalam sistem pendidikan nasional yang proporsional, adil dan bermartabat. Karena itu pelembagaan sekolah regular untuk peserta didik umum dan sekolah luar biasa bagi peserta didik Penyandang Disabilitas sudah saatnya direkonstruksi fungsi dan perannya untuk menunjang pendidikan inklusi dimana semua sekolah dapat menerima Penyandang Disabilitas sebagai peserta didik dengan prinsip kesamaan hak untuk mengikuti proses pembelajaran dalam ruang kelas maupun bahan pengajaran yang sama.

Kecenderungan penyelenggaraan pendidikan inklusi bermula dari ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan layanan pendidikan segregatif, yang menyebabkan anak-anak berkebutuhan khusus mengalami kesulitan dalam menyesuaikan diri dalam kehidupan masyarakat pada umumnya, meskipun mereka telah memiliki pengetahuan dan keterampilan yang memadai untuk hidup layak di masyarakat. Kecenderungan pendidikan inklusif juga dipicu oleh terjadinya perubahan pandangan masyarakat terhadap anak-anak berkebutuhan khusus yang tumbuh menjadi pribadi yang mampu berprestasi pada tingkat nasional maupun internasional. Hasil-hasil penelitian juga menunjukkan bahwa anak-anak yang membutuhkan layanan pendidikan khusus dapat berkembang dengan baik dengan penyelenggaraan pendidikan inklusif.

Menurut Sue Stubbs bahwa pendidikan inklusif pada dasarnya merupakan produk perpaduan antara dua pergerakan pendidikan yang kuat, yang masing-masing mempunyai pengaruh tersendiri.

1. Lobby oleh para aktivis seperti organisasi Penyandang Disabilitas, kelompok orang tua dan kelompok-kelompok

yang mempromosikan akses pendidikan bagi anak perempuan.

2. Kegagalan sekolah reguler maupun sekolah luar biasa.
3. Tekanan-tekanan baru terhadap sekolah seperti meningkatnya keberagaman akibat meningkatnya jumlah pengungsi dan orang-orang yang terlantar, HIV/AIDS, pertumbuhan penduduk, kesulitan dalam memberantas kemiskinan, dan meningkatnya situasi konflik
4. Program-program rintisan masyarakat seperti kelas melek huruf non-formal dan rehabilitasi berbasis masyarakat
5. Meningkatnya jumlah contoh keberhasilan praktik inklusi dalam berbagai budaya dan konteks.

Seperti yang dikemukakan oleh Skjorten (2002) dan Foreman bahwa terjadi gradasi pemikiran yang berhubungan dengan perkembangan pendidikan kebutuhan khusus. Adapun gradasi perkembangan pemikiran terhadap pendidikan khusus adalah: pemikiran segregatif, pemikiran integratif, dan pemikiran inklusif. Konsep dari pemikiran segregatif ditandai dengan pemisahan layanan pendidikan anak berkebutuhan khusus dengan anak pada umumnya. Pada pemikiran integrasi terjadi perkembangan pemikiran bahwa anak berkebutuhan khusus dapat belajar bersama anak pada umumnya dengan suatu penekanan bahwa anak berkebutuhan khusus tersebut telah dipersiapkan terlebih dahulu dalam sekolah khusus dan ditempatkan sesuai dengan pengetahuannya bukan pada usianya. (**Miriam Donath Skjorten, Makalah Lokakarya, 2002:13)**

Dalam era pendidikan inklusif sekolah dikelola secara khas yang sangat menekankan terciptanya suasana kooperatif. Sikap kooperatif tersebut harus dimiliki oleh semua tenaga kependidikan. Menurut APEID (Asia and the Pasific Programme of Educational Inovation for Development) bahwa dalam reformasi kurikulum menunjuk pada perubahan-perubahan, dalam hal ini yaitu landasan filosofi dan pendekatan kurikulum sekolah, seperti yang dikemukakan John

Naisbitt dan Patricia Aburdene dalam Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Terpadu/Inklusi (2004: 195-196), yang mengemukakan bahwa :

> *Reformasi kurikulum yang disebabkan oleh adanya perubahan paradigma pendidikan untuk semua (EFA) menunjuk pada perubahan-perubahan dalam ini, landasan filosofi dan pendekatan kurikulum sekolah tersebut disebabkan oleh sepuluh hal : pendidikan untuk semua, relevansi kurikulum terhadap individu dan masyarakat, pengembangan ketepatan nilai dan sikap, pengembangan proses, berkenaan dengan mempertemukan kebutuhan dengan seluruh individu, memaksimalkan perkembangan potensi setiap anak secara penuh terlepas dari status sosial dan ekonomi mereka, proses belajar mengajar yang berorientasi pada siswa, belajar tuntas (mastery learning), evaluasi kinerja yang holistik, dan menanggulangi atau menguasai dan/atau mengelola perubahan.*

Pendidikan untuk semua (EFA) merujuk pada reformasi kurikulum yang berupaya mengakomodasi kenyataan bahwa siswa-siswa sekolah memiliki karakteristik yang heterogen. Selain itu merujuk pada perlunya materi pelajaran yang disesuaikan dengan kebutuhan siswa, secara individual dan kebutuhan masyarakat.

Menurut sebuah artikel yang dimuat oleh Media Bawean, terdapat tiga juta anak yang tidak sekolah membutuhkan pendidikan layanan khusus. Pendidikan inklusi adalah strategi kunci untuk menangani anak-anak tersebut. Prinsip dasar pendidikan inklusi adalah Bahwa semua anak harus memperoleh kesempatan untuk bersama-sama belajar dan terakomodir kebutuhan-kebutuhannya tanpa ada diskriminasi apapun yang mendasarinya. Hal ini berarti bahwa sekolah regular/umum harus diperlengkapi untuk dapat melihat dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan siswa yang heterogen, termasuk mereka yang secara tradisional telah tersingkirkan, baik dari akses ke sekolah, peran serta yang ada disekolah. (**Ishartiwi dkk, Implementasi Pendidikan Inklusif Bagi Anak Berkebutuhan Khusus Dalam Sistem Persekolahan**

Nasional, Jurnal Pendidikan Khusus Vol. 6 No.1 Mei 2010: 22)

Untuk memahami makna filosofis tentang pendidikan inklusi, Sue Stubbs dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Didi Tarsidi dan Susi Septaviana, menuliskan berbagai definisi tentang pendidikan inklusi. Definisi pendidikan inklusi yang dirumuskan dalam **Seminar Agra** disetujui oleh 55 peserta dari 23 negara (terutama dari 'Selatan') pada tahun 1998. Definisi ini kemudian diadopsi dalam *South African White Paper on Inclusive Education* dengan hampir tidak mengalami perubahan:

> *Definisi Seminar Agra dan Kebijakan Afrika Selatan Pendidikan Inklusif:*
>
> 1. *Lebih luas daripada pendidikan formal: mencakup pendidikan di rumah, masyarakat, sistem non formal dan informal.*
> 2. *Mengakui bahwa semua anak dapat belajar.*
> 3. *Memungkinkan struktur, sistem dan metodologi pendidikan memenuhi kebutuhan semua anak.*
> 4. *Mengakui dan menghargai berbagai perbedaan pada diri anak: usia, gender, etnik, bahasa, kedisabilitasan, status HIV/AIDS dll.*
> 5. *Merupakan proses yang dinamis yang senantiasa berkembang sesuai dengan budaya dan konteksnya.*
> 6. *Merupakan bagian dari strategi yang lebih luas untuk mempromosikan masyarakat yang inklusif.*

Indeks untuk inklusi merupakan hasil dari proyek penelitian partisipatori selama 3 tahun di Inggris untuk mengembangkan materi dalam mendukung inklusi. Materi ini kini telah diterjemahkan secara meluas dan digunakan sebagai panduan pada berbagai konteks dan budaya.

Mengembangkan lingkungan sekolah reguler yang inklusif saat ini sudah menjadi sebuah keharusan. Banyak sekolah yang telah merintis program inklusi berusaha memastikan semua siswa merasa dihargai dengan memberikan semua kebutuhan belajar mereka dan membantu mereka mencapai potensi yang maksimal. Sekolah reguler dengan orientasi inklusif

adalah lembaga yang paling efektif untuk mengatasi diskriminasi, menciptakan komunitas ramah, membangun suatu masyarakat inklusif dan mencapai pendidikan untuk semua. Agar inklusi menjadi kenyataan, maka pendidikan inklusif harus mampu merubah dan menjamin semua pihak untuk membuktikan keberhasilan penyelenggaraan pendidikan. Maka tugas dan kewajiban sekolah yang menyelenggarakan pendidikan inklusi adalah, seperti yang dikemukakan **Anupan Ahuya (2003,** *Inclusive Education Pilot Project In Bandung Indonesia)***:**

1. Mengubah sikap siswa, guru, orang tua dan masyarakat.
2. Menjamin semua siswa mempunyai akses terhadap pendidikan dan mengikutinya secara rutin.
3. Menjamin semua siswa diberi kurikulum penuh yang relevan dan menantang
4. Membuat rencana kelas untuk seluruhnya.
5. Menjamin dukungan dan bantuan yang tersedia (teman sebaya, guru, spesialis, orang tua dan masyarakat).
6. Menjamin semua siswa menyelesaikan sekolah dan mereka yang putus sekolah diberikan kesempatan untuk meneruskan sekolah.
7. Memperbaiki pencapaian dan kesuksesan semua siswa pada semua level.
8. Menjamin pelatihan aktif berbasis sekolah.
9. Menggunakan metode yang fleksibel dan mengubah kelompok belajar.
10. Menjamin terlaksananya pembelajaran yang aktif.
11. Menjamin adanya ekspektasi yang tinggi bagi semua siswa.

Kurikulum dalam pendidikan inklusif hendaknya disesuaikan dengan kebutuhan anak. Selama ini anak dipaksakan harus mengikuti kurikulum. Oleh sebab itu sekolah hendaknya memberikan kesempatan untuk menyesuaikan kurikulum dengan anak yang memiliki berbagai kemampuan,

bakat dan minat. Modifikasi (penyesuaian) kurikulum dilakukan oleh tim pengembang kurikulum di sekolah. Tim pengembang kurikulum sekolah terdiri dari: kepala sekolah, guru kelas, guru mata pelajaran, guru pendidikan khusus, konselor, psikolog, dan ahli lain yang terkait.

Bagi anak yang membutuhkan layanan khusus disediakan dukungan berkesinambungan yang berkisar dari bantuan minimal di kelas reguler hingga progam pelajaran tambahan di sekolah itu dan bila diperlukan diperluan dengan penyediaan bantuan guru pembimbing khusus (GPK) yang berlatar belakang S1 PLB dan atau guru yang telah mengikuti Diklat Pendidikan Inklusi. (Tarmansyah, Pelaksanaan Pendidikan Inklusi, Jurnal Ilmiah Ilmu Pendiidkan , 2009).

Semua keluhuran nilai inklusi sebagaimana yang terurai di atas sama sekali disebutkan secara eksplisit dalam *Lege Priori*. Hal inilah yang mengakibatkan para Penyandang Disabilitas Indonesia mengalami perlakukan diskriminasi secara massif dan sistematis. Berbeda dengan *Lex Posterior,* justru mengadopsi prinsip dan nilai inklusi dengan penempatan secara tersebar pada beberapa pasal dalam UU No 8/2016 sebagai berikut :

1) Pasal 2: Pelaksanaan dan Pemenuhan hak Penyandang Disabilitas berasaskan: j. inklusif;

2) Pasal 10 : Hak pendidikan untuk Penyandang Disabilitas meliputi hak: a. mendapatkan pendidikan yang bermutu pada satuan pendidikan di semua jenis, jalur, dan jenjang pendidikan secara inklusif dan khusus;

3) Penjelasan Pasal 10 Huruf a : Yang dimaksud dengan "pendidikan secara inklusif" adalah pendidikan bagi peserta didik Penyandang Disabilitas untuk belajar bersama dengan peserta didik bukan Penyandang Disabilitas di sekolah reguler atau perguruan tinggi.

4) Pasal 21 : Hak habilitasi dan rehabilitasi untuk Penyandang Disabilitas meliputi hak: a. mendapatkan habilitasi dan rehabilitasi sejak dini dan secara inklusif

sesuai dengan kebutuhan;

5) Pasal 40 : (2) Penyelenggaraan dan/atau fasilitasi pendidikan untuk Penyandang Disabilitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam sistem pendidikan nasional melalui pendidikan inklusif dan pendidikan khusus.

6) Pasal 41 ayat : (1) Pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan dan/atau memfasilitasi pendidikan inklusif dan pendidikan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (2) wajib memfasilitasi Penyandang Disabilitas untuk mempelajari keterampilan dasar yang dibutuhkan untuk kemandirian dan partisipasi penuh dalam menempuh pendidikan dan pengembangan sosial.

7) Pasal 42 ayat: (1) Pemerintah daerah wajib memfasilitasi pembentukan Unit Layanan Disabilitas untuk mendukung penyelenggaraan pendidikan inklusif tingkat dasar dan menengah;

8) Pasal 42 ayat 4 huruf : g. memberikan sosialisasi pemahaman disabilitas dan sistem pendidikan inklusif kepada pendidik, tenaga kependidikan, dan peserta didik.

9) Pasal 44 : Perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan keguruan wajib memasukkan mata kuliah tentang pendidikan inklusif dalam kurikulum.

10) Pasal 46 ayat : (2) Lembaga pelatihan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus bersifat inklusif dan mudah diakses.

11) Pasal 110 ayat 2 huruf :b. memberi kesempatan untuk berpartisipasi dan berinklusi di seluruh aspek kehidupan.

12) Penjelasan Pasal 87 ayat 2 huruf a : Kegiatan seni budaya meliputi pendidikan seni, sanggar seni, pertunjukan seni, pameran seni, festival

seni, dan kegiatan seni lainnya secara inklusif baik yang dilaksanakan di tingkat daerah, nasional, maupun internasional.

Dalam Model HAM (*human rights based*) menyatakan bahwa Penyandang Disabilitas tidak bisa berpartisipasi penuh dalam masyarakat karena lingkungan yang tidak inklusif. Contohnya, pengguna kursi roda tidak bisa masuk ke sebuah gedung karena tidak ada bidang landai. Penyandang tunanetra tidak bisa belajar dengan maksimal karena tidak ada orang yang membantunya membaca buku teks yang dia butuhkan, atau karena dia tidak bisa mengerjakan ujian menggunakan huruf *Braille*. Lingkungan yang tidak ramah ini menghambat mereka dalam berbagai hal, bahkan hanya sekadar untuk berekreasi sekalipun.

Menciptakan lingkungan yang inklusif merupakan tugas negara dan masyarakat sekitar. Namun, standar suatu suatu negara akan lingkungan yang inklusif berbeda-beda. Begitu juga dengan pemahaman masyarakat tentang isu disabilitas pasti berbeda-beda dalam setiap budaya.

Untuk mencari jalan tengah, Badan PBB mengeluarkan standar internasional dalam menciptakan lingkungan yang juga mengakomodasi kebutuhan Penyandang Disabilitas. Standar tersebut mencakup hal-hal yang perlu diperhatikan, untuk memastikan partisipasi Penyandang Disabilitas dalam kehidupan bermasyarakat, dimulai dari pra syarat yang diperlukan, area-area yang menda-pat perhatian, ukuran-ukuran pelaksanaan, dan pengawasan.

Sebelum suatu negara/komunitas menciptakan lingkungan yang inklusif, pemangku kepentingan harus memperhatikan empat hal yaitu membangkitkan kesadaran, perawatan medis, rehabilitasi, dan layanan pendukung. Pemangku kepentingan harus membangkitkan kesadaran semua pihak seperti pendidik, politisi, pemberi kerja, pengusaha, orangtua, pemerintah, penye-lenggara layanan publik, dan lain-lain, mengenai pentingnya merangkul Penyandang Disabilitas dalam setiap relung kehidupan. Jika kesadaran ini tidak ada, maka lingkungan yang inklusif ini tidak akan pernah tercipta. Penyandang

Disabilitas juga berhak mendapat layanan medis dan rehabilitasi sesuai dengan kebutuhan mereka. Terakhir, harus ada layanan-layanan pendukung yang membuat Penyandang Disabilitas bisa meningkatkan kemandirian mereka. Layanan ini termasuk ke dalam penyediaan alat bantu (seperti penyediaan alat bantu dengar dan percetakan khusus huruf *Braille*), atau layanan bahasa isyarat bagi tunarungu.

Bidang-bidang yang menjadi sasaran dalam pemerataan kesempatan antara lain aksesibilitas, pendidikan, peluang kerja, penghasilan dan keamanan sosial, budaya, rekreasi, olahraga, dan agama. Dalam kaitannya dengan lingkungan memenuhi standar aksesibilitas, area pertama mungkin yang paling penting untuk dibahas di sini. Ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu akses terhadap lingkungan fisik dan akses terhadap komunikasi dan informasi. Lingkungan fisik ini termasuk gedung perkantoran, gedung sekolah, apartemen, perumahan, transportasi, jalan, dan lain-lain. Pemerintah juga harus memastikan bahwa arsitek dan pendesain fasilitas umum memperhatikan hal ini, dan aspek aksesibilitas ini sudah diperhitungkan di awal desain. Demikian juga halnya dengan komunikasi dan informasi. Ini juga harus bisa diakses bagi Penyandang Disabilitas sensori seperti tunanetra dan tunarungu.

Untuk menciptakan lingkungan memenuhi standar aksesibilitas ini, pemerintah harus melibatkan organsasi Penyandang Disabilitas agar desain yang dibuat sesuai dengan kebutuhan mereka. Ini juga untuk menghindari kesalahan desain. Ada kasus di sebuah mall di Jakarta di mana toilet untuk kursi roda ternyata tidak bisa digunakan karena salah perhitungan, padahal interior toilet itu sudah dibuat secara artistik.

Selain itu aksesibilitas non fisik bagi kelompok disabilitas harus juga mencakup pola atau sistem maupun regulasi serta perilaku. Ketika dunia bisnis atau layanan publik beroperasi dengan pola atau sistem yang telah di standarkan maka pola dan sistem tersebut haruslah memenuhi standar aksesibilitas bagi semua orang termasuk disabilitas. Begitu juga dengan regulasi dari otoritas publik maupun privat, haruslah bernuansa *to respect, to protect and to fulfil*. Demikian pula dengan penyelenggara layanan publik, perlu

dibangun *mindset* dan perilaku yang konstruktif pada disabilitas.

E. Dari Limitatif ke Ekstensif

Sudah merupakan hal yang tak dapat disangkal bahwa *Lege Priori* secara substantif mengatur hal ikhwal tentang kedisabilitasan dengan materi muatan yang sangat terbatas (limitatif). Bagaimana tidak karena hajatan disabilitas yang menjadi materi muatan dalam peraturan hukum yang lama, hanya terbatas pada 6 bidang yaitu pendidikan, ketenagakerjaan, aksesibilitas, rehabilitasi sosial, bantuan sosial dan pemeliharaan taraf kehidupan sosial.

Kita bisa membayangkan betapa sempit ruang yang disediakan oleh hukum untuk menampung begitu banyak kepentingan Penyandang Disabilitas. Tidak salah jika Lege Priori bukan saja gagal mengantarkan Penyandang Disabilitas mencapai taman sari kehidupan yang sejahtera, inklusifi dan bermartabat, tetapi juga menciptakan problematika besar dalam bentuk diskriminasi dan marginalisasi secara massif dan sistematis, mengakibatkan keterpurukan di hampir semua bidang kehidupan.

Kenyataan inilah yang membangkitkan keprihatinan dan kesadaran untuk melahirkan *Lex Posterior* sebagai satu-satunya jimat ampuh untuk membebaskan Penyandang Disabilitas dari jebakan diskriminasi dan keterpurukan. Hadirnya *Lex Posterior* yaitu UU No. 8/2016 memantik semangat baru bagi segenap Penyandang Disabilitas Indonesia untuk menebar asa setelah terkungkung selama lebih dari 2 dasawarsa di bawah rezim *Lege Priori*. Gegap gempita dan ekspektasi bertabur berlaksa bunga harapan yang terpancar dari segenap Penyandang Disabilitas Indonesia menyambut lahirnya UU No 8/2016, bukanlah isapan jempoil belaka. Karena materi muatan *Lex Posterior* tersebut, tidak hanya mengacu pada nilai dan prinsip pelembagaan hak penyandang disabilitas secara komprehensif, tetapi juga mengakomodasi berbagai pranata kedisabilitasan secara ekstensif.

Bidang yang dirasakan paling ekstensif pengaturannya dalam penguatan hak Penyandang Disabilitas adalah hak sipil dan hukum, betapa tidak karena hak tersebut tidak dijumpai dalam *Lege Priori*. Dalam Pasal 6 UU No. 8/2016, diatur secara detil mengenai hak sipil khususnya hak hidup Penyandang

Disabilitas meliputi:

a. Penghormatan atas integritas;
b. Tidak dirampas nyawanya;
c. Mendapatkan perawatan dan pengasuhan yang menjamin kelangsungan hidupnya;
d. Bebas dari penelantaran, pemasungan, pengurungan, dan pengucilan;
e. Bebas dari ancaman dan berbagai bentuk eksploitasi; dan
f. Bebas dari penyiksaan, perlakuan dan penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat manusia.

Namun ekstensifikasi yang paling strategis urgensinya dalam penguatan hak Penyandang Disabilitas, tertuang dalam pasal 7 UU No. 8/2016. Karena dalam pasal tersebut dilembagakan penegasan tentang pembebasan Penyandang Disabilitas dari segala bentuk stigma destruktif. Ketentuan seperti inilah yang sangat dinantikan oleh penyandang disabilitas, karena terjadinya pelbagai praktik diskriminasi dan marjinalisasi kepada Penyandang Disabilitas tidak hanya dilakukan oleh kalangan awam tetapi juga para intelektual bahkan kaum agamawan sekalipun, turut menjadi bagian dari aktor dan pelaku keterpurukan Penyandang Disabilitas di bawah *Lege Priori*.

Semua ini berhulu dari melembaganya stigma negatif, bagi Penyandang Disabilitas yang tidak hanya mempersempit tetapi juga menciptakan kesan buruk bagi masyarakat umum tentang Penyandang Disabilitas. Persoalan tersebut kini dapat diterobos oleh dalam ketentuan dalam pasal 7 UU No. 8/2016 dengan rumusan lengkap sebagai berikut: Hak bebas dari stigma untuk Penyandang Disabilitas meliputi hak bebas dari pelecehan, penghinaan, dan pelabelan negatif terkait kondisi disabilitasnya.

Sebagai bentuk pengejawantahan *human rights based* UU No. 8/2016 telah meletakkan kerangka dasar tentang hak Penyandang Disabilitas, tidak hanya mengacu pada CRPD, tetapi juga memperkuat pelembagaan HAM dalam konstitusi. Hal ini terasa dalam Pasal 8 UU No. 8/2016 dengan rumusan lengkap sebagai berikut : Hak privasi untuk Penyandang Disabilitas meliputi hak:

a. Diakui sebagai manusia pribadi yang dapat menuntut dan memperoleh perlakuan

serta Pelindungan yang sama sesuai dengan martabat manusia di depan umum;

b. Membentuk sebuah keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah;
c. Penghormatan rumah dan keluarga;
d. Mendapat perlindungan terhadap kehidupan pribadi dan keluarga; dan
e. Dilindungi kerahasiaan atas data pribadi, surat-menyurat, dan bentuk komunikasi pribadi lainnya, termasuk data dan informasi kesehatan.

Persoalan fundamental yang selama ini membelenggu Penyandang Disabilitas, tertuju pada degradasi hak sebagai subjek hukum khususnya hak keperdataan. Akibatnya banyak elemen Penyandang Disabilitas, terutama tunanetra, tunarungu dan tunagrahita kehilangan haknya untuk memperoleh kedudukan hukum maupun pelayanan publik secara tidak wajar misalnya Penyandang Disabilitas dalam masyarakat Hindu di Bali dan di elemen lain, sering dinyatakan tidak berhak menjadi ahli waris karena dianggap tidak memiliki kemampuan (*personae Miserabile*) untuk mengelola dan memanfaatkan hak warisnya.

Demikian pula layanan perbankan, asuransi dan berbagai pelayanan publik lainnya, kerap menolak Penyandang Disabilitas tertentu untuk menjadi nasabah. Kalaupun penyelenggara layanan publik memperbolehkan menjadi nasabah, maka mereka diharuskan untuk memenuhi syarat tambahan antara lain membuat akta notaris yang menyatakan diri sebagai penyandang disabilitas. Pensyaratan seperti ini selain merupakan bentuk perlakuan diskriminasi, juga sangat mempersulit bagi Penyandang Disabilitas dalam memperoleh dan menikmati hak asasinya.

Persoalan inilah yang kini diterobos oleh Pasal 9 UU No 8/2016 dengan rumusan lengkap sebagai berikut : Hak keadilan dan perlindungan hukum untuk Penyandang Disabilitas meliputi hak:

a. Atas perlakuan yang sama di hadapan hukum;
b. Diakui sebagai subjek hukum;
c. Memiliki dan mewarisi harta bergerak atau tidak bergerak;
d. Mengendalikan masalah keuangan atau menunjuk

orang untuk mewakili kepentingannya dalam urusan keuangan;

e. Memperoleh akses terhadap pelayanan jasa perbankan dan nonperbankan;

f. Memperoleh penyediaan Aksesibilitas dalam pelayanan peradilan;

g. Atas perlindungan dari segala tekanan, kekerasan, penganiayaan, diskriminasi, dan/atau perampasan atau pengambilalihan hak milik;

h. Memilih dan menunjuk orang untuk mewakili kepentingannya dalam hal keperdataan di dalam dan di luar pengadilan; dan

i. Dilindungi hak kekayaan intelektualnya.

Sebagai modal dasar dalam menciptakan sumber daya Penyandang Disabilitas yang bermutu sehingga dapat kontributif bagi pembangunan bangsa dan negara, maka pendidikan haruslah mengikutsertakan semua orang termasuk Penyandang Disabilitas. Harapan ini terpatri secara proporsional dalam Pasal 10 UU No. 8/2016. Selain melembagakan pentingnya pendidikan yang bermutu, maupun bentuk pendidikan bagi Penyandang Disabilitas di semua jalur dan jenjang pendidikan, penguatan hak Penyandang Disabilitas dalam bidang pendidikan, tertuju pada perluasan hak yang tidak hanya menjadi peserta didik, tetapi juga hak untuk menjadi penyelenggara didik, mulai dari tenaga pengajar untuk pendidikan dasar dan menengah maupun menjadi dosen di perguruan tinggi hingga menjadi pejabat pada instansi yang mengelola dan menyelenggarakan pendidikan. Pelembagaan hak tersebut tertuang secara gamblang dalam Pasal 10 UU No. 8/ 2016 dengan rumusan lengkap sebagai berikut:

Hak pendidikan untuk Penyandang Disabilitas meliputi hak:

a. Mendapatkan pendidikan yang bermutu pada satuan pendidikan di semua jenis, jalur, dan jenjang pendidikan secara inklusif dan khusus;

b. Mempunyai kesamaan kesempatan untuk menjadi pendidik atau tenaga kependidikan pada satuan pendidikan di semua jenis,

jalur, dan jenjang pendidikan;

c. Mempunyai kesamaan kesempatan sebagai penyelenggara pendidikan yang bermutu pada satuan pendidikan di semua jenis, jalur, dan jenjang pendidikan; dan

d. Mendapatkan akomodasi yang layak sebagai peserta didik.

Penguatan HAM yang sangat strategis dalam *Lex Posterior,* tertuju pada hak pekerjaan. Karena dalam *Lege Priori* hak pekerjaan bagi Penyandang Disabilitas hanya mewajibkan kepada perusahaan negara maupun swasta dengan kuota masing-masing 1 %. Sedangkan dalam *Lex Posterior*, hak untuk bekerja sebagai Penyandang Disabilitas mencakup semua sektor baik dalam rezim ketenagakerjaan maupun kepegawaian dengan kuota 2% bagi instansi pemerintah pusat dan daerah serta 1% untuk swasta.

Hal ini ditegaskan dalam Pasal 53 ayat 1 dan 2 UU No. 8/2016 dengan rumusan lengkap sebagai berikut:

(1) Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah wajib mempekerjakan paling sedikit 2% (dua persen) Penyandang Disabilitas dari jumlah pegawai atau pekerja.

(2) Perusahaan swasta wajib mempekerjakan paling sedikit 1% (satu persen) Penyandang Disabilitas dari jumlah pegawai atau pekerja.

Selain itu *Lex Posterior* juga melembagakan sistem perlindungan hak bekerja bagi Penyandang Disabilitas. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 45 UU No. 8/2016: "Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin proses rekrutmen, penerimaan, pelatihan kerja, penempatan kerja, keberlanjutan kerja, dan pengembangan karier yang adil dan tanpa Diskriminasi kepada Penyandang Disabilitas".

Sebagai pekerja atau pegawai, Penyandang Disabilitas juga mempunyai hak normatif yang dijamin dan dilindungi oleh hukum. Hal tersebut tertuang secara berurut dalam Pasal 48 - Pasal 52 sebagai berikut:

Pasal 48

Pemberi Kerja dalam penempatan tenaga kerja Penyandang Disabilitas dapat:

a. Memberikan kesempatan untuk masa orientasi atau adaptasi di awal masa kerja untuk menentukan apa yang diperlukan, termasuk penyelenggaraan pelatihan atau magang;
b. Menyediakan tempat bekerja yang fleksibel dengan menyesuaikan kepada ragam disabilitas tanpa mengurangi target tugas kerja;
c. Menyediakan waktu istirahat;
d. Menyediakan jadwal kerja yang fleksibel dengan tetap memenuhi alokasi waktu kerja;
e. Memberikan asistensi dalam pelaksanaan pekerjaan dengan memperhatikan kebutuhan khusus Penyandang Disabilitas; dan
f. Memberikan izin atau cuti khusus untuk pengobatan.

Pasal 49

Pemberi Kerja wajib memberi upah kepada tenaga kerja Penyandang Disabilitas yang sama dengan tenaga kerja yang bukan Penyandang Disabilitas dengan jenis pekerjaan dan tanggung jawab yang sama.

Pasal 50

(1) Pemberi kerja wajib menyediakan akomodasi yang layak dan fasilitas yang mudah diakses oleh tenaga kerja Penyandang Disabilitas.
(2) Pemberi kerja wajib membuka mekanisme pengaduan atas tidak terpenuhi hak Penyandang Disabilitas.
(3) Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menyosialisasikan penyediaan akomodasi yang layak dan fasilitas yang mudah diakses oleh tenaga kerja Penyandang Disabilitas.
(4) Pemberi kerja yang tidak menyediakan akomodasi yang layak dan fasilitas yang mudah diakses oleh tenaga kerja Penyandang Disabilitas dikenai sanksi administratif berupa:
    a. Teguran tertulis;
    b. Penghentian kegiatan operasional;
    c. Pembekuan izin usaha; dan
    d. Pencabutan izin usaha.

Pasal 51

Pemberi kerja wajib menjamin agar Penyandang Disabilitas dapat melaksanakan hak berserikat dan berkumpul dalam lingkungan pekerjaan.

Pasal 52

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin akses yang setara bagi Penyandang Disabilitas terhadap manfaat dan program dalam sistem jaminan sosial nasional di bidang ketenagakerjaan.

Bentuk ekspansi yang paling strategis dalam penguatan hak Penyandang Disabilitas dari sisi penegakan, perlindungan dan pemenuhan HAM, tertuju pada 2 hal yaitu: pelembagaan komisi nasional disabilitas (KND) maupun sanksi. Meski hanya diberi kewenangan pada 4 hal yaitu pemantauan, evaluasi, monitoring, dan pelaksanaan kerja sama. KND setidaknya hadir untuk mengawal pelaksanaan hak Penyandang Disabilitas sebagaimana dijamin dalam UU No. 8/2016. Hal tersebut diatur dalam Pasal 131-Pasal 133 sebagai berikut:

Pasal 131

Dalam rangka pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas dibentuk KND sebagai lembaga nonstruktural yang bersifat independen.

Pasal 132

(1) KND sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 mempunyai tugas melaksanakan pemantauan, evaluasi, dan advokasi pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas.

(2) Hasil pemantauan, evaluasi, dan advokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan kepada Presiden.

Pasal 133

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 132, KND menyelenggarakan fungsi:

a. Penyusunan rencana kegiatan KND dalam upaya pelaksanaan penghormatan, Pelindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas;

b. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas;

c. advokasi pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas; dan

d. pelaksanaan kerja sama dalam penanganan Penyandang Disabilitas dengan pemangku kepentingan terkait.

Adapun tentang sanksi sangat mutlak kedudukannya dalam penegakan hukum. Karena tanpa sanksi ketentuan hukum seperti UU No. 8/2016 tidak dapat ditegakkan. Inilah yang menjadi petaka besar dalam UU No. 4 /1997. Karena ketentuan sanksi dalam UU tersebut hanya mencakup ketentuan pidana yang sangat lemah dan kabur. Dalam Pasal 28 UU No. 4/1997, diatur mengenai sanksi pidana tetapi hanya ditujukan pada pelanggaran terhadap hak bekerja. Parahnya lagi karena ketentuan administratif dalam Pasal 29 UU No. 4 /1997 hanya tertuju pada pelanggaran terhadap hak pendidikan dan aksesibilitas yang konon akan di jabarkan lebih lanjut dalam PP anehnya karena meski PP telah terbit yaitu PP 43 /1998, justru tidak mengatur mengenai sanksi tersebut.

Dalam *Lex Posterior* pelembagaan ketentuan sanksi pidana, sudah sangat komprehensif meski ancaman pidananya masih belum sekuat dengan ketentuan hukum lainnya. Hal ini dapat kita jumpai pada pasal 144 dan Pasal 145 UU No. 8/2016 sebagai berikut:

Pasal 144

Setiap orang yang melakukan tindakan yang berdampak kepada bertambah, berkurang, atau hilangnya hak kepemilikan Penyandang Disabilitas tanpa mendapat penetapan dari pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 142 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 145

Setiap Orang yang menghalang-halangi dan/atau melarang Penyandang Disabilitas untuk mendapatkan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 143 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah)

F. Penutup

Meski *Lege Priori* mengandung begitu banyak kelemahan dan keterbatasan, namun kehadirannya cukup berjasa untuk memulai sebuah proses legitimasi yuridis. Betapa tidak karena sejak Indonesia merdeka, dunia Penyandang Disabilitas Indonesia baru mendapat perlindungan hukum secara spesifik sejak disahkannya UU No. 4/1997. Pada masa itulah, bermunculan berbagai sistem kelembagaan Penyandang Disabiliitas, sekalipun masih dalam model *charity based*.

Hadirnya *Lex Posterior* untuk menggantikan *Lege Priori* merupakan momentum yang sangat bersejarah bagi Penyandang Disabilitas Indonesia dalam mengakselerasi upaya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas di segala bidang . Meski demikian, *Lex Posterior* sebagai produk insaniah sudah tentu memiliki kelemahan. Selain belum teruji kehandalan dan kemapanannya, *Lex Posterior* juga dapat menjadi jebakan yang tak berkesudahan khususnya bagi proses penegakan hukum. Karena meski tersedia pranata sanksi pidana yang lebih komprehensif, namun tidak disebutkan sama sekali institusi yang berwenang melakukan penegakan hukum jika terjadi pelanggaran.

Selain itu, *Lex Posterior* juga hadir dengan substansi yang masih banyak mengandung kekaburan. Bahkan menggiring Penyandang Disabilitas untuk beradu dengan warga negara pada umumnya. Padahal dalam CRPD maupun ketentuan hukum tentang Penyandang Disabilitas di banyak negara, justru melekatkan prinsip affermatif action bagi Penyandang Disabilitas dalam kompetisi. Semua ini tentu didasarkan pada aspek keadilan demi melawan praktik diskriminasi dan marjinalisasi.

Kita semua tentu menaruh harapan besar pada *Lex Posterior* untuk mendobrak segala bentuk diskriminasi dan marjinalisasi sebagai biang keterpurukan Penyandang Disabilitas di Indonesia. Agenda percepatan pemajuan Penyandang Disabilitas di Indonesia, telah berderet di atas tumpukan asa untuk melintasi gelombang aral menuju pintu gerbang kehidupan yang sejahtera, inklusif dan bermartabat. Sebab hanya dengan kondisi seperti itu, Penyandang Disabilitas dapat berkontribusi bagi kemajuan bangsa dan negaranya. Sebaliknya

jika Penyandang Disabilitas dalam keadaan lemah dan terpuruk sudah tentu akan menjadi beban berkepanjangan bagi semua pihak.

Daftar Pustaka

Achmad Ali (2002 ; 90) Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis); Gunung Agung Jakarta.

Ahuja, A. (2003). *Inclusive Education Pilot Project In Bandung Indonesia,* Consultant Report. UNESCO, Bangkok, Thailand.

Benni Indo, 2013, Mengenal Disabilitas Melalui Sejarah (Rangkuman Hasil Seminar 13/9/2013) oleh Pusat Studi dan Layanan Disabilitas (PSLD) Universitas Brawijaya Malang.

Ishartiwi dkk, Mei 2010, Implementasi Pendidikan Inklusif bagi Anak Berkebutuhan Khusus Dalam Sistem Persekolahan Nasional, Jurnal Pendidikan Khusus Vol. 6 No.1, Jurusan Pendidikan Luar Biasa, FIP Universitas Negeri Yogyakarta.

Miriam Donath Skjorten, Prof.; The Role of Universities in Promoting Education For All in an Inclusive dan Learning Friendly Environment; makalah dalam Lokakarya Gabungan tentang Pendidikan Kebutuhan Khusus tingkat Nasional, September 2002, Mataram.

Moch. Sholeh YA Ichrom, Prof. Phd; September 2002, Proses Menciptakan Pendidikan Inklusi dan Lingkungan Pembelajaran yang Akrab di Sekolah Dasar, makalah dalam Lokakarya Gabungan Tentang Pendidikan Kebutuhan Khusus tingkat Nasional, Mataram.

Tarmansyah , 2009, Pelaksanaan Pendidikan Inklusif di SD Negeri 03 Alai Padang Utara Kota Padang. Pedagogi; Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan. Volume IX No.1 Hildegum Olsen. 2003. *Pendidikan Inklusif Suatu Strategi Menuju pendidikan untuk semua* (Materi Lokakarya) Mataram; Direktorat PLB.

Tim Penyusun, 2013, Modul Pelatihan Jaminan Pemenuhan Hak Politik Penyandang Disabilitas dalam Penyelenggaraan Pemilu, Agenda, Jakarta.

Trimo , 2012. Manajemen Sekolah Penyelenggara Pendidikan Inklusif: Kajian Aplikatif Pentingnya Menghargai Keberagaman bagi Anak-Anak Berkebutuhan Khusus. JMP Volume 1 Nomor 2.

Wikipedia (2009 a). Medical model of disability. (Online). Tersedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Medical_model_of_disability. Diakses 7 April 2010.

Wikipedia (2009 b). Social model of disability. (Online). Tersedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Social_model_of_disability. Diakses 7 April 2010.

The Open University (2006). Models of disability. (Online). Tersedia: http://www.open.ac.uk/inclusiveteaching/pages/understanding-and-awareness/models-of-disability.php. Diakses 19 September 2011.

Zaenal Alimin, (2004) Reorientasi Pemahaman Konsep Pendidikan Khusus Ke Pendidikan Kebutuhan Khusus dan Implikasinya terhadap Layanan Pendidikan. Jurnal Asesmen dan Intervensi Anak Berkebutuhan Khusus. Vol.3 No 1 (52-63).

Riwayat Hidup

Nama Lengkap : Dr. Saharuddin Daming, S.H., M.H.
Tempat dan Tanggal Lahir : Pare-Pare, Sulawesi Selatan, 28 Mei 1968
Alamat Kantor : Fakultas Hukum Universitas Ibn Khaldun Bogor, Jl. KH. Sholeh Iskandar KM.2, Kedung Badak, Tanah Sareal Bogor 16162.
Alamat Rumah : Jalan Sungai Lamandau No 105, Taman Venesia Sentul City Bogor 16810
No Kontak : 085280888900, 081384324321, 085888162020.
No. KTP : 3201052805680001.
NPWP : 26.590.625.5-403.000

Latar Belakang Pendidikan

Tamat SDN No.23 Pare-Pare tahun 1980. Tamat SLB-A Yapti Makassar Tahun 1985. Tamat SMA Datuk Ribandang Makassar tahun 1988. Tamat Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makasar tahun 1994. Tamat Strata 2 Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2002. Meraih gelar Doktor dalam Ilmu Hukum dari Universitas Hasanuddin Makassar 05 Febuari 2009 dengan judul disertasi : "Paradigma Perlakuan Negara Terhadap Hak Penyandang Disabilitas dalam Sistem Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia".

Profesi

Saharuddin Daming saat ini menekuni profesi sebagai advokat dan juga Dosen di Fakultas Hukum Universitas Ibn Khaldun Bogor. Sebelumnya duduk sebagai Komisioner Komnas HAM Periode 2007 - 2012 khususnya pada Sub-Komisi Pendidikan dan Penyuluhan HAM.

Pengalaman Pengabdian

Sebelum di Komnas HAM, Saharuddin Daming berprofesi sebagai Advokat dan Konsultan Hukum serta Penasihat Ahli Pemerintah Prov. Sul-Sel. Dalam pengabdian pada masyarakat, Saharuddin Daming menyupervisi banyak sekali lembaga penegakan HAM khususnya bagi masyarakat tertindas.

Ekspresi

Buah pikiran dan pendapatnya secara tertulis maupun lisan juga banyak dituangkan dalam beberapa makalah untuk sejumlah seminar/ lokakarya dan forum diskusi bertaraf nasional dan regional. Demikian pula artikel-artikelnya yang menulis tentang hukum, politik, HAM, dan laing-lain sering dimuat beberapa harian nasional dan lokal serta kerap menjadi komentator isu-isu politik hukum dan sosial budaya di berbagai media elektronik.

Perlindungan Hak atas Air dalam Pembangunan Pabrik Semen di Provinsi Jawa Tengah

Mimin Dwi Hartono

Abstract

The people movement in Rembang, Pati, and Kebumen in Central Java Province, is interesting to be observed in terms of public participation to defense human rights. They were active in consolidating its motion to reject the establishment of a cement factories due to threatenening the protection and fulfillment of their rights, especially the right to water.

Their movements are not only taking the legal approach (litigation), but also through participation in the discussion to exercise the Environmental Impact Assessment (EIA) Document in collaboration with experts in various scientific as well as attracting public attention through social and cultural movements.

"Nine Kartini Kendeng" that cement their legs is strongly symbolize of people resistance against government policies that permit the establishment of a cement factories in Kendeng Mountains. Through these actions, they are sending a message to the President and the public that the cement industry will threatening their rights and livelihood.

This article tells about various community-based actions and initiatives in response the government plan to establish a cement factory in the three regions through a variety of strategies and tactics to fight for their rights, especially the right to water, which proved effective in changing the state policy.

Abstrak

Gerakan masyarakat di tiga Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, dan Kabupaten Kebumen, ketiganya di Provinsi Jawa Tengah, menarik untuk dicermati dari sisi partisipasi masyarakat dalam membela hak asasi manusia. Kelompok masyarakat di tiga kabupaten itu aktif dalam mengkonsolidasikan gerakannya untuk menolak pendirian pabrik semen karena akan mengancam perlindungan dan pemenuhan hak-hak mereka khususnya hak atas air.

Gerakan mereka tidak hanya memakai pendekatan litigasi (hukum), akan tetapi juga melalui partisipasi dalam pembahasan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) bekerjasama dengan para ahli berbagai keilmuan serta gerakan sosial dan kultural. Aksi Sembilan Kartini Kendeng yang menyemen kakinya adalah bentuk dari simbol perlawanan atas kebijakan pemerintah yang mengizinkan pendirian pabrik semen di Pegunungan Kendeng. Melalui aksi tersebut, mereka mengirimkan pesan ke presiden dan publik bahwa industri semen akan memasung penghidupan mereka.

Tulisan ini menceritakan tentang berbagai bentuk dan inisiatif gerakan masyarakat dalam merespon rencana pendirian pabrik semen di tiga wilayah melalui berbagai strategi, taktik, dan cara untuk memperjuangkan hak-haknya khususnya hak atas air, yang terbukti efektif dalam merubah kebijakan negara.

Latar Belakang

Sembilan perempuan melakukan aksi menyemen kakinya untuk mendapatkan perhatian dari Presiden Joko Widodo atas rencana pembangunan pabrik semen dan penambangan batu kapur di Pegunungan Kendeng Provinsi Jawa Tengah. Aksi yang dilakukan pada 12 April 2016 tersebut dilakukan di depan Istana Negara dengan tuntutan agar presiden menemui dan mengabulkan permintaan mereka agar rencana pembangunan pabrik semen di Pegunungan Kendeng dibatalkan.

Aksi sembilan perempuan yang populer disebut sebagai "Sembilan Kartini Kendeng" tersebut mengundang perhatian dari publik dan Presiden Joko Widodo. Mereka rela untuk menyemen kakinya dan berpanas-panasan di depan Istana Merdeka demi untuk memperjuangkan keyakinan dan sikapnya menolak pembangunan pabrik semen yang akan mengancam dan merusak sumber air Pegunungan Kendeng. Pegunungan Kendeng adalah pegunungan kapur (karst) yang membentang di bagian utara Pulau Jawa, dari Kabupaten Grobogan hingga Kabupaten Pati Provinsi Jawa Tengah dan bagian utara Kabupaten Jombang Provinsi Jawa Timur.

Di Provinsi Jawa Tengah, ada 10 (sepuluh) pabrik semen yang akan didirikan, termasuk di antaranya yaitu PT. Semen Indonesia di Kabupaten Rembang, PT. Sahabat Mulia Sakti di Kabupaten Pati, dan PT. Semen Gombong di Kabupaten Kebumen.

Menurut Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng (JMPPK), pendirian pabrik PT. Semen Indonesia di Kabupaten Rembang akan mengancam penghormatan dan perlindungan terhadap HAM. JMPPK menduga bahwa penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi PT. Semen Indonesia melanggar Pasal 19 Peraturan Daerah (Perda) Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kab. Rembang dan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang karena berlokasi di kawasan lindung geologi yaitu Cekungan Air Tanah Watu Putih (CWT) yang berperan sangat penting bagi konservasi sumber mata air. Calon lokasi penambangan batu kapur sebagai bahan baku semen meliputi

wilayah di 7 (tujuh) desa di mana masyarakatnya menggantungkan hidupnya dari usaha pertanian yang sangat bergantung pada ketersediaan dan kelestarian sumber daya air dari Pegunungan Kendeng.

Di Kabupaten Kebumen, rencana pendirian pabrik PT. Semen Gombong ditentang oleh masyarakat yang tergabung di dalam Komunitas Masyarakat Kawasan Karst Gombong Selatan (KMKKG). Rencana pendirian pabrik semen tersebut sebenarnya telah dimulai dengan pembebasan lahan seluas kurang lebih 200 Ha pada tahun 1996, namun terhenti beberapa tahun karena adanya krisis ekonomi pada 1998/1999. Pada awal 2013, rencana tersebut dimulai lagi dengan akan dilakukannya kajian Amdal oleh Badan Lingkungan Hidup (BLH) Prov. Jawa Tengah. Hal ini mengakibatkan warga menjadi resah karena penambangan kapur akan menimbulkan dampak lingkungan berupa rusaknya mata air, polusi debu dan suara, kesehatan, dan sebagainya.

Sedangkan di Kabupaten Pati, akan dilakukan pembangunan pabrik PT. Sahabat Mulia Sakti (PT. Indocement Group) yang terletak di Kecamatan Tambakromo dan Kecamatan Kayen. Lokasi penambangan batu kapur dan tanah liat untuk PT. SMS terletak di atas lahan milik masyarakat dan Perum Perhutani. Masyarakat menolak pembangunan pabrik semen karena mengancam hak-hak masyarakat atas air dan penghidupan.

Gerakan masyarakat di tiga wilayah tersebut, yaitu Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, dan Kabupaten Kebumen, menarik untuk dicermati. Mereka aktif dalam mengkonsolidasikan gerakannya untuk menolak pendirian pabrik semen karena mengancam pemenuhan hak-hak mereka khususnya hak atas air. Gerakan mereka tidak hanya memakai pendekatan litigasi (hukum), akan tetapi juga melalui partisipasi dalam pembahasan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) bekerjasama dengan para ahli berbagai keilmuan serta gerakan kultural. Aksi Sembilan Kartini Kendeng yang menyemen kakinya adalah bentuk dari simbol perlawanan atas kebijakan pemerintah yang mengizinkan pendirian pabrik semen

di Pegunungan Kendeng. Melalui aksi tersebut, mereka mengirimkan pesan ke presiden dan publik bahwa industri semen akan memasung penghidupan mereka.

Hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada setiap individu yang merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Meskipun sifatnya *given,* namun untuk menikmati HAM tidaklah mudah, karena harus diperjuangkan dan bahkan perlu direbut. HAM menjadi wilayah yang tidak steril dari berbagai kepentingan khususnya ketika berhadapan dengan kepentingan pembangunan. Untuk itu, untuk mendapatkan dan mempertahankannya, harus melalui perjuangan dari pemegang hak itu sendiri, yaitu individu dan kelompok masyarakat. Pasal 100 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa setiap orang, kelompok dan organisasi berhak untuk berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan, dan pemajuan HAM.

Tulisan ini akan menceritakan tentang berbagai bentuk gerakan masyarakat dalam merespon rencana pendirian pabrik semen di tiga wilayah melalui berbagai strategi, taktik, dan cara untuk memperjuangkan hak-haknya khususnya hak atas air, penjelasan tentang sumber daya air di kawasan karst, dampak-dampak industri semen, landasan normatif dan yuridis terkait dengan hak atas air, dan diakhiri dengan kesimpulan.

Gerakan Masyarakat Membela Hak atas Air

Gerakan di Kabupaten Rembang

Atas rencana pendirian pabrik semen PT. Semen Indonesia (PT. SI) di Kabupaten Rembang, warga melakukan aksi penolakan, baik melalui jalur litigasi, dialog, membangun jejaring, aksi simbolik dan pendekatan budaya.

Warga masyarakat dari Desa Timbrangan dan Desa Tegaldowo, Kecamatan Gunem, Kabupaten Rembang, mendirikan tenda dekat tapak pabrik semen PT. Semen Indonesia di Kecamatan Gunem. Tenda yang dibuat seadanya dengan tiang dari bambu dan beratapkan plastik terpal tersebut merupakan simbol perlawanan mereka atas pendirian pabrik semen dan penambangan batu

kapur di Pegunungan Kendeng. Sampai saat ini, warga telah tinggal di tenda selama dua tahun sebagai bentuk protes atas pemaksanaan pembangunan PT. Semen Indonesia. Warga yang sebagian besar adalah ibu-ibu tersebut tinggal di tenda secara bergiliran.

Gerakan mereka bukannya tanpa resiko. Pada 16 Juni 2014, terjadi pemindahan paksa warga yang tinggal di tenda oleh aparat dari Polres Rembang. Polisi menganggap bahwa aksi warga telah menghalangi akses kendaraan perusahaan yang keluar masuk tapak pabrik. Dalam peristiwa tersebut, dilaporkan ada warga yang luka-luka. Menurut JMPPK, pada Senin pagi, 16 Juni 2014, sekitar 100 ibu duduk di pinggir jalan yang menuju lokasi peletakan batu pertama pabrik PT. Semen Indonesia. Mereka mengadakan aksi keprihatinan menuntut dihentikannya rencana pembangunan pabrik semen. Saat itu, jalan menuju tapak pabrik juga telah dijaga puluhan polisi dan tentara. Dengan alasan memperlancar acara peletakan batu pertama, polisi dan tentara mengusir peserta aksi. Diduga, ibu-ibu dilempar ke semak-semak. Bahkan diduga, ada warga bernama Murtini dari Desa Timbrangan dan Suparmi dari Tegaldowo sampai pingsan. Selain itu, polisi juga melakukan *sweeping* terhadap enam orang yang menjadi tim dokumentasi aksi.[43]

Menurut Koordinator JMPPK Joko Priyanto, lokasi yang akan ditambang oleh PT. Semen Indonesia adalah termasuk dalam kawasan Cekungan Air Tanah Watu Putih (CWT) yang dilindungi oleh Keppres No. 26 Tahun 2011 tentang Cekungan Air Tanah. Cekungan Air Tanah Watu Putih menjadi sumber air bersih dan irigasi untuk wilayah di wilayah Rembang, Lasem, dan Tuban.

Air bersih dari CWT dikelola oleh PDAM Rembang untuk menyuplai kebutuhan air bersih di Blora dan komplek Kompi 410/ TNI Angkatan Darat. Sungai bawah tanah di CWT hanya sedalam 15 meter, sedangkan pabrik semen berencana akan menggali bukit tersebut sedalam 130 meter selama 130 tahun. Lebih lanjut menurut Joko Prianto, Dokumen Analisis Dampak Lingkungan (Amdal) PT. Semen Indonesia yang disahkan pada 2012,

43 http://www.tempo.co/read/news/2014/06/17/058585870/Ganjar-Tak-Tahu-Bentrokan-di-Pabrik-Semen-Rembang

diduga isinya tidak sesuai dengan fakta di lapangan, misalnya terkait dengan data lokasi dan jumlah mata air.

Data-data sumber air di wilayah Izin Usaha Pertambangan (IUP) PT. Semen Indonesia menurut data JMPPK adalah sebagai berikut:

1. Desa Tegaldowo (29 sumur pertanian dan 277 sumur bor);
2. Desa Ngelo (198 sumur bor);
3. Desa Ngablak (131 sumur bor);
4. Desa Nglencong (27 sumur bor);
5. Desa Dukoe (118 sumur bor);
6. Desa Kranjangan (158 sumur bor);
7. Desa Timbrangan (65 sumur bor, 52 sumur galian, 13 sumur umum, dan 4 sumur pertanian).

Beberapa kepala keluarga biasanya memanfaatkan sumur bor secara bersama-sama. Sedangkan sumur umum dipakai dikelola secara bersama.

Berdasarkan data tahun 2014, jumlah mata air yang terletak di Desa Timbrangan dan Desa Tegaldowo terdapat sebanyak 154 buah. Mata air tersebut sebagian dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Rembang untuk memenuhi kebutuhan air untuk puluhan ribu masyarakat di wilayah Kab. Blora dan Kab. Rembang.

Desa Lasem adalah salah satu contoh desa yang sudah merasakan dampak dari penambangan batu kapur terhadap mata air. Menurut JMPPK, debit mata air di Desa Lasem semakin berkurang karena beroperasinya 8 (delapan) perusahaan tambang skala kecil di sekitar desa. Perusahaan memakai bahan peledak untuk meng-hancurkan bukit kapur. Pecahan batu tersebut menutup mata air dan mengotori air.

Berdasarkan survei secara par-tisipatif per Oktober 2014, di CWT terdapat 77 gua, 154 mata air, 15 ponor (tempat masuknya air), dan 4 sungai bawah tanah. Sedangkan di Amdal PT. Semen Indonesia, hanya disebutkan 1 mata air.

Selan itu, dari hasil temuan JMPPK, di Desa Tahunan Kec. Sale Kabupaten

Rembang, oleh karena beroperasinya penambangan batu kapur skala kecil selama 17 tahun, debit mata air turun hingga 50 persen. Hal ini berakibat pada terjadinya konflik perebutan air untuk kebutuhan air bersih dan irigasi. Terkait dengan dampak tambang, hasil pengukuran pada 1998, mata air Sumber Semen berkapasitas 635-758 liter/detik. Pada 2013, diukur ternyata debitnya berkurang menjadi 401 liter/detik. Hal ini karena ada 10 perusahaan tambang yang beroperasi di kawasan CWT.

Sebagaimana ditulis oleh wartawan Bareksa.com, menurut Sekretaris Daerah Kabupaten Rembang, Hamzah Fatoni, di luar PT Semen Indonesia yang belum beroperasi, di Rembang sudah ada 210 tambang yang memperoleh izin pemerintah dan telah beroperasi. Total luas areal tambang 210 perusahaan tersebut mencapai 820 hektare, terdiri dari tambang batu andesit 75 hektare, batu kapur (batu gamping) 493 hektare, pasir kuarsa 160 hektare, batu tras 80 hektare, tanah urug 10 hektare, 2 hektare tanah liat. Seluruh tambang tersebut sejauh ini menyerap 1.800 tenaga kerja.

Menurut penelitian JMPPK, di dalam CWT terdapat air bawah tanah, gua, fosil, dan kehidupan biota gua. Data akan adanya air bawah tanah, gua, fosil, dan kehidupan biota gua, diduga tidak dimuat di dalam Amdal PT. Semen Indonesia.

Terkait dengan perbedaan pendapat apakah CWT merupakan kawasan karst, berdasarkan kajian yang diterbitkan di dalam Buku Penelitian Dinas EDSM Prov. Jateng tahun 1998, indikasi bahwa CWT merupakan kawasan karst sangat kuat. Namun, hasil penelitian tersebut dikesampingkan di dalam kajian Amdal.

Diduga, penyebab CWT tidak masuk sebagai kawasan karst adalah karena tidak ada usulan dari Bupati. Menurut Keputusan Menteri ESDM No. 17/2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst (KBAK), proses penetapan KBAK adalah melalui usulan penetapan dari bupati/walikota setelah sebelumnya dilakukan survei dan pemetaan.

Calon lokasi tambang batu kapur dan tanah liat PT. SI adalah seluas 800 Ha, yang hampir semuanya adalah tanah milik masyarakat

yang dipergunakan untuk bercocok tanam. Sedangkan lokasi pabrik berada di dalam hutan milik Perhutani yang diduga sudah melalui proses tukar guling dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Namun menurut Joko, proses tukar guling tersebut bermasalah karena izin dari Menteri Kehutanan baru keluar pada Mei 2014, padahal proses pembangunan pabrik sudah dimulai sejak Januari 2014. Hal tersebut sudah dilaporkan ke Inspektorat Kementerian Kehutanan.

Namun menurut Indra Nugraha dari Mongabay, proses tukar guling lahan PT Semen Indonesia (SI) di Rembang, Jawa Tengah, dinilai cacat hukum karena lahan pengganti di Kabupaten Kendal tak sesuai ketentuan soal tukar menukar kawasan hutan. Harusnya lahan pengganti adalah lahan hak milik, bukan lahan milik negara. Sedangkan lahan tukar guling di Kabupaten Kendal, adalah lahan garapan warga yang sebelumnya adalah lahan hak guna usaha PT Sumur Pitu yang telantar.

JMPPK mempermasalahkan dokumen Amdal yang dibuat oleh PT. SI sangat sektoral, padahal calon lokasi pabrik semen dan penambangan batu kapur terletak di kawasan Pegunungan Kendeng. Dalam proses penyusunan Amdal di tahun 2010, beberapa tokoh warga diundang dan dilibatkan pada saat eksplorasi dan konsultasi publik. Pada saat sosialisasi, warga mengkritisi tata ruang dan mata air yang tidak dimasukkan di dalam Amdal. Akibatnya, warga tidak diundang dalam proses selanjutnya, hingga kemudian Amdal tiba-tiba disahkan pada 2012.

Lantas, pada 2014, JMPPK didampingi oleh Walhi dan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Semarang mengugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) atas terbitnya Surat Keputusan Gubernur Jateng atas pengesahan Amdal PT. SI dengan Nomor 668/1/17 tahun 2012 tanggal 7 Juni 2012. Sidang gugatan ini hendak menguji Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah tersebut. SK Gubernur dinilai bertentangan dengan banyak aturan, antara lain UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air jo Keputusan Presiden RI Nomor 26 tahun 2011 tentang Penetapan Cekungan Air Tanah, UU Nomor 26 tahun 2007

tentang Penataan Ruang jo Peraturan Pemerintah RI Nomor 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Penggugat meminta agar Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo mencabut Surat Keputusan tersebut (Kompas, 15 April 2015).

Namun, Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang, dalam putusan yang dibacakan pada 16 April 2015, menolak gugatan itu.

Padahal menurut Joko Priatno dari JMPPK, fakta persidangan menunjukkan adanya intimidasi terhadap warga yang menolak pabrik semen. Terjadi pula menipulasi data oleh para penyusun dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal). JMPPK yang mengandeng Prof. Suryo Adi Wibowo dari Institut Pertanian Bogor telah menyampaikan tentang tidak benarnya prinsip-prinsip Amdal (Mongabay, 28/4/15). Atas putusan tersebut, warga mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara di Surabaya.

Namun, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya menolak banding yang diajukan warga penolak pendirian pabrik semen oleh PT Semen Indonesia di Rembang. Dalam salinan putusannya, ketua majelis hakim Santer Sitorus, dengan anggota Djoko Dwi Hartanto dan Riyanto, menguatkan putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 64/G/2014/PTUN.SMG tanggal 16 April 2015 (Tempo, 30/11/15). Atas putusan itu, warga lantas mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Di dalam setiap aksinya, JMPPK melakukan aksi teatrikal untuk mendapatkan simpati dan dukungan dari publik. Bertepatan dengan Hari Kebangkitan Nasional 2016, JMPPK melakukan Long March Ngrungkebi Bumi Mina Tani. Menurut Gunretno, dengan Long March Kendeng ini, mereka ingin menghidupkan Slogan "Pati Bumi Mina Tani" dengan cara mempertahankan Pegunungan Kendeng. Kendeng wajib dilestarikan untuk mendukung misi Nawacita Presiden Joko Widodo, yakni terwujudnya kedaulatan pangan. Jika kawasan karst ini ditambang maka akan berdampak pada rusaknya keseimbangan ekosistem, hilangnya sumber air dan sungai bawah tanah yang selama ini digunakan warga untuk pertanian, ternak, dan kebutuhan hidup sehari-hari (Uwonge.co, 2/6/16).

JMPPK dalam gerakannya juga menggandeng ahli-ahli dari berbagai universitas. Pada 7 Juli 2014, diadakan dialog antara JMPPK dengan PT. Semen Indonesia yang difasilitasi oleh Gubernur Jateng.[44] Pertemuan dihadiri oleh Kepala Badan Geologi ESDM Dr. Surono, akademisi yang menolak pembangunan pabrik semen diwakili geolog Universitas Pembangunan Nasional Veteran Yogyakarta, Eko Teguh Paripurno, dan peneliti dari School of Democratic Economics, Hendro Sangkoyo.

Pendukung penambangan di antaranya penyusun Amdal Chalid Fandeli dari Fakultas Kehutanan Universitas Gadjah Mada dan Koordinator Riset Lapangan PT Semen Indonesia yang juga akademisi Institute Teknologi Bandung Dr. Budi Sulistyo. Pertemuan diikuti jajaran instansi terkait Pemprov Jateng dan perwakilan rakyat Rembang.

Dalam pertemuan tersebut, Dr. Surono menyampaikan bahwa daerah yang akan ditambang PT. SI berada di Cekungan Air Tanah (CAT) Watuputih, sebagaimana disebut di dalam Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 2011 menetapkan 421 CAT di Indonesia. Menurut Peraturan Pemerintah No 43/2008 tentang Air Tanah, daerah imbuhan air tanah tak boleh ada terowongan air atau penambangan. Kawasan karst di Rembang yang akan ditambang untuk industri semen merupakan bagian dari CAT Watuputih sehingga tak boleh ditambang.

Sedangkan menurut Budi Sulistyo, penambangan tak akan mengganggu akuifer CAT Watuputih. Menurut Budi, dari 520 hektar izin pertambangan, 405 hektar akan ditambang dalam 130 tahun secara bertahap. Namun, JMPPK belum merasa puas atas hasil dari dialog tersebut, sehingga dalam pertemuan mereka dengan Gubernur Jateng Ganjar Pranowo pada 14 Juni 2016, mereka meminta kepada Gubernur Jateng untuk memfasilitasi dialog pakar lebih lanjut (Tempo, 14/6/16).

Gerakan di Kabupaten Pati

Atas rencana pendirian pabrik semen PT. Sahabat Mulia Sakti (PT. SMS) di Kecamatan Tambakromo dan Kecamatan Kayen Kabupaten Pati, warga melakukan aksi penolakan,

44 http://www.tataruangpertanahan.com/kliping-292-rapat-soal-semen-buntu-.html

baik melalui jalur litigasi, dialog, membangun jejaring, dan aksi-aksi budaya.

Menurut tokoh Sedulur Sikep Gunretno, di dalam Amdal PT. SMS, tidak dijelaskan kapasitas produksi PT. SMS sehingga tidak bisa diukur dampak-dampaknya. Padahal, penambangan akan dilakukan selama 50 tahun. Lokasi tapak pabrik berlokasi di Desa Karangawen. Meskipun warga sudah menyatakan penolakan dan mengumpulkan 6.000 tanda tangan penolakan, namun hal tersebut tidak direspon oleh pemerintah.

Dari sisi tata ruang, kemungkinan besar tidak ada aspek yang dilanggar, karena dalam Perda RTRW Kab. Pati, Desa Karangawen yang merupakan kawasan pertanian dimasukkan sebagai kawasan tambang. Desa-desa yang lahannya akan terkena untuk pabrik semen adalah Desa Karangawen, Desa Mojomulyo, dan Desa Larangan. Ada sekitar 34 Ha wilayah hutan Perhutani yang akan ditambang.

Menurut Keputusan Menteri ESDM Nomor 0398/K/MEN/40/2005, kawasan yang akan ditambang oleh PT. SMS termasuk ke dalam kawasan lindung geologi. Namun, berdasarkan Surat Keputusan Menteri ESDM No. 2641/2014 tentang Penetapan Kawasan Bentang Aalam Karst (KBAK) Sukolilo, kawasan itu dikeluarkan dari KBAK. Akibat dari kebijakan tersebut, sekitar 6.000 Ha kawasan karst dianggap tidak lagi sebagai kawasan lindung geologi.

Padahal, Kec. Tambakromo sebagai wilayah lokasi penambangan, jumlah penduduknya lebih padat daripada Kec. Sukolilo. Di dalam Amdal tersebut, peta lokasi pabrik juga tidak ada koordinatnya, sehingga mengakibatkan keresahan bagi masyarakat. Perubahan kebijakan tersebut diduga tidak melalui survei di lapangan, hanya berdasarkan pada surat rekomendasi dari Gubernur Jawa Tengah saat itu.

Gunretno menambahkan bahwa salah satu mata air besar di Desa Brati yaitu mata air Ronggo Boyo tidak dijadikan rujukan dan dimasukkan sebagai komponen penting dalam pembahasan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kab. Rembang. Dalam pembahasan Perda RTRW yang telah disahkan

menjadi Raperda No. 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Rembang Tahun 2011-2031, tidak didahului dengan Kajian Lingkungan Hidup Strategi (KLHS) dan tidak ada naskah akademis. Dalam pembahasan Raperda RTRW sepanjang tahun 2007 – 2010, warga sudah berusaha untuk berpartisipasi, karena menduga bahwa perubahan tata ruang akan menjadi alat bagi pabrik semen untuk masuk menambang di kawasan karst. Ternyata dugaan tersebut terjadi dengan diubahnya wilayah yang dulunya lindung menjadi kawasan budidaya dan pertambangan.

Ada banyak komponen penting yang tidak dimasukkan di dalam Amdal, misalnya mata air dan ponor, sebagaimana pernah disarankan oleh Dr. Saribahagiarti dari UPN Veteran Yogyakarta. Warga juga mendapatkan bantuan dari ahli lingkungan Prof. Suryo Adi Wibodo dari IPB yang memberikan masukan tertulis di dalam Amdal. Menurut temuan dari konsultan Amdal PT. Mitra Adi Purnama, 67 persen masyarakat di sekitar lokasi pabrik menyatakan penolakan pendirian pabrik semen PT. SMS. Namun, pihak perusahaan tetap memaksakan diri melanjutkan proses penyusunan dan pembahasan Amdal.

Terkait dengan penataan ruang kawasan karst, karena merupakan kawasan ekosistem yang saling terkait dan tidak bisa dipisah-pisahkan, sehingga tidak bisa didekati secara sektoral. Sungai Juwana dan Sungai Lusi, dipakai sebagai sumber irigasi untuk warga masyarakat, akan dipakai airnya oleh PT. SMS. Hal ini akan memicu terjadinya konflik.

Mekanisme penetapan kawasan karst seharusnya tidak hanya dilakukan sepihak oleh bupati/ walikota. Karena akan muncul konflik kepentingan antara motivasi ekonomi dan perlindungan lingkungan. Untuk itu, mekanisme penetapannya harus lebih transparan dan melibatkan banyak pihak serta kajian yang kuat.

JMPPK dan Sedulur Sikep sudah menyusun *blue print* pembangunan Pegunungan Kendeng tanpa tambang sebagai masukan bagi pemerintah. Dalam pembahasan awal, pernah dilibatkan BLH Jateng, EDSM, dan Dinas Kehutanan, namun tidak berlanjut sampai sekarang.

Pada saat pembahasan Amdal di Pati pada 3 September 2014, terjadi kericuhan antara warga dengan polisi yang menjaga sidang Amdal di Hotel Pati, sehingga dua orang polisi terluka[45]. Dokumen Amdal yang lantas disahkan oleh Bupati Pati dengan Surat Keputusan Nomor 660.1/4767 tentang Izin Lingkungan Pembangunan Pabrik Semen dan Penambangan PT. SMS, kemudian digugat oleh warga ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang. Majelis hakim PTUN Semarang yang diketuai oleh Adi Budi Sulistyo dalam putusannya memerintahkan pembatalan Surat Keputusan Bupati Pati Nomor 660.1/4767 itu (Republika, 17/11/15).

Dalam putusannya majelis hakim berpendapat, penerbitan izin lingkungan tersebut telah bertentangan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Pati serta azas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pertimbangan putusan majelis hakim lainnya adalah bahwa penyusunan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) sebagai syarat penerbitan izin lingkungan juga tidak mengakomodasi partisipasi masyarakat, dalam hal ini warga di sekitar lokasi pabrik dan penambangan, karena faktanya 67 persen masyarakat telah menyatakan penolakannya di dalam Amdal. Atas putusan tersebut, kuasa hukum PT. SMS mengajukan banding ke PTTUN di Surabaya.

Penolakan warga juga dilakukan melalui aksi seni dan budaya. Pada 3 Oktober 2014, Sedulur Sikep melakukan ritual Lamporan, yaitu ritual petani untuk mengusir hama yaitu pabrik semen. Dalam acara tersebut, Gubernur Jateng diundang namun tidak datang, hanya diwakili oleh Kepala Dinas ESDM. Ritual ”Lamporan” yang dilakukan petani di Sukolilo, Kabupaten Pati, Jawa Tengah menutup acara rembuk warga tentang kedaulatan pangan yang digelar sejak pagi. Warga, yang kebanyakan petani itu, datang dari kawasan di sepanjang Pegunungan Kendeng Utara, mulai Pati, Purwodadi, Blora, hingga Rembang. Bahkan, datang wakil warga dari kawasan karst Maros-Pangkep, Sulawesi Selatan[46].

45 http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2014/09/01/272089/1.000-Orang-Siap-Kawal-Sidang-Amdal

46 http://nationalgeographic.co.id/berita/2014/10/perlawanan-elegan-dari-petani-kendeng

Gerakan di Kabupaten Kebumen

Atas rencana pendirian pabrik semen oleh PT. Semen Gombong (PT. Medco Group) di Kec. Buayan dan Kec. Rowokele Kabupaten Gombong, warga yang tergabung dalam Komunitas Masyarakat Peduli Karst Gombong Selatan memakai pendekatan dialogis dengan memengaruhi proses penyusunan dan pembahasan Amdal dan membangun jejaring dengan akademisi, lembaga swadaya masyarakat, dan pemerhati karst.

Menurut Koordinator Komunitas Masyarakat Peduli Karst Gombong Selatan Supriyanto, perubahan tata ruang yang diakomodasi dalam Perda RTRW Kab. Kebumen No. 23 Tahun 2012 tentang RTRW Kab. Kebumen 2011-2031 penuh dengan rekayasa. Rekayasa itu adalah mengeluarkan sebagai kawasan yang dulunya adalah karst menjadi kawasan budi daya dan tambang. Hal ini nampak sebagai jalan untuk mengakomodasi Izin Usaha Pertambangan (IUP) PT. Semen Gombong.

Kawasan Karst Gombong Selatan mencakup 3 (tiga) wilayah kecamatan yaitu Ayah, Buayan dan Rowokele, Kabupaten Kebumen. Berdasarkan Keputusan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral Nomor 1456 K/20/MPM/2000 tanggal 3 Nopember 2000, Kawasan Ekokarts Gombong Selatan dinyatakan sebagai karst kelas 1 (satu) yaitu kawasan karst yang memiliki kriteria penyerap, penyimpan dan penyalur air bawah tanah, gua, sungai bawah tanah aktif dan rentan untuk ditambang. Sehingga kawasan karst kelas 1 adalah merupakan kawasan konservasi yang wajib dilindungi oleh semua komponen masyarakat, dunia usaha dan pemerintah, sehingga tidak boleh ditambang.

Berdasarkan Laporan Status Lingkungan Hidup yang diterbitkan oleh Kementerian LH tahun 2005, lokasi IUP PT. Semen Gombong adalah kawasan karst. Berdasarkan SK Menteri ESDM No. 3043K/40/MEM/2012 tanggal 4 Juli 2014, sudah ditetapkan KBAK Gombong Selatan seluas sekitar 100 KM2. Penetapan ini lebih luas dari penetapan sebelumnya tahun 2005, namun ada wilayah yang digeser, di antaranya wilayah yang ditetapkan sebagai wilayah IUP PT. Semen Gombong.

Supriyanto menolak rencana investasi PT. SG karena kawasan karst yang akan ditambang adalah lokasi beradanya puluhan mata air yang menjadi tumpuan kehidupan warga. Selain itu, di sekitarnya, telah dipadati dengan permukiman penduduk yang padat.

Pada Juni 2013, KMK Karst Gombong Selatan berkirim surat kepada Presiden RI disampaikan bahwa kawasan karst Gombong Selatan mempunyai potensi yang cukup nyata dalam suatu ekosistem serta bernilai internasional dari segi geomorfologi dan sumber air yang berlimpah debitnya. Menurut KMK, kawasan karst juga memiliki lebih dari 10 spesies kelelawar yang berfungsi untuk mengendalikan populasi nyamuk malaria, pengendali hama pertanian serta membantu penyerbukan dan pemencaran biji tanaman masyarakat maupun tumbuhan hutan. Berdasarkan realitas tersebut maka perlu ada usaha untuk menyelamatkan ekosistem tersebut dengan melarang semua jenis penambangan yang hanya akan merusaknya.

Pada 6 Desember 2004, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono meresmikan Kawasan Ekokarst Gunung Kidul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kawasan Ekokarst Gombong Selatan Kabupaten Kebumen. Peresmian tersebut didukung oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral (ESDM), Departemen Pekerjaan Umum dan Departemen Kehutanan.

Kawasan karst Gombong Selatan merupakan sumberdaya alam yang tidak terbarukan *(non-renewable)* dan mudah rusak. Sekali rusak, maka karst tidak dapat dipulihkan/ pulih kembali (*unretrievable)*, rentan terhadap pencemaran, namun memiliki berbagai nilai strategis, antara lain nilai ekonomi, ekologi, kemanusiaan, estetika dan ilmiah. Kawasan karst juga memiliki fungsi yang sangat penting antara lain fungsi ekologi (goa-goanya merupakan habitat hewan terbang yang memegang peran penting dalam menjaga keseimbangan ekologi, seperti burung walet, burung sriti, kelelawar), fungsi sosio-budaya (merupakan lokasi pemukiman dengan penduduk yang memiliki

tradisi, legenda,kepercayaan yang melekat pada lokasi tersebut) dan fungsi pendidikan (dalam bidang arkeologi, paleontology, vegetasi endemis, karstologi, speleologi, konservasi, hidrologi, ilmu pariwisata). Kawasan ekokarst merupakan kawasan yang memiliki nilai penting dalam estetika (unik), pengembangan pendidikan dan ilmu pengetahuan.

KMK Karst Gombong Selatan memperkirakan dengan melihat kondisi lokasi yang akan dibangun pabrik maupun bahan baku yang akan diambil untuk semen semua masih di wilayah kawasan karst, maka nantinya akan berdampak pada:

1. Erosi, yaitu terhanyutnya lapisan *topsoil* yang subur oleh air hujan, akibat aneka kegiatan penambangan.
2. Polusi sumber-sumber air karst.
3. Percepatan denudasi karst, terutama akibat hujan asam akibat polusi udara oleh aneka industri di atau dekat kawasan karst, yang menghasilkan limbah gas CO2 berlebihan.
4. Polusi udara oleh debu dan emisi CO2 (karbon) pada industri semen dan pembakaran batu gamping untuk di jadikan kapur tohor bahan bangunan, dengan akibat penduduk di sekitar industri menderita infeksi saluran pernafasan akut (ISPA).
5. Debit sumber air karst akan berkurang akibat kegiatan penambangan di kawasan karst yang merupakan daerah tadah hujan.
6. Iklim bertambah panas, karena lenyapnya vegetasi oleh pembabatan hutan dan penguapan air permukaan tanah.
7. Banjir pada musim hujan, akibat rusaknya vegetasi kawasan tadah hujan.
8. Penggundulan vegetasi, pemadatan tanah dengan akibat berkurangnya daya resap air hujan, meningkatnya laju erosi oleh air hujan yang tidak terserap dan menjadi air larian *(surface run-off)*, serta

berkurangnya debit dan terjadinya polusi sumber air karst, akibat aktifitas kegiatan penambangan yang tidak mengindahkan kerusakan lingkungan.

9. Keanekaragam hayati akan lenyap akibat penambangan skala besar dan polusi udara oleh debu dan asap yang di hasilkan industri semen dan pembuatan kapur tohor. Kelelawar dan burung walet penghuni gua akan pindah ke kawasan lain, padahal kedua jenis hewan terbang ini amat penting untuk menjaga keseimbangan kawasan karst.

10. Di lokasi kawasan karst, penduduk tambah sengsara dan melarat, akibat ketidaktahuan arti dan cara pengeloaan kawasan karst. Terutama sumber-sumber air dan keanekaragaman hayatinya. Ketidaktahuan ini menjadi sasaran para pengembang industri semen, marmer dan mangan, yang senantiasa mengiming-imingi penduduk agar mau menjual lahannya dan di janjikan mendapat pekerjaan. Terbukti berulang kali, bahwa hal ini tidak pernah terwujud, karena industri semen merupakan industri berteknologi tinggi, yang tidak membutuhkan banyak pekerja tak trampil.

11. Pemerintah daerah yang hampir selalu mendambakan penghasilan jangka pendek, berhasil di iming-imingi oleh investor pertambangan yaitu berupa retribusi besar dari industri semen. Tanpa sedikitpun mau menyadari, bahwa jenis industri pertambangan itu terbatas jangka waktu eksploitasinya setelah bahan tambangnya habis, pemerintah daerah hanya mewarisi lingkungan alam yang gersang, porak poranda dan rakyat yang tambah miskin.

12. Jalan menuju lokasi pertambangan sering hancur total oleh lalu lalangnya kendaraan berat.

13. Industri pariwisata akan terpuruk oleh rusaknya sarana prasarana estetika (keindahan alam) dan terpolusinya udara dan mengeringnya sumber air.
14. Sarana pendidikan geologi, karstologi, speleologi hilang.
15. Tanaman dan binatang endemis, ada yang tinggi nilai ilmu maupun ekonominya, akan punah.

Dengan melihat dampak negatif yang sangat besar, maka KMK kawasan karst Gombong Selatan menolak rencana pembangunan pabrik semen oleh PT. Semen Gombong. Mereka meminta supaya pemerintah baik di pusat maupun daerah untuk melakukan sosialisasi, mengkaji kembali secara menyeluruh, terpadu, berkesinambungan sehingga kawasan karst dapat dilestarikan dan dilindungi dengan berbasis masyarakat untuk kehidupan yang lebih baik.

Menurut Dr. Eko Teguh Paripurna, kawasan karst berfungsi seperti busa, yaitu menyimpan air di saat musim hujan, dan mengalirkan air di kala musim kemarau. Kawasan karst adalah zona tangkap air, jika dikuliti atau ditambang maka tidak akan bisa lagi menyerap, karena air menjadi lepas (*run off)*.

Dalam pembahasan kerangka acuan Amdal dan pembahasan Amdal, KMK Karst Gombong Selatan terlibat secara aktif. Komnas HAM terlibat secara aktif pada proses awal saat penyusunan Kerangka Acuan Amdal.

Dalam periode pembahasan kerangka acuan Amdal, Komnas HAM sudah menyampaikan bahwa rencana penambangan batu kapur – tanah lempung dan pembangunan serta pengoperasian pabrik semen oleh PT. Semen Gombong (PT. Medco Group) berpotensi melanggar hak asasi manusia, di antaranya hak atas lingkungan hidup dan hak atas air bersih dan hak atas air bagi ribuan warga masyarakat di Kec. Buayan, Kec. Rowokele, dan kawasan hilir.

Dalam pembahasan Kerangka Acuan Amdal, Komnas HAM sudah menyampaikan supaya pemerintah pusat dan daerah di dalam mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi terhadap PT. Semen Gombong/di Kab.

Kebumen harus memperhatikan fungsi dan peran dari Kawasan Bentang Alam Karst (KBAK) Gombong Selatan yang sangat penting bagi terpenuhinya konservasi sumber daya air, ekologi, ekonomi, dan budaya masyarakat.

Selain itu, dokumen Analisis mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang akan disusun oleh PT. Semen Gombong harus menyajikan data-data secara lengkap, benar, dan kredibel di antaranya tentang *ponor,* mata air, gua, dan serta fungsi kawasan karst sebagai kawasan lindung sumber daya air yang telah dimanfaatkan oleh ribuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan air minum, sanitasi, dan irigasi. Pemerintah dan investor agar tidak memandang kawasan bentang alam karst sebagai penyedia bahan baku untuk industri semen *an sich*. Kawasan bentang alam karst mempunyai fungsi jasa lingkungan secara ekologis, ekonomis, sosial, dan budaya, yang nilainya sangat tinggi untuk menjamin kelestarian alam, air, dan penghidupan manusia. Di samping itu, KBAK berfungsi sangat besar dalam menyerap emisi karbon, sehingga berperan bagi kestabilan iklim global (perubahan iklim).

Dalam pembahasan Amdal di kantor Badan Lingkungan Hidup Provinsi Jateng pada 20 Juni 2016, Tim Pakar Penilai Amdal menyatakan bahwa Amdal PT. Semen Gombong dinyatakan tidak layak. Menurut Koordinator Tim Pakar Komisi Penilai Amdal Jateng, Dwi Purwantoro Sasongko, ada beberapa alasan pertambangan pabrik semen di karts Gombong Selatan tak layak. *Pertama*, kawasan IUP eksplorasi Semen Gombon bagian ekosistem karts, hingga tak boleh ditambang (Mongabay, 20/6/16).

Kedua, ekosistem karst ini, masuk kawasan bentang alam karst (KBAK) Gombong yang ditetapkan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. KBAK kategori kawasan lindung karst atau karst kelas satu, hingga tak bisa ditambang. Ini sesuai Keputusan Menteri ESDM, Nomor 17 tahun 2012, tentang Penetapan Kawasan Bentang Karst. Semen Gombong mengajukan IUP batu gamping seluas 99,7 hektar dari area seluas 147,5 hektar. Karena penambangan utama bagian hulu untuk penyiapan bahan baku semen dan tak layak, maka seluruh rencana

kegiatan tak layak lingkungan, tegas Dwi Sasongko.

Keputusan ini disambut dengan gembira oleh warga masyarakat Gombong dan para pemerhati karst. Hal ini karena menjadi sejarah bahwa Amdal dinyatakan tidak layak, karena sangat jarang terjadi, sehingga menjadi preseden yang baik bagi penegakan hukum lingkungan.

Dampak-Dampak Industri Semen

Menurut Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo, pembangunan pabrik semen di daerahnya dibutuhkan untuk memacu ketertinggalan infrastruktur. Selain 10 perusahaan di Provinsi Jawa Tengah, sejumlah perusahaan semen baru siap berinvestasi Indonesia, di antaranya Siam Cement (Thailand) yang akan beroperasi di Jawa Barat, Semen Merah Putih (Wilmar) di Banten, Ultratech di Wonogiri, dan Jui Shin Indonesia di Jawa Barat. Khusus di Rembang, Jawa Tengah, selain PT Semen Indonesia, akan masuk empat perusahaan semen lain, yang salah satunya dimiliki perusahaan real estat nasional yang gencar-gencarnya membangun apartemen dan pertokoan di Jakarta (*Kompas, 20/8/2014*).

Persaingan ketat antar perusahaan semen pun terjadi dengan gencar, mengingat akan kebutuhan properti yang tinggi. Menurut *Kompas*, Beberapa perusahaan yang gencar berekspansi tersebut adalah PT Semen Gresik Tbk, PT Semen Tonasa, PT Holcim Indonesia Tbk, PT Semen Bosowa, PT Semen Padang, dan PT Indocement Tunggal Perkasa Tbk. Semen Gresik membangun pabrik baru di Rembang, Jawa Tengah, dan direncanakan mulai beroperasi 2016 mendatang. Sementara Semen Tonasa di Pangkep, Sulawesi Selatan, menambah kapasitas produksinya sebesar 2,5 juta ton. Pabrik ini akan beroperasi secara penuh pada akhir 2013. Sementara Holcim Indonesia membangun pabrik di Tuban, Jawa Timur, dengan kapasitas 1,8 juta ton dan juga akan berproduksi pada akhir 2013[47].

Menurut *Kompas*, pemerintah seharusnya belajar dari pemerintah Tiongkok. Tiongkok adalah produsen sekaligus konsumen terbesar semen di dunia dengan produksi mencapai

47 http://properti.kompas.com/read/2013/09/24/1028203/Persaingan.Sengit.Inilah.Daftar.Pabrik.Semen.Baru.

2,21 miliar ton pada tahun 2012 atau 56 persen produksi global. Negeri ini juga memiliki kualitas udara terburuk.

Penelitian Yu Lei dkk (*MIT Press, 2014*) menyebut, industri semen penyumbang pencemaran udara tertinggi di Tiongkok. Beberapa polusi udara yang dikeluarkan industri semen adalah sulfur dioksida (SO2), nitrogen oksida (NOx), karbon monoksida (CO), karbon dioksida (CO2), dan debu. Sumbangan polusi terbesarnya terutama debu dan CO2. Partikel debu industri semen mengandung logam berat, seperti kromium, nikel, kobalt, timbal, dan merkuri yang bisa berdampak serius pada lingkungan dan manusia.

Pada tahun 2000, industri ini menyumbang 40 persen pencemar debu di Tiongkok yang bersumber dari industri. Polutan CO2 dalam jumlah besar juga dikeluarkan, baik dari pembakaran bahan bakar untuk produksi, yang biasanya menggunakan listrik batubara, maupun proses kimia untuk melarutkan kalsium karbonat (CaCO3). Pantauan dua organisasi nasional Tiongkok terkait gas rumah kaca (*SDRC 2004 dan NDRC 2012*), semen berkontribusi menaikkan emisi CO2 Tiongkok di sektor industri dari 57 persen tahun 1994 jadi 72 persen pada 2005. Kenyataan ini membuat Tiongkok memperketat standar produksi semennya mulai akhir 2013. Tak hanya itu, Kementerian Perlindungan Lingkungan Tiongkok (*www.mep.gov.cn*) telah merencanakan mengurangi produksi semen negara itu hingga 37 juta ton pada 2015 (*Reuters, 27 Desember 2013*).

Sebagaimana dimuat di dalam Amdal PT. Semen Gresik (2012), kegiatan penambangan, pembangunan dan pengoperasian pabrik semen berpotensi mengganggu sistem geohidrologi dan topografi, dampak sosial, ekologi, perubahan morfologi dan fisiografi, kestabilan lahan, lalulintas serta mengganggu proses-proses alamiah di kawasan pegunungan batugamping.

Sumber Daya Air di Kawasan Karst

Kawasan karst adalah kawasan yang harus dilindungi. Secara ekologis, kawasan karst memiliki fungsi yang sangat penting sebagai penampung air tanah dalam jumlah

besar dan sebagai habitat berbagai jenis flora dan fauna. Kawasan karst juga merupakan wilayah yang menjadi kajian para ahli karena menyimpan berbagai fenomena alam yang menarik untuk dikaji dari berbagai disiplin ilmu.

Menurut Eko Haryono, dkk (2014), Peraturan Pemerintah No.26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional memberikan menegaskan bahwa kawasan karst tergolong dalam kawasan cagar alam geologi karena memiliki keunikan bentang alam. Dengan demikian, kawasan karst adalah kawasan yang harus dilindungi.

Pada tahun 2000, dikeluarkan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1456 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Karst yang mengklasifikasikan kawasan karst ke dalam tiga kategori, yaitu kawasan karst kelas I, kawasan karst kelas II dan kawasan karst kelas III. Dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah No. 26 tahun 2008 maka semua batuan karbonat yang mengacu pada Kepmen No.1456 merupakan kawasan lindung.

Lebih lanjut menurut Eko Haryono, dkk (2014), Perubahan peraturan ini menyebabkan permasalahan dalam implementasi di lapangan. Untuk mengatasi masalah ini kemudian Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral menetapkan Permen No.17 tahun 2012 Tentang Penetapan Bentang Alam Karst. Dalam peraturan ini kawasan karst ditetapkan sebagai kawasan lindung geologi sebagai bagian dari kawasan lindung nasional. Kriteria dalam penetapan kawasan karst telah diatur dalam peraturan ini. Kriteria yang penting dalam penetapan kawasan karst adalah kondisi hidrogeologi.

Menurut Eko Haryono, dkk (2014), karst memiliki sistem hidrologi yang unik dimana aliran permukaan tidak dominan dan didominasi oleh aliran bawah permukaan. Dengan demikian kajian hidrogeologi menjadi sangat penting dalam kaitannya dengan kawasan karst. Kajian hidrogeologi dapat menggambarkan sistem jaringan sungai bawah tanah dan sistem hidrologi bawah permukaan yang berkaitan dengan pemanfaatan kawasan karst. Dengan demikian, salah satu aspek strageis dan mendasar mengapa karst harus

dilindungi adalah karena menjadi tempat bagi konservasi sumber daya air.

Menurut Petrasa Wacana, dkk (2014), bagian selatan Kabupaten Rembang terdapat pegunungan yang memanjang dari barat ke timur, yang merupakan bagian dari Pegunungan Rembang – Madura yang masih berada di kelurusan Pegunungan Karst Sukolilo atau yang lebih dikenal sebagai Pegunungan Karst Kendeng Utara. Kawasan ini merupakan kawasan imbuhan air atau cekungan air tanah (CAT) terbesar di Kabupaten Rembang yang sering dikenal sebagai Pegunungan Watu Putih. Kawasan Cekungan Air Tanah (CAT) Watu Putih yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 2011 tentang Penetapan Cekungan Air Tanah dalam lampiran poin 124[48].

Lebih lanjut menurut Petrasa Wacana, dkk (2014), bagian selatan Kabupaten Rembang terpapar pegunungan yang memanjang dari arah barat ke timur yang memiliki fenomena bentang alam karst merupakan bagian dari Pegunungan Karst Sukolilo yang membentang dari Grobogan, Pati dan Blora yang ditetapkan dalam Permen ESDM No 17 Tahun 2012 Tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst, atau yang lebih dikenal sebagai Kawasan Karst Pegunungan Kendeng Utara. Sebagai kawasan karst, kawasan ini juga merupakan kawasan imbuhan air terbesar di Kabupaten Rembang yang sering dikenal sebagai Pegunungan Watu Putih atau Kawasan Karst Watu Putih. Kawasan ini masuk dalam klasifikasi CAT B yaitu CAT yang berada di lintas kabupaten antara Kabupaten Rembang dan Blora, hal ini menjadikan CAT Watu Putih adalah sebagai wilayah konservasi yang harus dilindungi dan dikelola dengan optimal untuk menjaga dari kerusakan wilayah CAT.

Lebih lanjut berdasarkan penelitian Petrasa Wacana, dkk (2014), kawasan CAT Watu Putih menjadi pengontrol utama dalam memberikan suplai terhadap sumber daya air yang ada di di sekitar kawasan Pegunungan Watu Putih. Ditetapkannya kawasan CAT Watuputih sebagai kawasan lindung geologi dalam Perda No 14 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten

48 Petrasa Wacana, dkk. Kajian Potensi Kawasan Karst Kendeng Utara Pegunungan Rembang Madura Kab. Rembang Jawa Tengah (2014)

Rembang seharusnya menjadi dasar dalam memberikan perlindungan dan melakukan pengelolaan yang lebih baik, agar fungsinya tetap terjaga sehingga, risiko bencana atas hilangnya sumberdaya air dapat dihindarkan di kemudian hari.

Berdasarkan hasil penelitian Air Bawah Tanah di Gunung Watu Putih oleh Dinas Pertambangan Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah pada Maret 1998, kawasan Gunung Watu Putih dan sekitarnya secara fisiografis tergolong dalam tipe bentang alam karst. Terdapat fenomena alam unik dengan adanya gua-gua alam dan sungai bawah tanah. Hasil pendataan secara berkala yang dilakukan oleh Semarang Caver Association (SCA) dan Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng (JMPPK) Rembang terdata 49 gua yang tersebar di sekitar wilayah Cekungan Air Tanah Watuputih dan 4 di antaranya merupakan gua yang memiliki sungai aktif (Petrasa Wacana, dkk, 2014).

Lebih lanjut berdasarkan penelitian Petrasa Wacana, dkk (2014), luas batu gamping Formasi Paciran yang membentuk Gunung watuputih lebih kurang 3020 Ha. Kawasan CAT Watuputih yang merupakan area imbuhan air sebesar 2555,09681 Ha (hasil perhitungan melalui Sistem Informasi Geografis) yang menjadi kawasan resapan air terbesar yang menyuplai sumber-mata air yang ada di sekitar kawasan Pegunungan Watuputih. Dari pengukuran lapangan berdasarkan data Amdal PT Semen Indonesia (2012), mata air yang terbesar adalah Sumber Seribu yang memiliki debit 600 lt/detik yang terletak di Desa Tahunan atau di bagian timur wilayah CAT Watu Putih, dan mata air yang terkecil adalah Mata air Belik Watu memiliki debit 0,02 liter/detik, terletak di Desa Timbrangan di bagian barat area CAT Watu Putih.

Berdasarkan jumlah debit yang terukur di lapangan dari 109 mata air yang ada di kawasan pegunungan karst Watu Putih, dapat diperhitungkan estimasi volume air yang dihasilkan oleh mata air dalam satu hari, bila disimulasikan mata air yang terkecil 0,02 liter/detik dalam 1 hari/24 jam/3600 menit/86400 detik akan menghasilkan air 1.728 liter dalam satu hari, mata air dengan debit terbesar 600 liter/detik dalam 1 hari akan menghasilkan 51.840.000

liter air dimana kurang dari 10% dimanfaatkan langsung untuk kebutuhan masyarakat dan sisanya terdistribusi ke lahan pertanian.

Untuk memenuhi kebutuhan air masyarakat di 14 Kecamatan Kabupaten Rembang, dengan estimasi memenuhi kebutuhan 607.188 jiwa di 14 kecamatan Kabupaten Rembang (PDAM, 2013) sebagian besar disuplai dari CAT Watu Putih dan sebagian lagi dari sayap antiklin yang membentang antara Gunung Butak – Tengger dan sekitarnya maupun dari selatan Desa Tahunan. Data ini menunjukkan bahwa air yang dihasilkan dari sumber-mata air yang ada di sekitar kawasan karst CAT Watu Putih melebihi dari kebutuhan dasar masyarakat terhadap air yang rata-rata menggunakan 15 – 20 liter/hari/orang.

Sementara untuk kawasan Karst Gombong Selatan, berdasarkan Studi tentang Hidrologi Kawasan Karst Karangbolong oleh Eko Haryono, dkk (2014), sumber daya air yang melimpah di kawasan karst Karangbolong dimanfaatkan oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhan kebutuhan domestik, perikanan dan pertanian. Pemanfaatan mata air karst tergantung pada debit dan kualitas mata air. Mata air musiman hanya dimanfaatkan untuk kebutuhan domestik pada musim penghujan, sedangkan mata air *perennial* dimanfaatkan untuk berbagai

Tabel Pemanfaatan Mata Air

No	Nama Mataair	Debit (L/dtk)	Jumlah Pengguna (kk)	Jenis Penggunaan
1	Banyumudal	40	655	Domestik, pertanian, perikanan
2	Teleng	34	65	Domestik, pertanian
3	Teleng Atas 1	0.084	5	Domestik
4	Teleng Atas 2	0.037	10	Domestik
5	Krowokan	0.1	10	Domestik
6	Jlegedag	0.32	10	Domestik
7	Ubalan	2.82	30	Domestik, perikanan, pertanian
8	Tuk Semen	3.2	5	Domestik
9	Goa Candi	-	150	Domestik, perikanan
10	Kali Winong	21.9	15	Domestik
11	Kali Jeblosan	31.5	15	Domestik
12	Kali Sirah	405	420	Domestik, pertanian, perikanan
13	Jumbleng	37.8	20	Domestik, perikanan

kepentingan sepanjang tahun.

Mata air kedua yang dimanfaatkan untuk sumber air PDAM adalah mata air Kali Sirah. Sekitar 30 % debit dari total debit mata air Kali Sirah dimanfaatkan untuk PDAM Sikayu. Jumlah pengguna PDAM Sikayu sekitar 300 kepala keluarga yang tersebar di Kecamatan Buayan dan Kuwarasan. Masyarakat sekitar memanfaatkan mata air untuk kebutuhan domestik, pertanian dan perikanan. Jumlah pengguna mata air non PDAM sekitar 120 kepala keluarga yang berada di sekitar mata air Kali Sirah. Total keseluruhan pemanfaatan mata air untuk kebutuhan domestik dan PDAM sekitar 40 %, sisanya dimanfaatkan untuk irigasi pertanian, perikanan dan menjadi aliran sungai permukaan. Mata air ini mengairi sawah di desa Sikayu, Karangsari dan sebagian Rogodono .

Selain pemanfaatan sebagai PDAM, mata air umumnya dimanfaatkan secara swadaya oleh masyarakat untuk kebutuhan domestik, pertanian dan perikanan. Masyarakat secara swadaya membuat saluran dengan pipa untuk mengalirkan air ke rumah masing-masing untuk kebutuhan domestik. Jumlah pengguna mata air tergantung pada debit mata air. Apabila debit mata air cukup besar maka jumlah pengguna mata air juga semakin besar.

Jika fungsi dari kawasan karst sebagai penyimpan dan penyedia air bagi berbagai kebutuhan manusia seperti dipaparkan di atas, dinilai secara ekonomi, maka jumlah air yang dihasilkan dan dimanfaatkan untuk berbagai keperluan, akan melebihi nilai yang didapat dari sektor pertambangan. Pertambangan akan berpotensi mengurangi bahkan menghilangkan pasokan dan distribusi air pada sumber-mata air yang ada di sekitar kawasan karst, seperti Watu Putih dan Gombong Selatan.

Perlindungan Hak atas Air

Undang-Undang Dasar 1945 di Pasal 28A menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk hidup dan mempertahankan hidupnya. Kemudian Pasal 28H ayat (1) menyebutkan bahwa setiap orang berhak sejahtera lahir dan batin dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Hak atas air tidak diatur tersendiri di dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Namun, hak atas air adalah bagian dari pemenuhan hak untuk hidup (Pasal 9 ayat 1), sebab air adalah komponen terpenting untuk memenuhi dan melindungi hak untuk hidup yang merupakan hak mutlak dan tidak bisa dikurangi *(non derogable right)*.

Di samping itu, air adalah komponen penting dan mendasar bagi terpenuhi dan terlindunginya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 9 ayat 3). Pasal 11 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya secara layak. Ketersediaan air bersih dan sanitasi adalah mutlak bagi terpenuhinya kehidupan yang layak dan bermartabat.

Pada 28 Juli 2010, Sidang Umum PBB mengeluarkan Resolusi No. 64/292 yang secara eksplisit mengakui hak atas air dan sanitasi adalah hak asasi manusia. Resolusi tersebut menyerukan pada negara anggota dan lembaga internasional untuk menyediakan sumber daya untuk membantu negara-negara miskin untuk menyediakan air minum dan sanitasi yang aman, bersih, terakses, dan terjangkau untuk setiap orang.

Elemen bagi terpenuhinya hak atas air adalah sebagai berikut:

a) Cukup. Pasokan air untuk setiap orang harus cukup dan berkesinambungan untuk keperluan pribadi dan rumah tangga. Penggunaan ini biasanya mencakup minum, sanitasi pribadi, mencuci pakaian, persiapan makanan, kebersihan pribadi dan rumah tangga. Menurut Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), antara 50 dan 100 liter air per orang per hari yang diperlukan untuk memastikan bahwa sebagian besar kebutuhan dasar terpenuhi dan beberapa masalah kesehatan muncul.

b) Aman. Air diperlukan untuk setiap penggunaan pribadi atau rumah tangga harus aman, karena itu bebas dari mikro-organisme, bahan kimia dan bahaya radiologi yang merupakan

ancaman bagi kesehatan seseorang. Tindakan keamanan air minum biasanya didefinisikan oleh standar nasional dan / atau lokal untuk kualitas air minum. Pedoman Kualitas Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) memberikan dasar bagi pengembangan standar nasional yang, jika diterapkan dengan benar, akan menjamin keamanan air minum.

c) Diterima. Air harus bebas dari warna, bau dan rasa untuk setiap penggunaan pribadi atau rumah tangga. Semua fasilitas dan layanan air harus sesuai dengan budaya dan peka terhadap kebutuhan jender, siklus hidup dan privasi.

d) Secara fisik diakses. Setiap orang memiliki hak untuk layanan air dan sanitasi yang dapat diakses secara fisik di dalam, atau di sekitar langsung dari rumah tangga, institusi pendidikan, tempat kerja atau lembaga kesehatan. Menurut WHO, sumber air harus berada dalam jarak 1.000 meter dari waktu rumah dan koleksi tidak boleh lebih dari 30 menit.

e) Terjangkau. Air, dan air fasilitas dan layanan, harus terjangkau bagi semua. The United Nations Development Programme (UNDP) menunjukkan bahwa biaya air tidak boleh melebihi 3 persen dari pendapatan rumah tangga.

Komentar umum *(General Comment)* Nomor 15 menegaskan bahwa hak asasi manusia atas air memberikan hak kepada setiap orang atas air yang memadai, aman, bisa diterima, bisa diakses secara fisik, dan mudah didapatkan untuk penggunaan personal dan domestik. Jumlah air bersih yang memadai diperlukan untuk mencegah kematian karena dehidrasi, untuk mengurangi risiko penyakit yang berkaitan dengan air, serta digunakan untuk konsumsi, memasak, dan kebutuhan higienis personal dan domestik.

Penegasan ini merefleksikan

tiga aspek penting sebagai elemen dasar HAM atas air, yakni:

- Ketersediaan (*availability)*,
- Kualitas (*quality*),
- Mudah dicapai (*accessibility*), termasuk di dalamnya (1) mudah dicapai secara fisik (*physical accessibility*); (2) mudah dicapai secara ekonomis (*affordability*) (*or economic accessibility*); (3) non-diskriminasi (non-*discrimination*); dan (4) kemudahan informasi (*information accessibility*).

Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 di dalam Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa *"Semua bangsa, demi tujuan mereka sendiri, dapat secara bebas mengelola kekayaan dan sumber daya alam mereka tanpa mengurangi kewajiban apapun yang muncul dari kerjasama ekonomi internasional berdasarkan prinsip saling menguntungkan dan hukum internasional. Dalam hal apapun tidak dibenarkan untuk merampas hak-hak suatu bangsa atas sumber-sumber penghidupannya sendiri".*

Pasal 11 ayat (2) menyatakan bahwa *"Negara-negara Pihak pada Kovenan ini, dengan mengakui hak dasar setiap orang untuk bebas dari kelaparan, harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan, termasuk menyelenggarakan program khusus, baik secara individual maupun melalui kerjasama internasional, untuk: (a) memperbaiki metode produksi konservasi dan distribusi pangan dengan memanfaatkan sepenuhnya pengetahuan teknis dan ilmiah, dengan penyebarluasan pengetahuan prinsip-prinsip ilmu gizi, dan dengan pengembangan atau reformasi sistem agraria sedemikian rupa sehingga tercapailah pengembangan dan pemanfaatan sumber daya alam yang paling efisien."*

Dengan demikian, air bersih adalah komponen mendasar bagi terpenuhinya norma di dalam Konstitusi yaitu hak untuk hidup dan hak untuk hidup sejahtera. Terpenuhinya hak atas air adalah mutlak bagi terpenuhinya hak untuk hidup. Namun, hak atas air adalah bagian dari pemenuhan hak untuk hidup, sebab air adalah komponen terpenting untuk memenuhi dan

melindungi hak untuk hidup yang merupakan hak mutlak dan tidak bisa dikurangi *(non derogable right)*.

Di samping itu, air adalah komponen penting dan mendasar bagi terpenuhi dan terlindunginya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Ketersediaan air bersih dan sanitasi adalah mutlak bagi terpenuhinya kehidupan yang layak dan bermartabat.

Kesimpulan

Gerakan masyarakat untuk menolak pembangunan pabrik semen dan penambangan batu kapur sebagaimana terjadi di Kabupaten Kebumen, Kabupaten Rembang, dan Kabupaten Pati, menunjukkan adanya dinamika dan kreativitas serta partisipasi yang tinggi dari masyarakat dalam membela hak-haknya. Dinamika dan kekuatan gerakan tersebut akan sangat memengaruhi proses pengambilan kebijakan bahkan proses hukum di pengadilan. Semakin berdaya masyarakat dalam membela dan mempertahankan hak-haknya, maka pemerintah akan semakin berhati-hati dalam mempergunakan kewenangannya dan investor akan semakin sadar atas dampak bisnisnya bagi masyarakat dan terhadap HAM.

Dalam konteks investasi pabrik semen dan penambangan batu kapur di Provinsi Jawa Tengah dan juga umumnya di Indonesia, pemerintah daerah dan pusat serta investor masih memandang kawasan bentang alam karst dan kawasan cekungan air tanah sebagai penyedia bahan baku untuk industri semen *an sich*. Padahal, kawasan karst dan cekungan air tanah memegang fungsi jasa lingkungan secara ekologis, ekonomis, sosial, dan budaya, yang nilainya sangat tinggi untuk menjamin kelestarian alam, air, dan penghidupan manusia. Nilai lingkungan tersebut harus mampu diintegrasikan di dalam perumusan kebijakan khususnya pemberian izin pabrik semen dan penambangan batu kapur, sehingga mampu dilihat benefit dan cost-nya secara lebih menyeluruh. Hal ini karena pembangunan pabrik semen dan penambangan kapur di kawasan ekosistem karst dan kawasan lindung air tanah, berpengaruh besar bagi terpenuhinya dan terlindunginya hak atas air.

Dengan demikian, Dokumen

Amdal sebagai salah satu instrumen untuk melindungi hak atas air harus disusun secara transparan, akuntabel, dan profesional sehingga mampu menyajikan dan menganalisis fakta-fakta penting di antaranya terkait dengan keberadaan mata air, gua, sungai bawah tanah, ponor, dan fungsi kawasan karst yang memegang peran besar dalam jasa lingkungan (*environment services*) baik secara ekologis, ekonomi, sosial, dan budaya. Masyarakat harus melakukan monitoring secara ketat dan partisipatif atas proses Amdal. Pemerintah, di antaranya melalui mekanisme dan dokumen Amdal, wajib menyediakan informasi yang transparan, valid, dan kredibel terkait dengan dampak-dampak dari tambang dan potensi SDA di kawasan yang akan ditambang. Tidak boleh ada upaya untuk memanipulasi atau menutupi fakta-fakta tersebut. Perbedaan data Amdal misalnya terkait dengan mata air harus ditindaklanjuti dengan melakukan dialog antara kedua belah pihak dan verifikasi serta pemetaan secara bersama di lapangan untuk menentukan kebenaran atas fakta yang ada.

Pegunungan Kendeng dan Kawasan Karst Gombong Selatan adalah kawasan lindung karst yang sangat penting perannya bagi keberlanjutan kehidupan dan lingkungan hidup khususnya hak atas air. Untuk itu, pendekatan pembangunan di wilayah tersebut harus bersifat kawasan atau ekosistem, tidak bisa sektoral dan dibatasi secara administratif. Amdal yang diterapkan juga semestinya adalah Amdal kawasan sehingga bisa secara komprehensif melakukan penilaian atas potensi dampak dan resiko pembangunan terhadap kawasan karst.

Dipelihara dan dilindunginya kawasan karst dan cekungan air tanah akan menjamin penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak atas air bagi setiap orang sebagai bagian terpenting bagi perlindungan hak untuk hidup yang dijamin di dalam Konstitusi dan Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia.

Daftar Pustaka

Apriando, Tommy (2015). WALHI dan Warga Ajukan Banding Atas Putusan PTUN Semarang Terkait Pabrik Semen, diakses dari www.mongabay.com.

Apriando, Tommy (2016). Ketika Tim Pakar Tolak Dokumen Amdal PT Semen Gombong, diakses dari www.mongabay.co.id/2016/06/20/ketika-tim-pakar-nyatakan-dokumen-amdal-pt-semen-gombong-tak-layak/

Dinas Pertambangan Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah (1998). Penelitian Air Bawah Tanah di Gunung Watuputih, Maret 1998.

Hartono, Mimin Dwi (2015). Laporan Pemantauan Dampak Pembangunan Pabrik Semen di Prov. Jawa Tengah. Komnas HAM, Jakarta.

Haryono, Eko, dkk (2014). Studi Hidrologis Kawasan Karst Karangbolong. UGM, Yogyakarta.

Kepmen ESDM No.1456 tahun 2000 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Karst

Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 2011 Tentang Penetapan Cekungan Air Tanah.

Komentar umum *(General Comment)* Nomor 15 tentang Hak atas Air.

Kompas (2013). Persaingan Sengit Pabrik Semen Baru. Diakses di http://properti.kompas.com/read/2013/09/24/1028203/Persaingan.Sengit.Inilah.Daftar.Pabrik.Semen.Baru

Kompas (2014). Rapat Soal Semen Buntu. Diakses di http://www.tataruangpertanahan.com/kliping-292-rapat-soal-semen-buntu-.html

Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Peraturan Daerah No 14 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Rembang.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (2010). Resolusi No. 64/292 tentang Hak atas Air dan Sanitasi.

Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

Permen ESDM No.17 tahun 2012 Tentang Penetapan Bentang Alam Karst.

Republika (2015). Kasus Semen Pati, PTUN Semarang Kabulkan Gugatan Warga Kendeng, diakses dari http://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/11/17/nxym1y346-

kasus-semen-pati-ptun-semarang-kabulkan-gugatan-warga-kendeng

Semarang Caver Association (SCA) dan Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng (JMPPK) Rembang (2014). Pendataan gua yang tersebar di sekitar wilayah Cekungan Air Tanah Watuputih.

Suara Merdeka (2014). 1000 Orang Siap Kawal Sidang Amdal. Diakses di http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2014/09/01/272089/1.000-Orang-Siap-Kawal-Sidang-Amdal.

Tempo (2015). Penolak Pabrik Semen di Rembang Ajukan Kasasi, diakses dari www.tempo.co.id

Tempo (2016). Penolak Pabrik Semen Kendeng Temui Ganjar Pranowo, diakses dari www.tempo.co.id

Tofler, Alfin dan Ni Putu Kurniasari (2015). Marzuki Alie, Semen Indonesia, dan Peta Tambang Kapur di Rembang, diakses dari www.bareksa.com .

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Uwong (2016). Protes Pembangunan Pabrik Semen, diakses dari http://www.uwong.co/2016/05/protes-pembangunan-pabrik-semen-ribuan-petani-dari-lereng-pegunungan-kendeng-long-march-20-kilometer-di-hari-kebangkitan-nasional

Wacana, Petrasa, dkk (2014). Kajian Potensi Kawasan Karst Kendeng Utara Pegunungan Rembang Madura Kab. Rembang Jawa Tengah.

Riwayat Hidup

Mimin Dwi Hartono

Adalah staf Komnas HAM sejak 1 April 2006. Selama kurang lebih 9 tahun, ia bergabung di Subkomisi Pemantauan dan Penyelidikan, menangani berbagai macam kasus dari Aceh hingga Papua. Beragam karakteristik kasus ia tangani, dari konflik agraria, kehutanan, masyarakat adat, pertambangan, dan perkebunan. Sejak 2016, ia diberikan tugas untuk membenahi unit teknologi informasi Subkomisi Pendidikan dan Penyuluhan Komnas HAM.

Mimin menyelesaikan pendidikan S2 di program Master of Arts in Sustainable International Development (SID) di Heller School for Social Policy and Management Brandeis University Massachusetts Amerika Serikat pada Mei 2012. Ia memperoleh gelar S1 pada jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Universitas Gadjah Mada pada 2001.

Selama di Komnas HAM, Mimin telah mengikuti berbagai macam kegiatan peningkatan kapasitas seperti pelatihan penyelidikan proyustisia, pelatihan *case matrix,* pelatihan monitoring hak ekosob, dll. Selain itu, ia juga pernah mengikuti Indigenous Permanent Forum Perserikatan Bangsa Bangsa di New York pada 2011 dan workshop regional tentang national inkuiri di Bangkok pada 2014.

Selain di Komnas HAM, Mimin juga aktif menulis di berbagai media massa nasional dan internasional, seperti Kompas, The Jakarta Post, Koran Tempo, Republika, dll.

Mimin yang saat ini tinggal di Ciputat, bisa dihubungi pada nomor handphone 081328783787 dan e-mail: hartono@brandeis.edu

HAM dan Pemerintah Daerah: Ikhtiar Membumikan HAM di Level Lokal

Asep Mulyana

Abstract

Discourse on local government and human rights has recently become an important topic in international human rights meetings. Discourse was driven by the need to implement human rights norms and standards into practice directly at the local level. Human rights that have been recognized internationally to have problems at the implementation level. Human rights violations often occur at the local level. Break the chain of human rights violations is seen to be more effective at the local level are built government capacity to fulfill their human rights obligations. The respect, fulfillment and protection of human rights will be more pronounced impact on society, especially vulnerable groups if the authorities at the local level are encouraged to have an awareness of human rights and, with it, is able to draw up policy options and establish best practices for the realization of the enjoyment of human rights at the local level. Human Rights Cities Program is one of the efforts aimed to build the capacity of local governments to enforce human rights. The program should also be involved as far as possible the participation and political capacity of the community, so that Human Rights Cities Program belong to and maintained by the public.

Keyword: *The local government, human rights, human rights cities, decentralization*

Abstrak

Wacana tentang pemerintah daerah dan Hak Asasi Manusia (HAM) baru-baru ini menjadi topik penting dalam pertemuan-pertemuan HAM internasional. Wacana itu didorong oleh kebutuhan untuk mengimplementasikan norma dan standar HAM ke dalam praktik langsung di tingkat lokal. HAM yang sudah diakui secara internasional memiliki persoalan di tingkat pelaksanaan. Pelanggaran HAM kerap terjadi di level lokal. Memutus mata rantai pelanggaran HAM dipandang akan lebih efektif jika pada level lokal dibangun kapasitas pemerintah dalam menunaikan kewajiban HAM. Penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan HAM akan lebih terasa dampaknya bagi masyarakat, terutama kelompok rentan jika otoritas di level lokal didorong untuk memiliki kesadaran HAM dan, dengan itu, mampu menyusun pilihan-pilihan kebijakan dan membangun praktik-praktik terbaik bagi perwujudan penikmatan HAM di tingkat lokal. Program Kota HAM adalah salah satu upaya yang diarahkan untuk membangun kapasitas pemerintah daerah dalam penegakan HAM. Program ini juga harus melibatkan sejauh mungkin partisipasi dan kapasitas politik masyarakat, sehingga Program Kota HAM menjadi milik dan dipelihara oleh publik.

Kata kunci: *Pemerintah daerah, Hak Asasi Manusia, Kota HAM, desentralisasi*

A. Pendahuluan

Sejak rezim Orde Baru runtuh pada 1998, gelombang arus reformasi menyapu seluruh bangunan sentralisme yang berdiri kokoh sejak 1966. Desentralisasi menjadi aspirasi besar bersama yang bergaung di segala penjuru tanah air. Pada 1999 pemerintahan baru di bawah rezim yang demokratis membentuk UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Gelombang arus reformasi juga menyapu bersih atribut-atribut totaliterianisme. Kran kebebasan pers dibuka sedemikian lebar, sehingga media massa di Indonesia yang sebelumnya tidak dapat memberitakanfaktamenjadipemberi kabar yang jujur dan kritis tentang penyelenggaraan pemerintahan. Demikian juga partai politik yang pada era Orde Baru dipangkas peran dan fungsinya, mengalami ledakan dalam hal kuantitas. Organisasi masyarakat (Ormas) dan serikat buruh juga tumbuh subur bak cendawan di musim penghujan. Kebebasan berekspresi yang menjadi nafas demokrasi telah difasilitasi sedemikian baik dalam tata kelola politik dan pemerintahan pasca-1998. Demikian pula pemerintah daerah yang diberikan otonomi dalam arti sebenarnya. UUD 1945 dan UU mengenai pemerintah daerah—yang direvisi beberapa kali sejak 1999—memfasilitasi pengalihan kewenangan dari pusat ke daerah. Kondisi itu telah membuat pemerintah daerah memiliki kapasitas lebih dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Kondisi tersebut juga membawa harapan bahwa tata kelola politik dan pemerintahan di Indonesia akan bergerak maju menuju negara yang berlandaskan demokrasi substansial di mana hak asasi manusia (HAM) menjadi nilai dan norma yang mendasari kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun demikian, apakah seluruh transformasi sejak 1998 tersebut membawa angin segar bagi kapasitas daerah dalam penegakan HAM dan demokrasi? Apakah pemerintah yang telah terdesentralisasi bersih dari pelanggaran HAM?

Jawaban atas pertanyaan ini dapat dilihat pada **Tabel 1**. Selama

2014 saja, Komnas HAM menerima pengaduan dari masyarakat mengenai pelanggaran HAM yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebanyak 771 berkas. Pemerintah daerah menjadi salah satu aktor yang paling banyak diadukan oleh masyarakat korban pelanggaran HAM.

Tabel 1
Laporan Pengaduan Masyarakat ke Komnas HAM pada 2014

No	Pihak yang diadukan	Jumlah berkas
1	Pemerintah pusat	499
2	Pemerintah daerah	771
3	Lembaga legislatif	1
4	Lembaga negara nonkementerian	282
5	Lembaga peradilan	641
6	Kepolisian	2483
7	TNI	215
8	Kejaksaan	195
9	Lembaga Pemasyarakatan	44
10	Pemerintah negara lain	13

Sumber: Komnas HAM (http:// komnasham.go.id)

Dalam tiga tahun (2012—2014) terakhir, pemerintah daerah bahkan menjadi pihak yang berada pada urutan ketiga sebagai pihak yang paling banyak diadukan ke Komnas HAM. Berkas aduan mengenai pemerintah daerah adalah sebanyak 569 berkas (2012), 542 berkas (2013), dan 771 berkas (2014). Jika dikaitkan dengan aktor lainnya, pemerintah daerah berada dalam lima besar dalam kategori pihak teradu dengan jumlah pengaduan terbanyak, yaitu : (i) kepolisian 2.483 berkas, (ii) korporasi 1.127 berkas, (iii) pemerintah daerah 771 berkas, (iv) lembaga peradilan 641berkas, dan (v) pemerintah pusat/kementerian 499 berkas (Lihat **Tabel 2**).

Tabel 2
Pihak yang Paling Banyak Diadukan dalam Waktu 3 Tahun

No	Pihak yang diadukan	2012	2013	2014
1	Kepolisian	1.938	1.845	2.483
2	Korporasi	1.126	958	1.127
3	Pemerintah daerah	569	542	771
4	Lembaga peradilan	542	484	641
5	Pemerintah pusat	483	488	499

Sumber: Komnas HAM (http://komnasham.go.id)

Angka-angka ini merefleksikan bahwa pemerintah daerah menjadi salah satu sumber ancaman bagi penegakan HAM di Indonesia. Padahal, sejatinya, sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, pemerintah daerah seyogyanya berperan aktif dalam penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan HAM di Indonesia.

Sejak desentralisasi dan otonomi daerah berlaku pada 1999, banyak kalangan memiliki harapan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah dapat mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya. Sesaat setelah rezim yang sentralistik jatuh, banyak pihak menilai bahwa desentralisasi dan otonomi daerah bakal menjamin pemerintahan daerah berlangsung secara akuntabel, transparan, dan responsif terhadap tuntutan masyarakat. Namun pada kenyataannya, hal itu tidak terjadi, meskipun beberapa pemerintah daerah terus-menerus melakukan inovasi dan penataan kelembagaan secara internal sekaligus bertempur dengan pemerintah pusat yang mereka nilai "tidak rela" menjalankan otonomi daerah. Kini publik terus bertanya mengenai relevansi otonomi daerah dengan demokrasi lokal dan kesejahteraan rakyat.[49]

Angka pengaduan masyarakat ke Komnas HAM di atas mencerminkan bahwa pemerintah daerah tidak memiliki kapasitas yang memadai dalam membangun pengaturan dan praktik penyelesaian kasus-

49 Sutoro Eko. 2006. "Menuju Kesejahteraan Rakyat melalui Rute Desentralisasi". Makalah disampaikan dalam Diskusi Publik Suara Dari Daerah: Mendekatkan Negara pada Pemenuhan Kebutuhan Dasar Warga, diselenggarakan oleh Perkumpulan Prakarsa dan YAPPIKA. Jakarta, 11 Oktober 2006.

kasus bernuansa HAM di daerah. Dalam penyelesaian konflik agraria, misalnya, visi pemerintah daerah tidak menyentuh akar persoalan konflik agraria. Restrukturisasi penguasaan sumber daya agraria sebagai masalah dasar agraria, misalnya, tidak pernah tampak sebagai cara pandang pemerintah daerah dalam penyelesaian masalah sengketa lahan.[50] Dengan demikian, kapasitas pemerintah daerah dalam menghormati, memenuhi, dan melindungi HAM masih menjadi masalah pelik, bahkan pada era desentralisasi di mana pemerintah daerah diberikan kewenangan yang jauh lebih besar.

B. Pokok Persoalan

Dari uraian di atas, tulisan ini bermaksud untuk menjawab persoalan mengenai kapasitas daerah dalam penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan HAM. Pokok Persoalan yang hendak dijawab adalah sebagai berikut:

Bagaimana meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam penegakan HAM? Melalui strategi apa kapasitas daerah dalam penegakan HAM dapat ditingkatkan?

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mencapai dua hal, yakni:

1. Mengidentifikasi persoalan mengenai kapasitas pemerintah daerah dalam penegakan HAM;
2. Menggambarkan ikhtiar strategis dalam rangka meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam penegakan HAM.

D. Metode

Tulisan ini merupakan hasil dari kajian literatur dari dokumen-dokumen kunci tentang pemerintah daerah, HAM, dan kota HAM. Dokumen-dokumen tersebut berupa data tertulis atau informasi yang diperoleh secara tidak langsung terkait dengan obyek penelitian. Data sekunder diperoleh dari buku, laporan penelitian, jurnal, media massa, dan situs internet.

E. Bingkai Teori

Bagian berikut menguraikan beberapa tinjauan literatur mengenai konsep-konsep kunci yang membingkai studi ini.

50 Iman Soetikno. 1985. Politik Agraria Nasional. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

1. Perkembangan Pemikiran HAM

HAM merupakan rezim hukum internasional yang merupakan capaian paling penting dalam sejarah peradaban manusia modern. Sebagai sebuah teori dan praktik, rezim HAM yang diakui secara internasional saat ini tidak berdiri di ruang hampa. Alih-alih mewujud secara langsung dan utuh seperti yang kita lihat sekarang, HAM merupakan wacana yang terus mengalami evolusi pemikiran sesuai dengan konteks ideologi, sosial, politik, ekonomi, dan budaya dunia.

Secara singkat, HAM didefinisikan sebagai hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia, dan bukan karena diberikan oleh masyarakat atau hukum positif.[51] Definisi ini dibangun melalui berbagai pergulatan teoritik dan perubahan sosial yang melatarbelakanginya.

Jika dirunut jauh ke belakang, sesungguhnya wacana HAM telah hidup bahkan sejak jaman Yunani Kuno dan Romawi ketika terjadi perdebatan kontroversial yang menggeser hak objektif dan hak subjektif. Ketika itu sudah dikenal konsep hak, namun hak ini tidak melekat pada semua orang, melainkan hanya dimiliki sebagian orang sesuai status, kolektivitas, dan kelas. Magna Carta pada 1215 kemudian menekankan hak atas kepemilikan melampaui kelas Baron.[52]

Jika dilihat asal-usul, sejarah, dan akar filsafatnya, penyusunan rezim HAM internasional sangat dipengaruhi dan berakar dari pemikiran teori hak alamiah (*natural rights theory*) yang dicetuskan Thomas Aquinas dan dikembangkan Grotius. Wacana HAM pada mulanya juga sangat dipengaruhi teori kontrak sosial yang dikembangkan John Locke.[53] Grotius mengembangkan teori hukum alamiah ala Aquinas dengan memutus asal-usulnya yang teistik dan membuatnya menjadi produk pemikiran sekuler yang rasional.[54]

HAM sering dikaitkan dengan perdebatan teori hak alamiah, teori kontrak sosial, konteks sosial era kegelapan (kolaborasi negatif negara dan gereja) pada Abad Pertengahan, serta konteks sosial Perang Dunia I, Perang Dunia II, dan Perang Dingin.

51 Donnely dalam Knut D Asplund. 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Jogjakarta: Pusham UII dan University of Oslo

52 Michael Freeman. 2002. *Human Righs*. Cambridge: Polity Press

53 James Griffin. 2008. *On Human Rights*. 2008. New York: Oxford University Press.

54 Knut D Asplund. 2008. *Op.cit*.

Dokumen-dokumen penting HAM kontemporer, utamanya Deklarasi Universal HAM (DUHAM), dilahirkan dalam konteks sosial yang mengijinkan perlakukan keji, bengis, dan tidak manusiawi yang dilakukan oleh, utamanya, negara terhadap individu atau kelompok individu.[55] Itulah sebabnya, pembatasan atas tindakan negara menjadi semangat yang kental dalam perumusan instrumen utama HAM, khususnya Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik.

Momentum yang berkontribusi paling penting bagi penyusunan dan pelembagaan rezim HAM internasional adalah perkembangan sosial politik pada Abad Pencerahan. Oleh karena itulah, HAM sering diidentikkan sebagai proyek Abad Pencerahan pada akhir abad ke-18. The Declaration of the Rights of Man and the Citizens yang merupakan hasil penting Revolusi Perancis 1789 menjadi momentum bagi penyusunan dan pelembagaan HAM sebagai praktik sosial politik internasional.[56]

Kebebasan berekspresi dan kebebasan beragama merupakan gagasan sentral kaum liberal pada Abad Pencerahan. Kebebasan ini menjadi sebuah revolusi yang mengakhiri monopoli gereja dan dogmanya untuk melindungi raja dan keistimewaan kaum bangsawan. Gerakan pembebasan itu memisahkan kekuasaan negara dan gereja, serta menekankan pentingnya hak atas hidup, kebebasan berekspresi, hak milik, penolakan terhadap sensor, dan berekspresi.[57]

Menurut perkembangannya, HAM terbagi dalam tiga generasi, yaitu generasi hak sipil dan politik, generasi hak ekonomi, sosial, dan budaya, serta generasi hak solidaritas. Subbagian berikut menguraikan pemilahan HAM dalam tiga generasi tersebut.

a. Generasi Hak Pertama

Hak-hak sipil dan politik (Sipol) disebut sebagai generasi hak pertama. Hak-hak dalam generasi ini di antaranya hak hidup, hak kebebasan bergerak, perlindungan dari penindasan, perlindungan terhadap hak milik, kebebasan berpikir, beragama dan berkeyakinan, kebebasan untuk

55 Mashood A Baderin. 2007. *Hukum Internasional Hak Asasi Manusia & Hukum Islam*. Jakarta: Komnas HAM.
56 James Griffin. 2008. *Op.cit.*
57 Michelin R Ishay. (eds). 2007. *Human Rights Reader*. New York: Routledg

berkumpul dan menyatakan pikiran, hak bebas dari penahanan dan penangkapan sewenang-wenang, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari hukum yang berlaku surut, dan hak mendapatkan proses peradilan yang adil. Rumpun hak ini disebut juga hak negatif yang mensyaratkan tiadanya campur tangan negara di dalam perwujudan hak. Negara justru lebih rentan melakukan pelanggaran HAM jika bertindak aktif terkait hak-hak ini.[58]

b. Generasi Hak Kedua

Hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (Ekosob) disebut sebagai generasi hak kedua. Hak-hak Ekosob merupakan kontribusi dari negara-negara sosialis yang menomorsatukan pemenuhan kesejahteraan warganya (Ishay 2007).[59] Hak-hak yang termasuk dalam rumpun hak ini antara lain, hak atas pekerjaan dan upah yang layak, hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas perumahan, hak atas tanah, dan hak atas lingkungan yang sehat. Hak ini disebut pula sebagai hak positif yang mensyaratkan peran aktif negara dalam pemenuhannya. Oleh karena itulah, hak-hak generasi kedua ini dirumuskan dalam bahasa yang positif: "hak atas" ("*right to*"), bukan dalam bahasa negatif: "bebas dari" ("*freedom from*"). Pada dasarnya, generasi hak kedua ini merupakan tuntutan akan persamaan sosial (Asplund, 2008; Brown 2002). [60]

Beberapa prinsip utama kewajiban negara dalam pemenuhan hak- hak ini, antara lain realisasi progresif, sumber daya maksimal yang mungkin, nonretrogresi, kewajiban pokok minimal, nondiskriminasi, setara, partisipasi, akuntabilitas, pemulihan yang efektif, serta perhatian pada kelompok rentan Pada generasi hak ini, budaya merupakan objek hak yang bisa diklaim. Setiap individu berhak memiliki dan menikmati budaya. Hak budaya ini dilegitimasi pula di dalam beberapa instrumen internasional, di antaranya Pasal 2.1 UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to Ethnic or National, Linguistic and Religious Minorities dan Pasal 27

58 Knut D Asplund. 2008. *Op.cit*.
59 Ishay , Michelin R. (eds). 2007. *Human Rights Reader*. New York: Routledge
60 Knut D Asplund. 2008. *Op.cit*. Lihat juga M Ane Brown. 2002. *Human Rights and the Borders of Suffering*. Manchester: Manchester University Press.

Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, dan Konvensi ILO No. 169.[61]

c. Generasi Hak Ketiga

Rumpun hak generasi ketiga disebut hak-hak solidaritas. Rumpun hak ini merupakan tuntutan negara-negara berkembang atau Dunia Ketiga atas tatanan internasional yang lebih adil. Hak-hak yang termasuk rumpun ini, antara lain hak atas pembangunan, hak atas perdamaian, hak atas sumber daya alam sendiri, hak atas lingkungan hidup yang baik, dan hak atas warisan budaya sendiri.

Hak-hak kelompok, seperti imigran, masyarakat hukum adat (*indigeneous people*), dan kelompok minoritas harus dilindungi oleh negara. Hak kelompok ini melahirkan teorisasi ulang atas HAM yang menempatkan hak kelompok sebagai generasi ketiga hak. Klaim budaya, tradisi, bahasa, agama, etnisitas, lokalitas, suku bangsa, atau ras menjadi elemen yang karib dalam proses pemikiran HAM kontemporer.[62]

61 Maria Socorro I Diokno. 2004. *Human Rights Centered Development*. Quezon City: The University of the Philippines Press

62 Jane K Cowan (Eds). 2001. *Culture and Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, hal 8—11.

2. Kewajiban Negara dalam Rezim HAM

Rezim HAM bersumber dari hukum perjanjian internasional (*treaty*). Berbagai *treaty* di bidang HAM memikulkan tanggung jawab kepada negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak dan kebebasan dasar individu. Setiap negara yang meratifikasi sebuah kovenan atau konvensi HAM internasional, dengan sendirinya terikat dengan sejumlah kewajiban hukum tentang bagaimana menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak dan kebebasan dasar individu yang berada di bawah yurisdiksinya. Dalam konteks HAM, negara merupakan subyek hukum utama, karena negara dipandang sebagai entitas utama yang bertanggung jawab untuk melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM. Negara merupakan pemangku kewajiban. Adapun Individu menempati posisi sebagai pemangku hak (*claim holders*) dalam rezim HAM internasional.[63]

Ada tiga bentuk kewajiban negara dalam rezim HAM, yaitu kewajiban menghormati, kewajiban memenuhi, dan kewajiban melindungi.

63 Knut D Asplund. 2008. *Op.cit*

Kewajiban untuk menghormati HAM berarti bahwa para pejabat negara tidak boleh melanggar HAM melalui tindakan mereka sendiri. Kewajiban ini mensyaratkan negara untuk menahan diri dari langkah-langkah yang mengganggu penikmatan HAM. Kewajiban ini relevan untuk hak-hak dasar yang masuk rumpun hak sipil dan politik (sipol), misalnya kebebasan berkumpul atau kebebasan berekspresi. Sementara itu, kewajiban untuk memenuhi HAM bermakna bahwa negara haus melakukan mengambil langkah-langkah aktif untuk memenuhi hak-hak dasar warganya. Kewajiban ini relevan untuk hak dasar yang masuk kategori hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (ekosob), misalnya hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan. Dalam pemenuhan hak-hak ekosob, misalnya, negara bertanggung jawab untuk melakukan langkah-langkah realisasi hak secara progresif, menyediakan sumber daya maksimal yang mungkin, memenuhi kewajiban pokok minimal, mendorong partisipasi aktif, menerapkan prinsip akuntabilitas, dan lebih memberi perhatian pada kelompok rentan dalam pemenuhan hak-hak ekosob (Diokno, 2004).[64] Adapun kewajiban untuk melindungi membutuhkan langkah-langkah untuk memastikan bahwa pihak ketiga tidak melanggar hak-hak dan kebebasan individu. Sebagai contoh, pemerintah tidak boleh membiarkan suatu kelompok masyarakat menyerang suatu kelompok etnis tertentu (Human Rights Council, 2015).[65]

Kerangka hukum Republik Indonesia juga menyebutkan bahwa pemikul tanggung jawab HAM adalah negara. Sebagaimana termaktub dalam UUD 1945, negara termasuk pemerintah, bertanggung jawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM. Tanggung jawab negara dalam HAM dipertegas dalam Pasal 8 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Kewajiban tersebut meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.

3. Prinsip-Prinsip HAM

Ada beberapa prinsip utama HAM yang diakui secara

64 Maria Socorro I Diokno. 2004. *Op.cit.*

65 Human Rights Council. 2015. Role of local government in the promotion andprotection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee. A/HRC/30/49

internasional, yakni universal, setara, nondiskriminasi, *inalienable* (tidak dapat dicabut), *interrelated* (saling terhubung), *interdependent* (saling tergantung), dan *indivisible* (tidak dapat dibagi-bagi).[66]

a. Universal

HAM pada prinsipnya berwatak universal, artinya berlaku sama di semua tempat, baik secara teori maupun praktik. Prinsip ini ditentang negara-negara berkembang yang mengembangkan konsep tentang relativisme budaya. Meskipun seluruh agama, sistem moral dan filosofi telah mengakui martabat manusia sebagai individu dengan berbagai ragam cara dan sistem, namun prinsip ini tak mudah diterapkan dalam beragam tradisi, budaya dan agama

b. Setara

Prinsip kesetaraan bermakna bahwa semua orang terlahir bebas dan setara. Adapun tindakan afirmatif (atau diskriminasi positif) dapat dilakukan ketika seseorang, karena alasan tertentu diperlakukan secara berbeda. Tindakan afirmatif dapat dicabut jika kondisi sudah berlangsung setara.

c. Nondiskriminasi

Adapun diskriminasi merupakan perbedaan perlakuan karena agumen tertentu. Lingkup diskriminasi sudah meluas, antara lain mencakup ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau opini lainnya, nasional atau kebangsaan, kepemilikan *(property)*, kelahiran atau status lainnya. orientasi seksual, umur dan cacat tubuh.

d. Saling terkait, saling tergantung, tak bisa dibagi-bagi

Prinsip ini berangkat dari perbedaan pandangan antara negara-negara maju yang lebih menekankan sipol dan negara-negara berkembang, yang lebih menekankan pentingnya hak-hak ekosob. Situasi ini melahirkan kesepakatan bahwa HAM harus diperhitungkan sebagai satu kesatuan yang menyeluruh.

Amartya Sen mengajukan untuk menunjukkan bahwa HAM saling terhubung dan tergantung satu sama lain. Kesempatan sosial dalam bentuk penyediaan fasilitas pendidikan

66 Kecuali dinyatakan lain, sebagian uraian berikut merujuk pada penjelasan Knut D Asplund. 2008. *Op.cit*

dan kesehatan, tulis Sen, dapat memfasilitasi partisipasi ekonomi. Adapun fasilitas ekonomi dalam bentuk partisipasi perdagangan dan produksi dapat mendorong kemakmuran dan pengayaan sumber-sumber publik untuk fasilitas sosial. Dengan demikian, kebebasan akan meningkatkan kapabilitas dan kemudian kualitas hidup, sehingga kebebasan dalam berbagai bentuknya dapat saling memperkuat hak yang lain.[67]

4. Pemikiran HAM Kontemporer

Wacana HAM terus berkembang seiring dengan perkembangan sosial dunia. Beberapa isu besar yang selama ini dipandang terpisah dari HAM, misalnya globalisasi, bisnis, pembangunan, dan perkembangan kota mulai diperhitungkan sebagai fenomena yang tak terpisahkan dari isu HAM.

a. Globalisasi dan HAM

Gagasan Tata Ekonomi Internasional Baru melahirkan terma globalisasi. Adapun globalisasi ekonomi dekat dengan wacana ideologi neoliberalisme yang mendambakan pasar bebas dan menolak intervensi pemerintah dalam perekonomian. Globalisasi dipandang melemahkan rezim HAM internasional, karena dalam rezim HAM, negara harus berperan aktif dalam mewujudkan hak ekosob—satu hal yang ditentang kaum neoliberal yang menghendaki peran negara minimal dalam perekonomian.[68] Pengalaman negara-negara di Amerika Latin yang menggeser model ekonomi dari *state-led* ke *market-led* yang ditekankan pihak luar (IMF dan Bank Dunia) dalam mengatasi krisis utang memperlihatkan situasi yang sulit bagi tingkat pemenuhan HAM oleh negara.[69]

Meskipun globalisasi, ekonomi pasar bebas, dan pembangunan ekonomi sering dipandang sebagai obat untuk mengatasi kemiskinan dan keterbelakangan belahan bumi Selatan, namun pada kenyataannya globalisasi dipandang berdampak pada ketimpangan sumber daya ekonomi dan sosial antarbelahan dunia dan meruyaknya kemiskinan di belahan dunia Selatan. Globalisasi juga mengakibatkan krisis keuangan

67 Amartya Sen. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, hal 10—24.

68 Michael Freeman. 2002. *Op.cit, hal 154*.

69 Janet Dine. 2006. *Human Rights and Capitalism*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.

begitu mudah terjadi di beberapa negara. Hal ini tentu berdampak terhadap kondisi sosial dan pemenuhan HAM di negara-negara tersebut.[70]

b. Bisnis dan HAM

Wacana tentang bisnis dan HAM lahir dari kegelisahan komunitas HAM internasional atas dampak negatif dari operasi perusahaan multinasional di satu sisi serta menguatnya pengaruh ekonomi politik perusahaan-perusahaan multinasional di sisi lain.

Kasus penting yang muncul adalah eksekusi terhadap para pegiat lingkungan di Nigeria pada 1995 yang melibatkan Royal Dutch Shell. Kasus ini menyingkap sisi gelap perusahaan multinasional, khususnya perusahaan yang bekerja di dalam wilayah negara yang menganut sistem politik nondemokrasi. Mereka dapat terlibat dalam berbagai penyimpangan, antara lain korupsi, ketidakadilan, konflik internal, pmbunuhan, dan pelanggaran HAM.[71]

Rezim HAM yang *state-centric* menjadikan perusahaan atau badan hukum lain dinilai bukan subjek dalam hukum HAM, baik sebagai pemangku kewajiban (*duty holder*) maupun sebagai pemangku hak (*rights holder*). Dengan demikian, perusahaan atau badan hukum lain tidak dapat dimintai pertanggungjawaban hukum untuk menghormati HAM. Paradigma baru berkembang dimana perusahaan mulai dipandang sebagai aktor nonnegara yang dapat dimintai pertanggungjawaban dalam HAM. Puncak dari aspirasi itu terjadi pada Maret 2011 ketika Perwakilan Khusus PBB untuk Bisnis dan HAM, John Ruggie, mempublikasikan Kerangka Kerja Perlindungan, Penghormatan, dan Pemulihan HAM oleh Perusahaan ke Dewan HAM PBB yang diterima secara bulat. Kerangka kerja tersebut berbasis pada 3 pilar[72], yaitu:

1. Tanggung jawab negara untuk melindungi HAM dari pelanggaran oleh pihak ketiga, termasuk perusahaan, melalui kebijakan, peng-

70 Kenneth Christie dan Denny Roy. 2001. *The Politics of Human Rights in East Asia*. London: Pluto Press.

71 Florian Wettstein. 2009. *Multinational Corporations and Global Justice: Human Rights of a Quasi-Governmental Institution*. California: Stanford University Press.

72 John Ruggie. 2011. "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework" (United Nations: New York). Document reference A/HRC/17/31.

aturan, dan keputusan yang layak. Negara tetap memegang peran utama dalam mencegah pelanggaran HAM.

2. Tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM, yang mensyaratkan adanya aksi sungguh-sungguh untuk menghindari pelanggaran HAM oleh pihak lain dan menyelesaikan dampak negatif dari bekerjanya perusahaan tersebut. Perusahaan diharuskan memiliki pernyataan komitmen untuk menghormati HAM, melakukan penilaian atas dampak HAM, serta mengintegrasikan prinsip-prinsip penghormatan HAM dalam proses, fungsi, dan kebijakan internal.
3. Akses yang luas bagi warga korban pelanggaran HAM untuk memperoleh skema pemulihan efektif, baik secara yudisial maupun nonyudisial. Mekanisme pengaduan yang efektif dalam perusahaan wajib disediakan sebagai mekanisme untuk menghormati HAM. Negara harus melakukan langkah dalam yusrisdiksi mereka untuk memastikan korban memiliki akses untuk pemulihan efektif melalui cara yudisial, administratif, legislatif, atau cara lainnya.

c. Pembangunan dan HAM

Pendekatan pembangunan menentukan rute dan cara bagaimana tujuan pembangunan diwujudkan. Sejauh ini pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi *an sich* belum tentu sejalan dengan penghormatan HAM. Pengalaman negara-negara di Asia Timur dan Tenggara menunjukkan bahwa capaian pembangunan ekonomi bisa saja mengorbankan hak sipil dan kebebasan politik (Freeman, 2002: 149).[73]

Untuk mengatasi persoalan ini, lahir wacana baru tentang pendekatan pembangunan berbasis hak (*rights-based approach to development*). Pendekatan ini mengandaikan pembangunan dan HAM menjadi dua konsep yang tak

73 Michael Freeman. 2002. *Op.cit*., hal 149.

terpisahkan dalam sebuah proses perubahan sosial.[74]

Pendekatan ini merupakan suatu kerangka kerja yang terintegrasi dan multidisiplin untuk pembentukan, artikulasi, dan implementasi kebijakan, perencanaan, dan pemrograman pembangunan. Tiga hal yang harus ada di dalam pendekatan pembangunan berbasis hak, yaitu bahwa pembangunan harus: 1. berbasis pada prinsip-prinsip HAM; 2. menghormati isi normatif HAM; 3. sejalan dengan sifat dan level kewajiban HAM yang dipikul oleh negara. Adapun prinsip-prinsip HAM yang mendasari pendekatan pembangunan berbasis HAM, antara lain akuntabilitas, transparansi, partisipasi rakyat, kapasitas legislatif, independensi lembaga peradilan, tata kelola pemerintahan yang baik, nondiscriminasi, perhatian pada kelompok rentan, pemberdayaan, universalitas, interdependensi, saling terhubung satu sama lain, dan tidak bisa dibagi-bagi. Prinsip-prinsip HAM ini juga mensyaratkan beberapa hal, yaitu jaminan akses untuk proses pembangunan, kelembagaan, dan informasi, memasukkan mekanisme ganti-rugi dan akuntabilitas, serta mengintegrasikan mekanisme pengamanan atas ancaman HAM dan memperkuat keseimbangan kekuasaan.[75]

d. Pemerintah Daerah dan HAM

Pemikiran tentang membumikan norma dan standar HAM pada level pemerintah daerah atau pemerintah lokal menggelinding pada pertemuan dan diplomasi HAM internasional. Konferensi Dunia mengenai HAM di Wina pada 1993 menegaskan level daerah sebagai titik fokus dalam mengimplementasikan HAM. Pentingnya pemerintah daerah mengimplementasikan HAM di level lokal juga sudah menjadi perbincangan hangat di Dewan HAM PBB. Pada Agustus 2012, misalnya, Komite Penasihat Dewan HAM menyerahkan proposal penelitian tentang pemerintah daerah dan HAM (A/HRC/AC/9/6) kepada Dewan HAM. Pada 26 September 2013, Dewan HAM mengadopsi resolusi 24/2 dan meminta Dewan Penasehat untuk menyiapkan laporan berbasis riset tentang peran pemerintah daerah dalam promosi dan perlindungan HAM. Laporan itu

74 Peter Uvin. 2004. *Human Rights and Development*. Bloomfoeld: Kumarian Press, hal 122.

75 Maria Socorro I Diokno. 2004. *Op.cit*.

juga diminta memasukkan langkah-langkah pemerintah daerah dalam mengarusutamakan HAM pada urusan-urusan pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Pada level global, pemerintah daerah dinilai dapat berperan lebih kontributif bagi perlindungan dan promosi HAM demokrasi partisipatif, keterlibatan warga, transparansi, akuntabilitas yang menjadi prinsip-prinsip pembangunan berbasis HAM lebih mungkin diaplikasikan pada level lokal.[76]

Sebagai perangkat negara yang paling dekat dengan masyarakat, pemerintah daerah dipandang memiliki posisi yang jauh lebih baik ketimbang pemerintah pusat dalam menangani masalah-masalah HAM yang memerlukan pengetahuan lokal dan regulasi atas dasar kebutuhan dan prioritas lokal. Pemerintah daerah memiliki kekuatan tertentu dalam mengatur dan mengelola urusan publik tertentu yang terkait dengan lingkungan lokal dan memberikan pelayanan publik tertentu. Pemerintah daerah memiliki jangkauan yang dekat dengan warganya, sehingga dibayangkan memiliki kapasitas yang memadai dalam menangani masalah sehari-hari yang dihadapi warganya, termasuk masalah hak-hak dasar. Ketika melakukan fungsi-fungsinya, pemerintah daerah dapat mengambil keputusan yang lebih merepresentasikan kepentingan warganya, misalnya dalam hal pendidikan, perumahan, kesehatan, tata ruang kota, dan lingkungan.[77]

5. Kota HAM

Gagasan untuk membumikan HAM di level kota mewujud dalam wacana yang kini menjadi tren global, yaitu gagasan tentang Kota HAM (Human Rights Cities). Ide ini disusun dan dikembangkan sejak 1997 oleh People's Movement for Human Rights Education (PDHRE), sebuah organisasi non-profit internasional. Gagasan ini semakin mengembang sejak dipromosikan dalam Forum Kota HAM Dunia (*World Human Rights Cities Forum*) yang berlangsung setiap tahun di kota Gwangju, Korea Selatan.[78]

Pada 7 Mei 2011 Forum Kota HAM Dunia 2011 menghasilkan Deklarasi

76 Infid. 2014. *Human Rights Cities: Dokumen Referensi*. Jakarta: Infid.

77 Human Rights Council. 2015. Role of local government in the promotion andprotection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee. A/HRC/30/49.

78 Infid. 2014. *Op.cit.*

Gwangju tentang Kota HAM yang mendefisnikan kota HAM sebagai "Proses sosial politik dan komunitas lokal dalam konteks lokal di mana HAM berperan sebagai nilai-nilai fundamental dan prinsip-prinsip pedoman". Sebuah kota memenuhi kriteria sebagai Kota HAM jika kota itu berhasil mengembangkan pendekatan berbasis HAM untuk pemerintahan daerah. Pendekatan semacam ini tercakup di dalamnya adalah pengintegrasian prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi, kepemimpinan yang bertanggung jawab, transparansi, akuntabilitas, non-diskriminasi, pemberdayaan, dan supremasi hukum ke dalam prosedur dan mekanisme penyelenggaraan sebuah kota.[79]

Adapun beberapa indikator Kota HAM adalah sebagai berikut (Human Rights Council, 2015):[80]

1. Hak atas kota. Adanya jaminan hak hidup layak bagi seluruh warga kota;
2. Demokrasi Partisipatif. Adanya jaminan hak untuk berpartisipasi dalam proses politik dan manajemen kota, termasuk ruang warga untuk mengkritisi kebijakan publik;
3. Kedamaian dan keamanan warga. Adanya jaminan atas keamanan diri dan materi dari segala jenis kekerasan oleh siapapun dan di manapun;
4. Kesetaraan perempuan dan laki-laki. Adanya jaminan perlakuan yang adil tanpa diskriminasi atas dasar jenis kelamin;
5. Hak anak-anak. Adanya jaminan bagi semua anak-anak di kota untuk menjalani kehidupan layak yang memungkinkan perkembangan fisik, mental dan etika mereka dan untuk menikmati semua hak yang diakui secara internasional. Kota menjamin kesempatan pendidikan yang mendorong pengembangan pribadi anak-anak;
6. Layanan publik yang dapat diakses. Adanya jaminan bagi warga untuk mengakses layanan sosial dasar terdekat dengan kualitas yang optimal dan terjangkau;

79 *Ibid.*
80 Human Rights Council. 2015. *Op.cit.*

7. Kebebasan berkeyakinan, berpendapat, dan mendapat informasi. Adanya jaminan hak atas hak kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama, juga kebebasan berpendapat dan berekspresi. Hak ini mencakup kebebasan untuk memiliki pendapat tanpa gangguan dan untuk mencari, menerima, serta menyampaikan informasi dan buah pikiran melalui media apa saja.
8. Hak berkumpul, berserikat, termasuk membentuk serikat pekerja. Adanya jaminan bagi warga untuk berkumpul dan berserikat secara damai, termasuk hak individu membentuk dan bergabung dengan serikat buruh untuk melindungi kepentingan mereka.
9. Hak atas perumahan dan tempat tinggal. Adanya jaminan warga untuk mendapatkan perumahan dengan sanitasi yang layak dan jaminan terhadap hak hukum atas rumah dan tempat tinggalnya, terutama untuk kelompok masyarakat rentan.
10. Hak-hak budaya. Adanya jaminan bagi warga untuk menikmati lingkungan yang merangsang kreativitas, mendukung pengem-bangzan dan keragaman ekspresi, praktek budaya, dan olahraga.
11. Hak atas air bersih dan pangan. Adanya jaminan bagi warga untuk menikmati hak atas air dan pangan dengan kualitas yang layak. Jika memungkinkan, Kota HAM sebaiknya memiliki sistem pengelolaan air secara partisipatif.
12. Hak atas pembangunan kota berkelanjutan. Adanya jaminan bagi warga untuk menikmati lingkungan perkotaan yang sehat, kualitas udara yang baik, lingkungan yang bebas dari kebisingan lalu-lintas, ketersediaan transportasi umum yang efisien, dapat diakses, terjangkau dan memadai untuk berbagai kebutuhan lingkungan dan sosial (jenis kelamin, usia dan penyandang cacat), akses yang setara terhadap

gas, listrik, dan sumber energi lainnya dalam kerangka sebuah kota yang berkelanjutan secara ekologis.

Menurut Laporan yang disampaikan Komite Penasihat Dewan HAM PBB, ada beberapa argumen mengapa implementasi Kota HAM sangat penting untuk didorong dan dipromosikan, yaitu, *pertama,* pemerintah daerah berada pada posisi terbaik dalam menurunkan HAM dari prinsip menjadi praktik. *Kedua,* desentralisasi atau pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah telah menjadi tren global sejak 1980-an. *Ketiga,* Sejak 2008 terjadi pergeseran demografi secara global di mana separuh penduduk dunia pindah ke kota dan diperkirakan akan mencapai 5 miliar orang pada 2030. Meskipun warga di kota bersoal dari sisi kohesifitas sosial, namun warga kota memiliki watak sosial yang unik, terutama dalam hal memecahkan masalah-masalah sosial, infrastruktur, dan lingkungan yang mereka hadapi.[81]

81 Infid. 2014. *Opcit., hal 32—33*

F. Pembahasan

Bagian ini membahas praktik-praktik yang terjadi terkait dengan kapasitas pemerintah daerah dalam mengatasi persoalan HAM. Pembahasan dimulai dari masa sebelum desentralisasi dan sesudah desentralisasi.

Pada bagian akhir, tulisan ini akan menggambarkan bagaimana Kota HAM sebagai konsep dapat menjadi tawaran kebijakan bagi peningkatan kapasitas pemerintah daerah bukan saja dalam mengatasi persoalan HAM, tapi bahkan dalam rangka promosi HAM di level lokal.

1. Sentralisasi dan Pelanggaran HAM

Jika ditengok ke belakang, ketika era Orde Baru berkuasa, paradigma pembangunan mengalami pembelokan ideologi yang sangat mendasar. Rezim Orde Baru meyakini bahwa pembangunan melalui jalan industrialisasi, modernisasi, dan akumulasi modal, merupakan jalan menuju transformasi ekonomi dan sosial yang menyejahterakan. Kebijakan ekonomi di bawah koordinasi negara dan berwatak sentralistik dibangun melalui proyek-

proyek investasi berskala besar untuk mencapai pertumbuhan ekonomi. Adapun pertumbuhan ekonomi dipercaya bakal merangsang penciptaan kesempatan kerja dan mampu menghapus kemiskinan melalui *trickle down effect*.[82]

Paradigma itu ditandai oleh lahirnya UU No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, UU No. 8 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), dan PP No. 21 Tahun 1970 tentang hak pengusahaan hutan. Pemerintah Orde Baru menjalankan pemerintah dengan mengedepankan stabilitas nasional sebagai jargon dalam rangka pendisiplinan masyarakat. Sentralisme dan otoriterianisme ditempuh melalui pendekatan keamanan yang represif untuk meredam resistensi dari masyarakat. Selama 32 tahun, Orde Baru sukses menyelenggarakan pembangunan ekonomi dengan stabilitas politik yang terjaga. Ekses dari pola pembangunan seperti itu adalah kesengsaraan rakyat yang nyaris berada pada titik nadir. Menurut data BPS (1993), sebanyak 43 persen petani di desa-desa kehilangan tanahnya, karena digusur oleh proyek-proyek atas nama pembangunan. Seperti pembangunan lapangan golf, proyek pariwisata, real estate, dan industri. Pembangunan ala Orde Baru menghasilkan penguasaan lahan-lahan pertanian oleh segelintir orang. Pelanggaran HAM berlangsung secara sistemik.[83]

Para era Orde Baru yang sentralistik dan represif, konflik-konflik yang terjadi di sektor pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) memiliki pola yang unik. Dalam hal izin Hak Guna Usaha (HGU), misalnya, polanya berlangsung sebagaimana berikut. Sebuah perusahaan mengantongi izin HGU untuk sekian ribu hektar lahan yang sebetulnya sudah dikelola oleh masyarakat setempat secara turun-temurun. Dengan bekal HGU tersebut, pihak industri menguasai lahan ribuan hektar itu dengan bantuan dari aparat kepolisian dan militer. Pada proses produksi, lahan yang diolah oleh industri melebihi luas areal sebagaimana

82 Asep Mulyana. 2011. "Eksplanasi Teoritik untuk Kebijakan Pro-Kesejahteraan di Indonesia". Jurnal HAM, Vol VII, 2011. Jakarta: Komnas HAM

83 Usep Setiawan. 2010. *Kembali ke Agraria*. Yogyakarta: STPN Press, hal 51—52.

yang disebutkan dalam HGU. Pencaplokan tanah-tanah pertanian warga pun tak terelakkan, namun warga tak berkutik. Dalam suasana politik yang represif, warga tidak memiliki kekuatan untuk melawan pencaplokan lahan tersebut. Akhirnya para petani di desa kehilangan mata pencaharian sebagai petani, karena lahan yang mereka kelola makin menyempit, bahkan hilang sama sekali. Konflik-konflik agraria yang memiliki cakupan dampak yang sangat besar pada era sentralisme Orde Baru, antara lain kasus ganti rugi tanah pembangunan Waduk Gedung Ombo di Jawa Tengah, Konflik Badega di Garut, konflik Cimacan, Konflik Jenggawah di Jawa Timur, dan konflik Tanah Adat Suku Amungme di Papua.[84]

Ketika Presiden Soeharto diturunkan oleh gerakan massa rakyat pada 1998, segala tatanan ekonomi dan sosial yang dibangun Orde Baru selama puluhan tahun ambruk. Lahan-lahan yang dulu direbut dari masyarakat dan dikuasai oleh perusahaan-perusahaan yang dekat dengan para petinggi Orde Baru, mulai dipertanyakan keabsahannya. Masyarakat lokal dan/atau masyarakat adat melakukan klaim ulang atas tanah mereka. Proses perebutan kembali lahan-lahan oleh rakyat terjadi di berbagai tempat. Pada era ini masyarakat jauh lebih berani dalam mengartikulasikan kepentingannya.

Setelah bangunan besar politik Orde Baru runtuh, masyarakat bangkit, bersatu, dan melakukan klaim ulang atas tanah perusahaan yang dulu milik mereka. Di sektor perkebunan, misalnya, konflik antara masyarakat versus perusahaan dan negara diawali dengan pengorganisasian kekuatan masyarakat. Setelah terorganisir, masyarakat kemudian melakukan memobilisasi dengan tuntutan yang tegas, yaitu tuntutan klaim ulang atas tanah. Mereka mendesak pengembalian lahan yang dulu dirampas perusahaan dengan "bantuan" negara. Negosiasi yang terjadi biasanya berakhir dalam dua pola. Pola pertama, masyarakat mendapatkan kembali lahannya dengan luas areal yang disepakati. Kasus seperti ini tampak pada kasus Jambi yang melibatkan PT Indo Sawit Subur, sebuah perusahaan

84 Ahmad Nashih Luthfi (ed). (2012). *Kebijakan, Konflik, dan Perjuangan Agraria Indonesia Awal Abad 21*. Yogyakarta: Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

yang bergerak pada industri Crude Palm Oil. Pola kedua, setelah negosiasi dilakukan, masyarakat hanya memperoleh tanah dalam luas areal yang kecil. Ketidakpuasan masyarakat ditumpahkan dengan cara-cara anarkis. Mereka melakukan pengrusakan dan pembakaran kantor perusahaan. Akibatnya, aparat keamanan melakukan penertiban dengan menangkap para penggerak perlawanan itu (Sudirman, 2005: 33—36).[85]

Pada uraian kasus di atas, tampak bahwa pada sebagian konflik-konflik pengelolaan SDA, sumber masalah berasal dari pengaturan agraria oleh pemerintah pusat. Pada rezim Orde baru yang sentralistik, pemerintah daerah tak lebih dari sekedar perpanjangan tangan pemerintah pusat. Dengan demikian, konflik-konflik itu, untuk sebagian, merupakan warisan Pemerintah Pusat.

2. Desentralisasi, Pemanfaatan SDA, dan HAM

Pada era desentralisasi, ketika kebebasan, HAM, dan demokrasi diberikan ruang yang lebar, sengketa lahan tidak berkurang. Sebagian sengketa itu merupakan warisan Orde Baru, namun tak sedikit sengketa itu berasal dari kebijakan yang diambil pemerintah pasca-Orde Baru. Kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam hal penerbitan izin, misalnya, merupakan akar masalah konflik agraria kontemporer. Pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas penuh di daerah dengan mudah dikendalikan oleh aspirasi korporasi di sektor perkebunan dan pertambangan yang bertendensi untuk melakukan ekspansi bisnis.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pelaksanaan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah propinsi. Kewenangan pemanfaatan SDA itu memberi kesempatan bagi pemerintah daerah yang kaya akan SDA untuk mendapatkan penghasilan yang lebih besar. Kewenangan ini justru mendorong lahirnya kebijakan-kebijakan yang eksplotatif terhadap SDA. Izin pengusahaan oleh pemerintah

85 William D. Sudirman dan H Herlina. 2005. "Mekanisme Pengambilan Kebijakan Daerah di Bidang Kehutanan: Proses, Implementasi dan Dampak Desentralisasi pada Sektor Kehutanan di Tanjung Jabung Barat, Jambi". Bogor: CIFOR

kabupaten pun bertaburan, terutama di daerah-daerah yang berlimpah SDA.[86]

Fenomena ini membawa dampak buruk. Sebuah studi yang dilakukan Robin Burgess dari London School of Economics pada 2011 yang bertajuk "The Political Economy of Deforestation in the Tropics", menyebutkan kenaikan angka deforestasi dari sebelum Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) yang mencapai 42% dan melonjak setelah Pemilukada sebesar 57%.[87] Kenaikan ini diduga terkait dengan pemburuan rente dalam proses penerbitan ijin oleh kepala daerah. Sebuah data menunjukkan bahwa sejak pemberlakuan otonomi daerah, penerbitan ijin mencapai 890 buah yang meliputi luas areal lebih dari 84 juta hektar.[88]

Persoalan di atas lebih rumit lagi ketika pemerintah Kota/Kabupaten sebagai pihak yang paling otoritatif dalam penerbitan izin tidak memiliki peta wilayah yang jelas. Peta wilayah itu akhirnya mengalami tumpang tindih: tidak jelas lagi mana wilayah hutan lindung, wilayah penguasaan rakyat, wilayah adat, atau wilayah penguasaan negara. Namun izin tetap diterbitkan. Akibatnya, perizinan yang tumpang tindih itu menimbullkan konflik dan sengketa berkepanjangan. Sebuah data menunjukkan betapa konflik-konflik lahan yang bersifat struktural tidak mengalami penurunan yang berarti, bahkan ketika desentralisasi dan kran keterbukaan politik dibuka sedemikian lebar. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat 1.753 kasus konflik agraria struktural terjadi sejak 1970—2001. Konflik ini tersebar di 2.834 desa/kelurahan dan 1.355 kecamatan di 286 daerah (Kota/Kabupaten), dengan luas tanah yang dipersengketakan tidak kurang dari 10.892.203 hektar dan telah mengorbankan setidaknya 1.189.482 KK.[89]

Konflik yang terjadi pada era Orde baru dan era reformasi dibedakan oleh faktor masyarakat. Jika pada era Orde Baru, masyarakat cenderung diam dan tidak melakukan perlawanan atas pencaplokan lahan oleh perusahaan dan negara, maka

86 Yance Arizona. 2008. Karakter Peraturan Daerah Sumberdaya Alam: Kajian Kritis terhadap struktur Formal Peraturan Daerah dan KOnstruksi Hak Masyarakat terkait Pengelolaan Hutan. Jakarta: HUMA, hal 1—3.

87 Periksa http://economics.mit.edu/files/7860, diakses pada 25 Juli 2016.

88 Aminuddin Kirom, dkk. 2005.*Tambang dan Kemiskinan: Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2001—2003*. Jakarta: Jatam, hal 22—23.

89 Usep Setiawan. 2010. *Op.cit*.

pada era Reformasi, masyarakat memiliki keberanian untuk mengorganisir dan memobilisasi kekuatan untuk melakukan klaim ulang atas tanah. Namun satu hal yang tidak mengalami perubahan adalah faktor pemerintah daerah. Baik pada era Orde Baru maupun era Reformasi, pemerintah daerah tidak mengambil langkah-langkah penyelesaian yang berarti. Bahkan pemerintah daerah, sebagaimana pemerintah pusat, berada dalam posisi yang lebih dekat dengan kepentingan perusahaan ketimbang masyarakat.

Fenomena ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah gagal dalam menentukan skala prioritas. Dalam hal pengelolaan SDA, misalnya, pemerintah daerah tidak mengambil langkah-langkah yang berarti dalam mengidentifikasi akar persoalan dan merumuskan solusi menyeluruh atas konflik agraria di sektor pengelolaan SDA. Pemerintah daerah begitu mudah menerbitkan ijin tanpa memperhatikan kondisi lapangan, sehingga menimbulkan tumpang-tindih pengelolaan lahan. Sengketa pun meruyak di berbagai tempat.

Petani dan masyarakat lokal merupakan para pihak yang paling rentan dalam situasi tersebut. Mereka bukan saja kehilangan lahan dan mengalami ketidakpastian kepemilikan lahan, tetapi juga kehilangan mata pencaharian dan akhirnya mengalami pemiskinan struktural yang bermuara pada merosotnya tingkat penikmatan HAM di daerah.

3. Desentralisasi dan Inovasi Daerah

Desentralisasi sebetulnya menghasilkan dampak-dampak positif yang lain. Beberapa pemerintah daerah dapat membangun inovasi kebijakan yang baik. Desentralisasi menghasilkan keragaman inovasi kebijakan yang bertendensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat, utamanya kelompok masyarakat miskin.[90]

Inovasi lain adalah tumbuhnya kebijakan penganggaran partisipatif di beberapa daerah. Desentralisasi yang bergulir sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah telah membuka celah bagi para kepala daerah untuk membangun insiatif-

90 USAID Democratic Reform Support Program. 2006. *Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia.* Jakarta: Democratic Reform Support Program (DRSP), hal 22.

inisiatif lokal yang mendukung pendalaman demokrasi. Proyek pengganggaran partisipatif yang menginklusi masyarakat miskin dalam perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah adalah salah satu isu yang mendukung pendalaman demokrasi di level lokal. Pelibatan publik dalam perencanaan penganggaran pembangunan membawa angin segar bagi penguatan kontrol publik dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan.

Proyek penganggaran partisipatif dibangun melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang diharapkan mendekatkan proses perumusan, perencanaan, dan implementasi penganggaan pembangunan dengan kepentingan publik. Namun pada kenyataannya, hal itu ternyata jauh panggang dari api. Pelembagaan penganggaran partisipatif sebetulnya membutuhkan sesuatu yang jauh lebih penting, yaitu kapasitas rakyat dalam memanfaatkan dan menggunakan lembaga-lembaga demokratik untuk memaksimalkan kontrol dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik, hukum, dan pemerintahan.

Namun kapasitas politik rakyat tidak dibangun secara serius, sehingga proses penganggaran pembangunan yang partisipatif tidak melahirkan partisipasi *genuine*, dan dibajak oleh kepentingan elit. Kebijakan yang dirumuskan di level desa secara partisipatif akhirnya seringkali mengalami pembajakan di level kecamatan dan Kota/ Kabupaten. Akhirnya, penganggaran pembangunan tetap berwatak teknokratik dan elitis. Rakyat mengalami eksklusi dari pembuatan keputusan.

Inovasi kebijakan lain adalah fenomena inklusi dalam kebijakan sosial. Beberapa pemerintah daerah mengiklusi masyarakat miskin dalam penyusunan kebijakan sosial. Kebijakan ini populer dengan sebutan *propoor policy* yang menitikberatkan isu pengurangan kemiskinan, dengan cara meningkatkan kapabilitas dan aset kaum miskin.

Ada tiga area utama dalam kebijakan sosial yang bertujuan meningkatkan aset kaum miskin (*propoor policy*), yaitu: 1. Penggunaan kekuasaan publik untuk mendistribusikan sumber

daya publik, seperti kesehatan dan pendidikan untuk kaum miskin; 2. Implementasi kebijakan dan reformasi kelembagaan yang memberikan pelayanan efektif; 3. Melibatkan kaum miskin dalam proses pembuatan kebijakan. Politik anggaran yang berpihak pada kaum miskin akan menggeser orientasi anggaran dari stabilitas moneter ke arah ekspansi fiskal bagi pengurangan kemiskinan. Investasi pendidikan, kesehatan, jaminan sosial serta penciptaan daya kerja menjadi ujung tombak utama dalam politik anggaran daerah.[91]

Kebijakan pemerintah daerah yang menitikberatkan pada peningkatan kapabilitas dan aset warga miskin tidak dapat dilepaskan dari paradigma ekonomi nasional yang bersandar pada paradigma Neoliberal Pasca-Konsensus Washington (PKW). Gagasan Neoliberal PKW berakar dari pemikiran bahwa krisis ekonomi, kemiskinan, dan keterbelakangan yang terjadi di negara berkembang disebabkan oleh proses eksklusi yang dialami warga miskin. Oleh karena itu, warga miskin harus dilibatkan (inklusi) dalam proses pembangunan. Gagasan Neoliberal PKW disambut baik dan diimplementasikan oleh pemerintah Indonesia dengan dua cara yaitu: (1) membangun kebijakan sosial yang meningkatkan kapabilitas ekonomi dan aset kelompok warga miskin; (2) melibatkan kelompok warga miskin dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan yang disebut sebagai Musrenbang.[92]

Namun demikian, praktik-praktik terbaik setelah desentralisasi seringkali berakhir dengan cerita yang menyedihkan. Beberapa kepala daerah yang membangun inovasi kebijakan terhenti langkahnya dan mendekam di hotel prodeo. Bupati Jembrana, periode 2000-2010, Gede Winasa, yang menjadi pelopor perencanaan pembangunan partisipatif, misalnya, ditahan karena menjadi tersangka kasus korupsi pengadaan mesin pabrik kompos yang merugikan negara Rp 2,3 miliar[93]. Winasa divonis 2,5 tahun di tingkat kasasi pada 2013, karena terbukti menyalahgunakan wewenang dengan mengajak pihak swasta

91 Abdul Wa'id dan Darmawan Triwibowo. 2007. "Desentralisasi dan Politik Anggaran: dua sisi mata uang upaya pengurangan kemiskinan". Majalah Tempo. 12 Nopember 2007.

92 Asep Mulyana. 2011. *Op.cit*.

93 Mantan Bupati Jembrana Ditahan. Kompas, 19 Januari 2011. http://regional.kompas.com/read/2011/01/19/15290475/Mantan.Bupati.Jembrana.Ditahan. diakses pada 25 Juli 2016.

dalam proyek pabrik pengelolaan sampah (kompos) tanpa melalui tender.[94]

4. Kota/Kabupaten HAM: Sebuah Ikhtiar

Dalam satu tahun terakhir ini, pemerintah dan pegiat HAM mulai menggaungkan isu Kota/Kabupaten HAM. Dalam beberapa hal, isu Kota HAM dianggap menjadi sebuah ikhtiar untuk membumikan HAM di level lokal sekaligus upaya pencegahan pelanggaran HAM oleh pemerintah daerah. Beberapa pemerintah Kota/Kabupaten telah mencatatkan diri sebagai Kota/ Kabupaten ramah HAM. Jargon baru ini mengandaikan pentingnya HAM sebagai prinsip dan pedoman utama dalam penyelenggaran pemerintah di Kota/Kabupaten mereka.

Ada lima Kota/Kabupaten yang secara tegas mendeklarasikan dirinya sebagai Kota/Kabupaten yang ramah atau sadar HAM, yaitu Kota Palu, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Wonosobo, Kota Bandung, dan Kabupaten Lampung Timur.

a. Kota Palu

Kota Palu mendeklarasikan dirinya sebagai Kota Sadar HAM. Deklarasi ini ditandai oleh penerbitan Peraturan Walikota (Perwal) Palu No. 25 Tahun 2013 tentang pemenuhan hak korban pelanggaran G30S/1965. Rusdi Mastura, Walikota Palu, bahkan minta maaf secara langsung di hadapan masyarakat atas pelanggaran HAM yang dilakukan pemerintah pada 1965. Dorongan politik dari Koalisi Keadilan dan Pengungkapan Kebenaran (KKPK) serta Solidaritas Korban Pelanggaran HAM Sulawesi Tengah berkontribusi bagi lahirnya Perwal tersebut.[95]

b. Kabupaten Wonosobo

Kabupaten Wonosobo mendeklarasikan diri sebagai Kota HAM pada 2014. Kabupaten ini merupakan daerah dengan penganut Ahmadiyah terbesar, dengan populasi sekitar 6.000 pengikut. Selain itu, di Wonosobo keragaman beragama dalam keluarga tidak berakibat terjadinya perpecahan keluarga. Dengan pencanangan

94 Lihat http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55964e848ee6a/larangan-eks-terpidana-dalam-pilkada-kembali-digugat, diakse pada 25 Juli 2016.

95 CNN Indonesia. 27 November 2015. Wali Kota Minta Maaf soal 1965, Palu Jadi Contoh Wilayah HAM http://www.cnnindonesia.com/nasional/20151127092436-20-94420/wali-kota-minta-maaf-soal-1965-palu-jadi-contoh-wilayah-ham/, diakses pada 25 Juli 2016.

Kota HAM, Wonosobo diharapkan dapat memelihara kerukunan umat beragama.[96]

c. Kota Bandung

Walikota Bandung, Ridwan Kamil, menandatangani Deklarasi Bandung Kota Ramah HAM pada 2 April 2015. Pemerintah Kota Bandung mengusulkan 15 kelurahan untuk penerapan standar pelayanan publik berbasis HAM. Namun, hanya dua kelurahan yang dipilih, yakni Kelurahan Pasir Biru (di perbatasan Bandung dengan Kabupaten Bandung) dan Kelurahan Merdeka (pusat kota).[97] Kedua kelurahan itu didorong untuk menjadi wilayah ramah HAM meluncurkan program pembangunan yang dapat menyetarakan masyarakat menengah atas dengan masyarakat menengah bawah. Selain itu, daerah-daerah di Bandung akan didorong untuk melakukan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat, seperti pelayanan pendidikan, kesehatan, dan pelayan administrasi.[98]

d. Kabupaten Bojonegoro

Pada 2015 Bupati Bojonegoro, Suyoto, telah memberlakukan Peraturan Bupati (Perbup) No. 7 tahun 2015 tentang Bojonegoro sebagai Kabupaten Ramah HAM. Pemberlakuan peraturan ini menunjukkan adanya itikad yang sungguh-sungguh dari pemimpin daerah di Bojonegoro untuk menjadi HAM sebagai nilai, norma, standar, dan prinsip yang menjiwai tata kelola pemerintahan di Kabupaten Bojonegoro, khususnya di bidang pendidikan.[99]

e. Kabupaten Lampung Timur

Bupati Chusnunia Chalim yang memimpin Kabupaten Lampung Timur menyatakan komitmennya untuk menjadikan HAM sebagai nilai, prinsip, dan standar yang mewarnai tata kelola pemerintahan di Kabupaten Lampung Timur. Pada 21—24 Juli 2016, Bupati Lampung

96 Tempo, 04 November 2015. Asal Usul Wonosobo Jadi Contoh Kabupaten Ramah HAM. http://nasional.tempo.co/read/news/2015/11/04/058715908/asal-usul-wonosobo-jadi-contoh-kabupaten-ramah-ham. diakses pada 25 Juli 2016.

97 Kompas. 24 April 2015. Ridwan Kamil: Bandung Jadi Kota Pertama di Dunia yang Ramah HAM. http://regional.kompas.com/read/2015/04/24/05030051/Ridwan.Kamil.Bandung.Jadi.Kota.Pertama.di.Dunia.yang.Ramah.HAM. diakses pada 25 Juli 2016

98 Metro TV News. 14 Mei 2015. Ridwan Kamil Deklarasikan Bandung sebagai Kota HAM. http://jabar.metrotvnews.com/read/2015/05/14/396356/ridwan-kamil-deklarasikan-bandung-sebagai-kota-ham, diakses pada 25 Juli 2016

99 Kabar24.bisnis.com. "Wakili RI Dalam Forum Kota HAM Sedunia Di Korea" http://kabar24.bisnis.com/read/20160722/19/568021/2-bupati-wakili-ri-dalam-forum-kota-ham-sedunia-di-korea, diakses pada 3 Agustus 2016.

Timur ini menghadiri Forum Kota HAM Sedunia (*World Human Rights Cities Forum*) yang ke-6 di Gwangju, Republik Korea. Dalam forum ini, Bupati Chusnunia Chalim, menjelaskan berbagai kebijakan dan program mengenai pemenuhan hak-hak dasar warganya.[100]

5. Peluang dan Tantangan

Perwujudan penyelenggaraan pemerin-tahan berbasis HAM di level lokal bukan lagi masalah utama. Pemerintah sejak awal menegaskan kemauan politiknya untuk mewujudkan Kota/Kabupaten ramah HAM. Komitmen pemerintah merupakan dukungan langsung kepada daerah yang mengambil inisiatif untuk menerapkan norma dan standar HAM di wilayah yurisdiksinya. Komitmen itu dituangkan dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) No. 11 tahun 2013 tentang Kriteria Kota/Kabupaten Peduli HAM dan Permenkumham No. 25 tahun 2015 tentang perubahan Permen No. 11 tahun 2013.

Di dalam Permenkumham tersebut, sebuah Kota/Kabupaten dinilai sebagai Kota/Kabupaten peduli HAM jika memenuhi beberapa kriteria, yaitu:[101]

a. Hak Hidup. dilihat dari jumlah kematian ibu, jumlah kematian bayi, dan tutupan Vegetasi pada kawasan berfungsi lindung;
b. Hak Mengembangkan Diri, dilihat dari persentase anak usia 7—12 tahun yang belum memperoleh pendidikan tingkat SD, persentase anak usia 13—15 tahun yang belum memperoleh pendidikan tingkat SMP, persentase anak berkebutuhan khusus yang memperoleh pendidikan, dan persentase penyandang buta aksara.
c. Hak atas Kesejahteraan, dilihat dari penyediaan air bersih untuk kebutuhan penduduk, persentase ke-luarga berpenghasilan rendah yang tidak memiliki rumah, persentase rumah tidak layak huni, persentase angka pengangguran, per-sentase penurunan jumlah anak jalanan dari tahun

100 *Ibid.*

101 Lihat Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) No. 11 tahun 2013 tentang Kriteria Kabupaten/Kota Peduli HAM dan Permenkumham No. 25 tahun 2015 tentang perubahan Permen No. 11 tahun 2013.

sebelumnya ke tahun berjalan, persentase balita kurang gizi, persentase keluarga yang belum memiliki akses terhadap jaringan listrik;

d. Hak atas Rasa Aman, dilihat dari jumlah demonstrasi yang anarkis;
e. Hak Perempuan, dilihat dari persentase keterwakilan perempuan dalam jabatan pemerintahan daerah dan persentase kekerasan terhadap perempuan.

Kriteria Kota Peduli HAM di atas memang mengandung problem mendasar terkait dengan metodologi penentuan kriteria kota/kabupaten HAM. Kriteria-kriteria lain yang jauh lebih penting, misalnya terkait dengan kebijakan pengelolaan SDA yang seringkali berakhir pada tindakan pelanggaran HAM sama sekali tidak termaktub dalam pengaturan tersebut. Namun demikian, adanya kebijakan penilaian kota/kabupaten ramah HAM dapat dijadikan "pintu masuk" bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa depan yang ramah terhadap HAM.

Dukungan lain dari pemerintah atas penanaman nilai-nilai HAM dalam penyelenggaran pemerintahan di daerah adalah penegasan bahwa mulai 2016 pemerintah akan melaksanakan program kota/kabupaten ramah HAM.[102] Pencanangan kota/kabupaten ramah HAM bukan saja dapat mengeliminasi kasus-kasus pelanggaran HAM di daerah, tetapi juga dapat memutus mata rantai pelanggaran HAM.

Peningkatan kapasitas daerah dalam penegakan HAM melalui program Kota/Kabupaten HAM bukan tanpa tantangan. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan untuk memuluskan program Kota HAM mencapai tujuannya. *Pertama,* kurangnya kemauan politik. *Kedua,* lemahnya kapasitas kelembagaan dan sumber daya, baik manusia maupun anggaran, untuk menjalankan dan membiayai pelaksanaan proyek-proyek pemenuhan HAM di tingkat lokal. *Ketiga,* kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. *Keempat,* kurangnya pengakuan

102 CNN Indonesia. 26 November 2015. "Pemerintah Target Wujudkan Kota Ramah HAM" http://www.cnnindonesia.com/nasional/20151126062450-20-94133/pemerintah-target-wujudkan-kota-ramah-ham, diakses pada 25 Juli 2016.

atas peran dan kontribusi dari masyarakat sipil. *Kelima,* regulasi di level nasional dan daerah yang belum selaras-sejalan dengan ikhtiar untuk membangun Kota/Kabupaten ramah HAM.

G. Penutup

1. Simpulan

Desentralisasi dianggap sebagai obarat mujarab dalam mengatasi kesenjangan aspirasi politik pusat-daerah di Indonesia. Desentralisasi yang ditandai oleh penyerahan kewenangan, sumberdaya, dan tanggungjawab dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dianggap lebih mendekatkan negara kepada rakyat. Desentralisasi menjadi jembatan antara pemegang kekuasaan politik dengan warganya. Apalagi, pemilihan kepala daerah saat ini dilakukan secara langsung tanpa perantara lembaga perwakilan rakyat di daerah. Kedekatan ini lebih menjamin transparansi, akuntabilitas, dan responsivitas pejabat politik dalam pengambilan keputusan politik.

Program Kota/Kabupaten Ramah HAM dapat dibaca sebagai ikhtiar politik dalam upaya menurunkan prinsip-prinsip HAM ke dalam praktik di level lokal. Dengan cara ini, pelanggaran HAM yang terjadi di daerah di mana kontribusi pemerintah daerah dalam pelanggaran HAM sangat besar, dapat dieliminasi secara signifikan. Bukan itu saja, Program Kota/Kabupaten Ramah HAM dapat juga memutus mata rantai pelanggaran HAM ketika nilai dan prinsip HAM telah menjadi nafas bagi penyelenggaran dan tata kelola pemerintahan di daerah.

Betapapun kriteria-kriteria untuk menilai dan mengukur Kota HAM masih problematik, namun dukungan pemerintah cq. Kementerian Hukum dan HAM patut diapresiasi sebagai langkah strategis untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam penegakan HAM. Hal lain yang juga penting adalah membangun kapasitas politik masyarakat agar Program Kota HAM betul-betul dibangun di atas fondasi partisipasi dan direkat oleh "semen" solidaritas masyarakat lokal.

2. Rekomendasi

Kajian ini menyampaikan rekomendasi sebagai berikut:

a. Kepada pemerintah pusat, disarankan untuk melakukan kajian yang lebih mendalam terkait penentuan kriteria peduli HAM, sehingga ukuran dan kriteria yang digunakan betul-betul tepat.
b. Kepada pemerintah daerah, disarankan untuk mendorong partisipasi rakyat dan memperkuat kapasitas politik masyarakat. Jika program Kota/Kabupaten HAM disertai dengan langkah-langkah untuk memperkuat kapasitas politik masyarakat, maka program ini tidak akan menjadi sesuatu yang seremonial dan berhenti hanya sebagai jargon. Kapasitas politik masyarakat yang kuat akan menjadi ujung tombak dalam upaya menurunkan prinsip, norma, dan standar HAM menjadi praktik, nilai, dan nafas yang menghidupi kehidupan berbangsa dan bernegara di level lokal.

Daftar Pustaka

Arizona, Yance. 2008. *Karakter Peraturan Daerah Sumberdaya Alam: Kajian Kritis terhadap struktur Formal Peraturan Daerah dan Konstruksi Hak Masyarakat terkait Pengelolaan Hutan*. Jakarta: HUMA.

Asplund, Knut D. 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia*. 2008. Jogjakarta: Pusham UII dan University of Oslo.

Baderin, Mashood A. 2007. *Hukum Internasional Hak Asasi Manusia & Hukum Islam*. Jakarta: Komnas HAM.

Berends, Charlotte dkk. 2013. *Human rights cities: Motivations, Mechanisms, Implications: A Case Study of European HRCs*. University College Roosevelt.

Brown, M Ane. 2002. *Human rights and the borders of suffering*. Manchester: Manchester University Press.

Burke, Roland. 2010. *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*. Philadelpia: University of Pennsylvania Press.

Charvet, John dan Kaczynska-Nay, Elisa. 2008. *The Liberal Project and Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

Christie, Kenneth dan Roy, Denny. 2001. *The Politics of Human Rights in East Asia*. London: Pluto Press.

Cowan, Jane K (Eds). 2001. *Culture and Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dine, Janet. 2006. *Human Rights and Capitalism*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.

Diokno, Maria Socorro I. 2004. *Human Rights Centered Development*. Quezon City: The University of the Philippines Press.

Eko, Sutoro, 2006. "Menuju Kesejahteraan Rakyat melalui Rute Desentralisasi". Makalah disampaikan dalam Diskusi Publik Suara Dari Daerah: Mendekatkan Negara pada Pemenuhan Kebutuhan Dasar Warga, diselenggarakan oleh Perkumpulan Prakarsa dan YAPPIKA. Jakarta, 11 Oktober 2006.

Freeman, Michael. 2002. *Human Righs*. Cambridge: Polity Press.

Griffin, James. 2008. *On Human Rights*. 2008. New York: Oxford University Press Ishay , Michelin R. (eds). 2007. *Human Rights Reader*. New York: Routledge.

Human Rights Council. 2015. Role of local government in the

promotion andprotection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee. A/HRC/30/49.

Infid. 2014. *Human Rights Cities: Dokumen Referensi*. Jakarta: Infid.

Infid dkk. 2015. "SIARAN PERS Infid. Komnas HAM, Elsam, dan Kemenkumham RI Dorong Kota Ramah HAM di Indonesia". 22 November 2015.

Ishay , Michelin R. (eds). 2007. Human Rights Reader. New York: Routledge.

Kurniadi, Bayu Dardias. 2012. "Desentralisasi Asimateris di Indonesia". Makalah disampaikan dalam seminar di LAN Jatinangor tanggal 26 November 2012. Makalah tidak diterbitkan.

Manokha, Ivan. 2008. *The Political Economy of Human Rights Enforcement*. New York: Palgrave Macmillan.

Moeliono, Moira dkk (ed). 2009. *Desentralisasi Tata Kelola Hutan Politik, Ekonomi dan Perjuangan untuk Menguasai Hutan di Kalimantan, Indonesia*. Bogor: CIFOR.

Mulyana, Asep. 2011. "Eksplanasi Teoritik untuk Kebijakan Pro-Kesejahteraan di Indonesia". Jurnal HAM, Vol VII, 2011. Jakarta: Komnas HAM.

Mun'im, Abdul. 2006. *Memeriksa Kewajiban Negara*. Jakarta: LP3ES.

Ruggie, John. 2011. "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework" (United Nations: New York). Document reference A/HRC/17/31.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

Siega, Viviana Della. 2006. "Human Rights Cities Program" Human Security Perspectives, Volume 1 (2006) Issue 3.

Toyamah, Nina dkk. 2002. "Mencari Alternatif Penyempurnaan Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Beberapa Pelajaran dari Daerah". Paper disampaikan pada Workshop Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Publik dalam Perspektif Lokal, Kerjasama LIPI dengan SMERU Memperingati HUT LIPI Ke-35, Jakarta 20 Agustus 2002.

USAID Democratic Reform Support Program. 2006. *Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia*. Jakarta: Democratic Reform Support Program (DRSP).

Uvin, Peter. 2004. *Human Rights and Development*. Bloomfoeld: Kumarian Press.

Wettstein, Florian. 2009. *Multinational Corporations and Global Justice: Human Rights of a Quasi-Governmental Institution*. California: Stanford University Press.

Wa'id, Abdul dan Triwibowo, Darmawan. 2007. "Desentralisasi dan Politik Anggaran: dua sisi mata uang upaya pengurangan kemiskinan". Majalah Tempo. 12 Nopember 2007.

Website

Robin Burgess dkk. "The Political Ekonomy of Deforestation in the Tropics" http://economics.mit.edu/files/7860, diakses pada 25 Juli 2016.

Kompas, 19 Januari 2011. "Mantan Bupati Jembrana Ditahan" http://regional.kompas.com/read/2011/01/19/15290475/Mantan.Bupati.Jembrana.Ditahan. diakses pada 25 Juli 2016.

Hukum Online, 03 Juli 2015. "Larangan Eks Terpidana dalam Pilkada Kembali Digugat" http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55964e848ee6a/larangan-eks-terpidana-dalam-pilkada-kembali-digugat, diakses pada 25 Juli 2016.

CNN Indonesia. 27 November 2015. "Wali Kota Minta Maaf soal 1965, Palu Jadi Contoh Wilayah HAM". http://www.cnnindonesia.com/nasional/20151127092436-20-94420/wali-kota-minta-maaf-soal-1965-palu-jadi-contoh-wilayah-ham/, diakses pada 25 Juli 2016.

Tempo, 04 November 2015. "Asal Usul Wonosobo Jadi Contoh Kabupaten Ramah HAM". http://nasional.tempo.co/read/news-/2015/11/04/058715908/asal-usul-wono-sobo-jadi-contoh-kabupaten-ramah-ham.diakses pada 25 Juli 2016.

Kompas. 24 April 2015. "Ridwan Kamil: Bandung Jadi Kota Pertama di Dunia yang Ramah HAM". http://regional.kompas.com/read/2015/04/24/05030051/Ridwan.Kamil.Bandung.Jadi.Kota.Pertama.di.Dunia.yang.Ramah.HAM. diakses pada 25 Juli 2016.

Metro TV News. 14 Mei 2015. "Ridwan Kamil Deklarasikan Bandung sebagai Kota HAM". http://jabar.metrotvnews.com/read/2015-/05/14/396356/ridwan-kamil-deklarasikan-bandung-sebagai-kota-ham, diakses pada 25 Juli 2016

CNN Indonesia. 26 November 2015. "Pemerintah Target Wujudkan

Kota Ramah HAM"http://www.cnnindonesia.com/nasional/20151126062450-20-94133/pemerintah-target-wujudkan-kota-ramah-ham, diakses pada 25 Juli 2016.

Kabar24.bisnis.com. "Wakili RI Dalam Forum Kota HAM Sedunia Di Korea" http://kabar24.bisnis.com/read/20160722/19/568021/2-bupati-wakili-ri-dalam-forum-kota-ham-sedunia-di-korea, diakses pada 3 Agustus 2016.

Riwayat Hidup

Asep Mulyana

Asep Mulyana merampungkan pendidikan S1 pada Departemen Politik dan Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada (UGM). Semasa mahasiswa, ia bergiat di Majalah Mahasiswa Balairung UGM. Setelah lulus kuliah, penulis bekerja di beberapa media dan lembaga riset media. Sejak 2006—2015 Asep bekerja sebagai peneliti di Komnas HAM. Pada 2008 ia mengikuti International Human Rights Training Programme (IHRTP) di Kanada. Pada tahun yang sama, Asep mendapatkan beasiswa dari NORAD's Programme for Master Studies (NOMA) Scholarship untuk melanjutkan studi pada Program S2 HAM dan Demokrasi di UGM dan University of Oslo, Norwegia. Asep Mulyana dapat dihubungi via e-mail: asepmulyana@komnasham.go.id.

Sekolah Ramah HAM: Tawaran Solusi Meredam Pelanggaran HAM di Sekolah

Rusman Widodo

Abstract

Human rights violations in the school in a variety of form has become a national concern because the case from year to year tend to increase in number, more diverse forms of his deeds, more varied actors, more diverse offerings and operandinya mode. This matter has caused social unrest and the law in the community that serious concern for parents and the loss of a conducive atmosphere in the school (secure, comfortable and enjoyable). If left unchecked abuses of human rights in schools can impact delays of national education goals, impaired mental revolution program, and the destruction of the nation's future.

Various efforts have been made by a number of ministries/government agencies and the public to cut, eliminate or remove the chain of human rights violations in the school. But these efforts have not been able to run optimally because of the concept they offer tend to be sectoral, thematic, not terintegratif, not a participatory and sustainable.

Human Rights Friendly Schools (SRH) is a new and different approaches to resolve a variety of human rights violations in the school. Human Rights Friendly Schools is a school that integrates the values of human rights as core principles in the organization and management of the school, where values or principles or spirit of human rights into the center of the learning process and experience and present on all sides of the life of the school. SRH concept approach is expected to resolve the issue of human rights violations in the school complex and multi-dimensional.

Abstrak

Pelanggaran HAM di sekolah dalam beragam bentuk telah menjadi keprihatinan nasional karena kasusnya dari tahun ke tahun cenderung meningkat jumlahnya, lebih beragam bentuk perbuatannya, lebih beragam pelaku, lebih beragam korban serta modus operandinya. Persoalan ini telah menimbulkan gejolak sosial dan hukum di masyarakat yang serius, menimbulkan kekhawatiran bagi para orang tua, dan hilangnya suasana kondusif di sekolah (aman, nyaman dan menyenangkan). Bila terus dibiarkan persoalan pelanggaran HAM di sekolah bisa menimbulkan dampak terhambatnya pencapaian tujuan pendidikan nasional, terhambatnya program revolusi mental, serta hancurnya masa depan bangsa.

Beragam upaya telah dilakukan oleh sejumlah kementerian/lembaga pemerintah dan masyarakat untuk memutus, menghilangkan atau menghapus mata rantai pelanggaran HAM di sekolah. Tapi upaya-upaya tersebut belum bisa berjalan optimal karena konsep yang mereka tawarkan cenderung sektoral, tematik, tidak terintegratif, tidak partisipatif dan tidak berkelanjutan.

Sekolah Ramah HAM (SRH) merupakan pendekatan baru dan berbeda untuk menyelesaikan beragam pelanggaran HAM di sekolah. Sekolah Ramah HAM (*Human Rights Friendly School*) adalah sebuah sekolah yang mengintegrasikan nilai-nilai HAM sebagai prinsip-prinsip inti dalam organisasi dan pengelolaan sekolah, di mana nilai atau prinsip HAM menjadi pusat atau ruh dari proses pembelajaran dan pengalaman serta hadir di semua sisi kehidupan sekolah tersebut. Pendekatan konsep SRH ini diharapkan mampu menyelesaikan persoalan pelanggaran HAM di sekolah yang kompleks dan multi dimensi.

Pelanggaran HAM di Sekolah

Saat ini kondisi dunia pendidikan di Indonesia – dari jenjang Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) hingga sekolah menengah atas (SMA) – sangat memprihatinkan. Mengapa memprihatinkan? Karena sekolah yang mestinya menjadi tempat yang aman, nyaman, dan menyenangkan untuk tumbuh kembang anak malah berubah menjadi tempat yang menakutkan, tidak nyaman, dan membosankan. Hal itu terjadi karena di sekolah dari tahun ke tahun terus terjadi beragam bentuk pelanggaran hak asasi manusia (HAM).

Apa itu pelanggaran HAM? Pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku. (Pasal 1 Angka 6 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia). Salah satu contoh pelanggaran HAM yang terjadi di sekolah adalah tindakan kekerasan.

Marilah kita tengok kasus kekerasan terhadap anak di Indonesia. Data dari Susenas memperlihatkan bahwa secara nasional pada tahun 2006 telah terjadi kekerasan sebanyak 2,81 juta kasus dan 2,29 juta dari kasus tersebut merupakan kekerasan terhadap anak. Jumlah tersebut apabila dibandingkan dengan jumlah anak menunjukkan besarnya angka korban kekerasan terhadap anak pada tahun 2006 mencapai 3%, yang berarti setiap 1.000 anak terdapat sekitar 30 anak berpeluang menjadi korban tindak kekerasan. Di perdesaan lebih tinggi dibandingkan perkotaan yakni 3,2 berbanding 2,8%. Di kalangan anak-anak, angka korban kekerasan lebih tinggi pada anak laki-laki dibandingkan perempuan, yaitu 3,1% berbanding 2,9%. Sementara jumlah kekerasan

terhadap anak yang dilakukan oleh orangtua adalah sebanyak 61.4% dari total kekerasan yang terjadi pada anak, sisanya dilakukan oleh tetangga, rekan kerja, guru dan lain-lain. [1]

Pada tahun 2013 *Plan International* dan *International Center for Research on Women* (ICRW) melakukan riset yang hasilnya menunjukkan 84% anak di Indonesia mengalami kekerasan di sekolah. Angka tersebut lebih tinggi dari tren di kawasan Asia yakni 70%. Riset ini dilakukan di 5 negara Asia, yakni Vietnam, Kamboja, Nepal, Pakistan, dan Indonesia yang diambil dari Jakarta dan Serang, Banten. Survei diambil pada Oktober 2013 hingga Maret 2014 dengan melibatkan 9.000 siswa usia 12-17 tahun, guru, kepala sekolah, orangtua, dan perwakilan LSM.[2]

Data pengaduan KPAI Tahun 2015, menunjukkan bahwa anak korban kekerasan sebanyak 127 siswa, sementara anak menjadi pelaku kekerasan di sekolah 64 siswa. Anak korban tawuran 71 siswa, sementara anak menjadi pelaku tawuran 88 siswa.[3]

Hasil temuan KPAI pada tahun 2012 mencatat dari 1.026 responden anak (SD/Madrasah Ibtidaiyah(MI), SMP/MTS (Madrasah Tsanawiyah), dan SMA/MA (Madrasah Aliyah) di sembilan provinsi, 87,6 persen anak mengaku mengalami tindak kekerasan fisik dan psikis di sekolah mulai dari dijewer, dipukul, dibentak, dihina, diberi stigma negatif hingga dilukai dengan benda tajam.

Menurut Apong Herlina Wakil Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) mengatakan kekerasan terhadap anak di lingkungan sekolah terjadi dalam berbagai hal, baik yang dilakukan oleh guru, teman sekelas maupun teman lain kelas. Sementara itu, dikatakan Apong, sebanyak 78,3 persen anak mengaku pernah melakukan tindak kekerasan dari bentuk yang ringan sampai yang berat.

Dia mengatakan kekerasan fisik dalam bentuk tawuran, perpeloncoan

1 http://www.kompasiana.com/ryanmuthiara/miris-kekerasan-terhadap-anak-di-keluarga_5529d7dff17e612f30d623cd

2 Sumber: http://news.liputan6.com/read/2191106/survei-icrw-84-anak-indonesia-alami-kekerasan-di-sekolah. Unduh: 22 September 2016.

3 KPAI :'Quo Vadis' Perlindungan Anak di Sekolah: Antara Norma dan Realita. AB Susanto.

saat matrikulasi organisasi siswa (MOS) dan *bullying* masih sangat memprihatinkan dari segi kuantitas maupun kualitas.[4]

Menurut Global School-based Student Health Survey (GSHS), atau survei kesehatan global berbasis sekolah, pada 2007 sekitar 40% murid berusia 13-15 tahun di Indonesia melaporkan telah diserang secara fisik selama 12 bulan terakhir di sekolah mereka.

"Ini adalah salah satu angka yang tertinggi di Indonesia. Setengah dari anak-anak yang disurvei melaporkan telah mengalami perundungan (*bully*) di sekolah, sementara 56% anak laki-laki dan 29% anak perempuan di institusi – termasuk panti asuhan, pusat rehabilitasi, pesantren dan asrama serta tempat tahanan anak-anak – melaporkan telah mengalami kekerasan fisik," kata Perwakilan Khusus Sekretaris Jenderal PBB dalam hal Kekerasan Terhadap Anak Marta Santos Pais dalam kunjungannya ke Indonesia, Februari 2015.[5]

Data dari Kementerian Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak mengatakan sekolah sering menjadi tempat terjadinya kekerasan terhadap anak, dan biasanya dilakukan oleh sesama siswa. Kekerasan emosional (terutama dalam bentuk penggunaan bahasa yang melecehkan/mengejek) adalah bentuk yang paling sering dilaporkan, diikuti oleh kekerasan fisik. Menurut sebuah studi yang dilakukan *International Center for Research on Women* dan *Plan International* kepada 1.739 siswa berusia 12-15 tahun, 84 persen siswa menyatakan pernah mengalami bentuk kekerasan di sekolah, dan 75 persen mengaku pernah melakukannya dalam 6 bulan terakhir (ICRW, 2015). Selain itu, 60 persen siswa laki-laki dan 40 persen siswi perempuan berusia 12-15 tahun diketahui menjadi pelaku kekerasan emosional terhadap siswa lainnya. Anak merupakan korban dari kekerasan seksual di sekolah,

4 Sumber:http://www.voaindonesia.com/a/kpai-imbau-pemerintah-lebih-serius-atasi-kekerasan-anak-dalam-lingkup-pendidikan/1562622.html.

5 Sumber:http://kabar24.bisnis.com/read/20150226/19/406778/pbb-40-anak-indonesia-jadi-korban-bully-di-sekolah. Unduh: 22 September 2016

termasuk di antaranya dipeluk secara paksa atau disentuh secara tidak senonoh oleh gurunya. Meski demikian, hampir 80 persen korban melaporkan bahwa pelakunya merupakan siswa laki-laki dari sekolah yang sama (ICRW, 2015).

Studi lainnya di Provinsi Sulawesi Selatan (2013) menunjukkan bahwa kekerasan fisik menjadi bentuk paling umum dari segala bentuk kekerasan yang dialami anak di sekolah, yang dilakukan paling banyak oleh sesama siswa. Pelaku lainnya adalah guru (Horn, 2011). The Global School-based Health Survey, sebuah survei global yang dilakukan pada tahun 2007 juga mencatat 45 persen anak Indonesia mengalami kekerasan fisik oleh sesama siswa di sekolah, yang menjadikan Indonesia sebagai negara dengan persentase kekerasan tertinggi di dunia (Kementerian Kesehatan, 2007).[6]

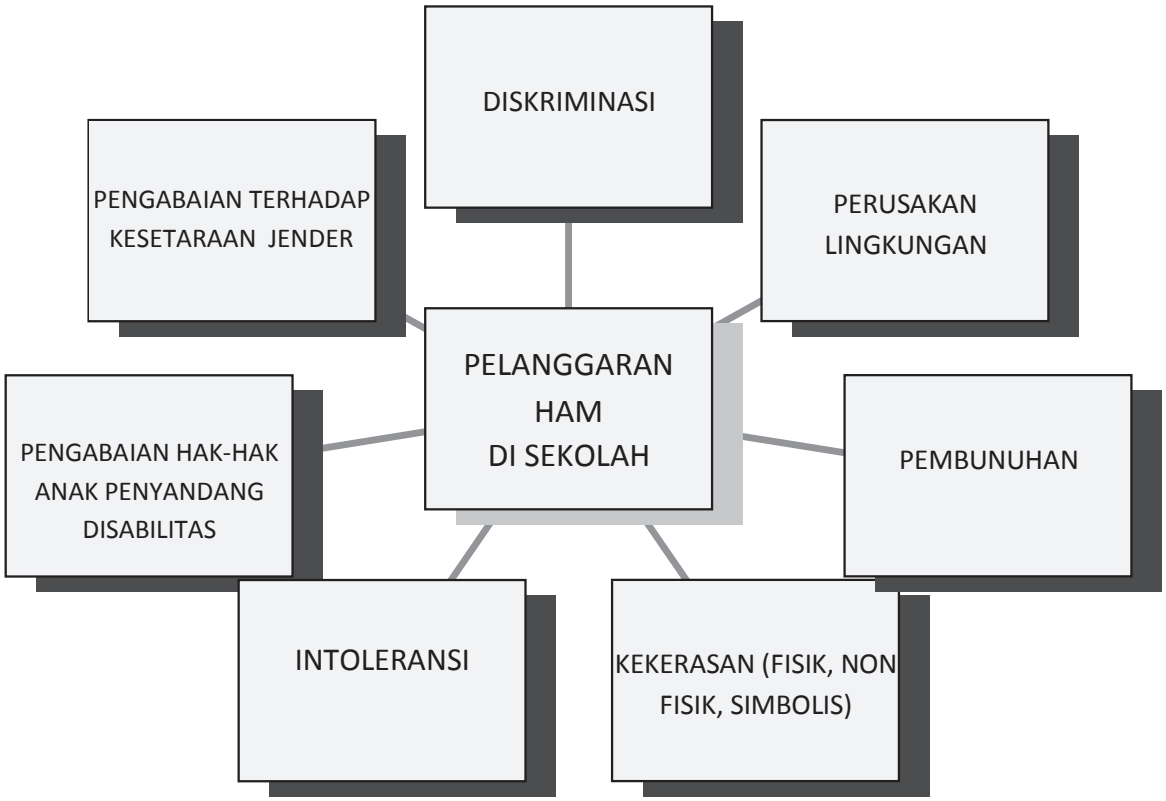
Berdasarkan fakta dari berbagai hasil survei atau penelitian tersebut tampak jelas bahwa pelanggaran HAM di sekolah sudah sangat mengkhawatirkan.

Bentuk Pelanggaran HAM di Sekolah

Bentuk-bentuk pelanggaran HAM yang terjadi di sekolah, yaitu:

1. Tindakan intoleransi,
2. Tindakan diskriminatif,
3. Tindakan kekerasan (fisik dan psikis),
4. Tindakan pelecehan seksual,
5. Tindakan perusakan lingkungan,
6. Tindakan perusakan fasilitas sekolah,
7. Pengabaian hak-hak anak Penyandang Disabilitas,
8. Pengabaikan terhadap kesetaraan hak anak perempuan.

6 Strategi Nasional Penghapusan Kekerasan terhadap Anak, 2016-2020. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2015. Halaman 20.



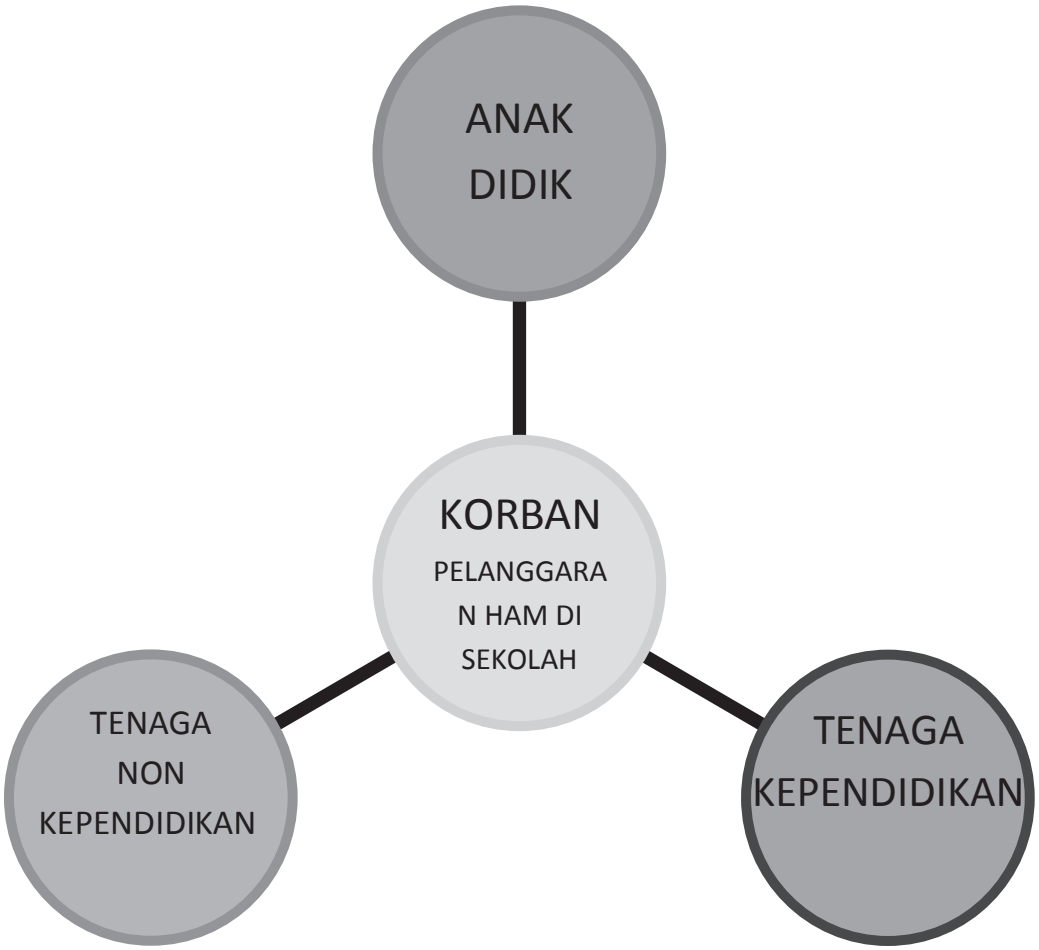
Bagan 1 Bentuk Pelanggaran HAM di Sekolah

Korban dan Pelaku

Saat ini pelanggaran HAM di sekolah telah terjadi di seluruh provinsi di Indonesia, meliputi semua jenjang pendidikan dari PAUD hingga SMA. Korban pelanggaran HAM di sekolah adalah anak didik, tenaga kependidikan (guru, kepala sekolah), dan tenaga non kependidikan (penjaga sekolah, penjaga kantin, petugas kebersihan, supir jemputan).

Adapun pelakunya adalah anak didik, tenaga kependidikan (guru, kepala sekolah), tenaga non kependidik (penjaga sekolah, penjaga kantin, petugas kebersihan, supir jemputan), pihak dari luar sekolah (anak didik dari sekolah lain, alumni sekolah, orang tak dikenal).

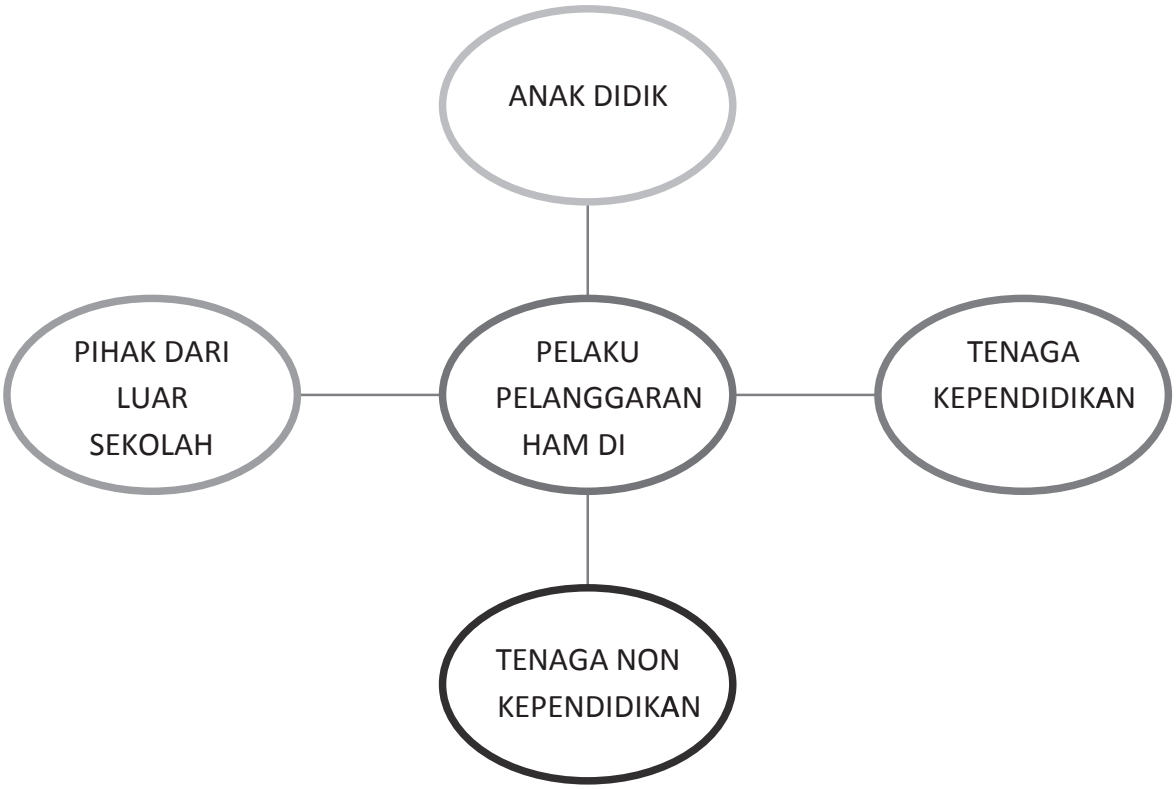
Teman sebaya tercatat sebagai salah satu pelaku utama dari kekerasan terhadap anak (ICRW, 2015). Secara khusus, remaja yang ditindas (di*bully*) dianggap sebagai



Bagan 2 Korban Pelanggaran HAM di Sekolah

kelompok yang memerlukan perhatian khusus. Sebuah studi mencatat bahwa rata-rata 67 persen siswa (73 persen laki-laki dan 62 persen perempuan) dari kelas 5 SD hingga kelas 8 SMP melaporkan pernah melakukan kekerasan di sekolah dalam 6 bulan terakhir. Bentuk paling umumnya adalah kekerasan emosional. Anak korban kekerasan umumnya tidak mencari bantuan kepada teman yang lain, yang menunjukkan minimnya reaksi saksi mata ketika kekerasan terjadi (ICRW, 2015).

Guru/Petugas di sekolah menurut dua studi yang dilakukan oleh ICRW dan *Plan International* menunjukkan



Bagan 3 Pelaku Pelanggaran HAM di Sekolah

45 persen laki-laki dan 22 persen perempuan yang terlibat dalam studi menyebutkan bahwa guru atau petugas sekolah merupakan pelaku kekerasan fisik di sekolah. Secara spesifik, 27 persen laki-laki dan 17 persen perempuan mengaku guru atau petugas sekolah yang melakukan kekerasan fisik tersebut (ICRW, 2015).[7]

Faktor-Faktor Penyebab

Penyebab, pemicu, pencetus munculnya beragam bentuk pelanggaran HAM di sekolah yaitu:

1. Adanya kebijakan sekolah yang tak sesuai dengan nilai-nilai dasar (prinsip-prinsip) HAM. Misal, ada kebijakan sekolah yang diskriminatif terhadap anak Penyandang Disabilitas.

7 Strategi Nasional Penghapusan Kekerasan terhadap Anak, 2016-2020. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2015. Halaman 21.

2. Tenaga kependidikan yang tidak profesional dan tidak bertanggungjawab. Misal, ada tenaga pendidik yang tidak memahami teknik atau cara mendidik anak didik dengan baik dan benar. Pemahaman tenaga pendidik tentang nilai-nilai dasar HAM masih kurang.
3. Tenaga non kependidikan yang bermasalah. Tenaga non kependidikan yaitu penjaga sekolah, penjaga kantin, supir jemputan, petugas keber-sihan.
4. Anak didik yang bermasalah. Misal, ada anak didik yang mempunyai masalah dari rumah, permasalahannya ter-sebut dibawa ke sekolah.
5. Pola pembelajaran. Adanya pola pembelajaran yang masih menggunakan kekerasan atau kekerasan dianggap suatu yang galib atau umum.
6. Faktor eksternal (dari luar sekolah).

a. Provokasi Alumni Sekolah. Di beberapa sekolah ada alumni sekolah yang memprovokasi anak didik untuk melakukan perkelahian, pemukulan, tawuran dengan sekolah lain yang menjadi musuh bebuyutannya.

b. Pornografi. Pornografi yang saat ini menjadi persoalan internasional juga telah menembus dinding-dinding sekolah. Beragam bentuk pornografi sering sangat mudah diakses oleh anak-anak melalui beragam cara. Tampilan pornografi ini sering mempengaruhi anak-anak untuk melakukan beragam tindakan pelanggaran HAM bahkan kriminal.

c. Narkoba. Narkoba juga menjadi penyebab munculnya beragam tindakan pelanggaran HAM. Anak didik yang terkena narkoba biasanya tidak mampu mengendalikan dirinya sehingga dia berpotensi melakukan tindakan pelanggaran HAM.

d. Media Elektronik: *gadget, smartphone*, tayangan televisi, internet.



Bagan 4 Penyebab Pelanggaran HAM di Sekolah

Dampak Pelanggaran HAM di Sekolah

Bila persoalan pelanggaran HAM di sekolah ini tidak segera dicarikan solusi secara tuntas maka persoalan ini akan membawa dampak yang sangat serius bagi nasib bangsa Indonesia di masa depan. Dampak dari pembiaran terhadap persoalan pelanggaran HAM di sekolah, yaitu:

1. **Bagi Anak Didik yang Menjadi Korban**
   a. Dampak fisik.
      Kekerasan yang dialami anak didik dapat menimbulkan dampak buruk secara fisik, misal ada organ tubuh yang mengalami cidera berupa memar, luka-luka, patah

tulang, dan lain-lain.

b. Dampak psikologis.
Selain menimbulkan kerusakan fisik, kekerasan juga berdampak pada psikis anak seperti trauma, merasa takut, tidak nyaman, dendam, turunnya rasa percaya diri, stres, menurunkan semangat belajar. Dalam jangka panjang, dampak kekerasan dapat terlihat dari menurunnya prestasi anak dan adanya perubahan perilaku pada anak.

c. Dampak sosial.
Anak didik yang mengalami tindak kekerasan di sekolah bila tidak ditangani dengan baik dapat membuat si anak tidak mau bergaul atau mengucilkan diri. Hal tersebut muncul karena si anak ada perasaan takut, merasa terancam, malu dan merasa tidak senang atau tidak nyaman saat berada di tengah teman-temannya. Dampak lanjutannya si anak menjadi pendiam, menutup diri, susah berkomunikasi dengan teman atau dengan guru. Tingkat kepercayaannya kepada orang lain juga akan turun.

2. Bagi Tenaga Kependidikan yang Menjadi Korban

a. Dampak fisik.
Tenaga pendidik yang menjadi korban kekerasan akan mengalami dampak fisik, antara lain, berupa luka-luka, cidera tulang, retak atau patah tulang, memar atau lebam.

b. Dampak psikologis.
Secara psikologis tenaga pendidik yang menjadi korban kekerasan akan mengalami stres, perasaan tertekan, berkurangnya rasa percaya diri, menurunnya semangat dalam mengajar, bisa juga muncul perasaan dendam.

c. Dampak sosial.
Secara sosial tenaga

pendidik yang mengalami kekerasan akan mengambil jarak dalam pergaulan, kenyamanannya dalam bersosialisasi terganggu, merasa enggan untuk mengajar di lingkungan sekolahnya, dan ada keinginan untuk pindah ke tempat lain dalam rangka menghilangkan trauma.

3. Bagi Tenaga Non Kependidikan yang Menjadi Korban

a. Dampak fisik.

Pada fisik korban akan terlihat bekas kekerasan berupa memar, lebam, luka-luka, patah atau retak tulang, dan kerusakan fisik lainnya.

b. Dampak psikologis.

Psikologis korban akan terganggu, korban akan merasa stres, muncul perasaan takut, muncul perasaan tidak nyaman dan tidak aman, semangat kerja juga akan menurun.

c. Dampak sosial.

Korban merasa tidak nyaman dalam lingkungan tempatnya bekerja. Muncul kecenderungan untuk pindah tempat kerja. Korban jadi malas bersosialisasi dengan orang lain di lingkungan sekolah.

4. Bagi Orang Tua Anak Didik

Menimbulkan kekhawatiran atau rasa tidak aman bagi para orang tua anak didik. Menurut hasil survai yang dilakukan KPAI pada Juli-Agustus 2015 terhadap 800 responden ibu di 33 provinsi di Indonesia, hasilnya menunjukkan sebanyak 52% ibu sangat khawatir akan keamanan anaknya di sekolah.[8]

5. Bagi Pemerintah/Negara

Terhambatnya upaya untuk mewujudkan tujuan pen-

8 Sumber:http://metro.sindonews.com/read/1060215/170/kpai-52-ibu-khawatir-anak-jadi-korban-kekerasan-di-sekolah-1447081057. Unduh: 26 Juli 2016.

didikan nasional seperti yang tercantum di dalam Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berbunyi, "Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab."

Solusi oleh Lembaga Pemerintah

Setelah mengetahui ada beragam tindakan pelanggaran HAM yang terjadi di sekolah maka sejumlah lembaga pemerintah dan komisi negara berupaya mencarikan jalan keluar (solusi). Dari penelusuran yang dilakukan Tim Sekolah Ramah HAM (SRH) Komnas HAM tercatat ada beberapa konsep sekolah karakter yang bertujuan untuk mengurangi beragam bentuk pelanggaran HAM di sekolah. Sekolah-sekolah karakter tersebut, antara lain, yaitu:

1. Sekolah Toleran.

   Konsep sekolah ini diprakarsai oleh Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Sekolah Toleran berupaya mendorong pihak sekolah agar mampu menciptakan iklim atau suasana belajar yang penuh toleransi, saling menghargai, mampu menerima keragaman, dan tidak diskriminatif. Melalui konsep Sekolah Toleran diharapkan tidak ada lagi tindakan kekerasan, tawuran, dan pelanggaran HAM lainnya di sekolah.

2. Sekolah Sehat.

   Konsep ini dicetuskan oleh Kementerian Kesehatan. Sekolah Sehat ini mengajak sekolah untuk mampu menciptakan lingkungan yang sehat, cara hidup yang sehat, dan mencintai kesehatan di semua aktivitas sekolah. Intinya semua warga sekolah diajak untuk mampu

hidup sehat secara jasmani dan ruhani. Melalui Sekolah Sehat diharapkan tercipta kondisi sekolah yang kondusif untuk belajar. Dengan jiwa dan raga yang sehat diharapkan muncul tindakan dan perilaku yang baik sehingga bisa mengurangi atau menghilangkan beragam bentuk pelanggaran HAM di sekolah.

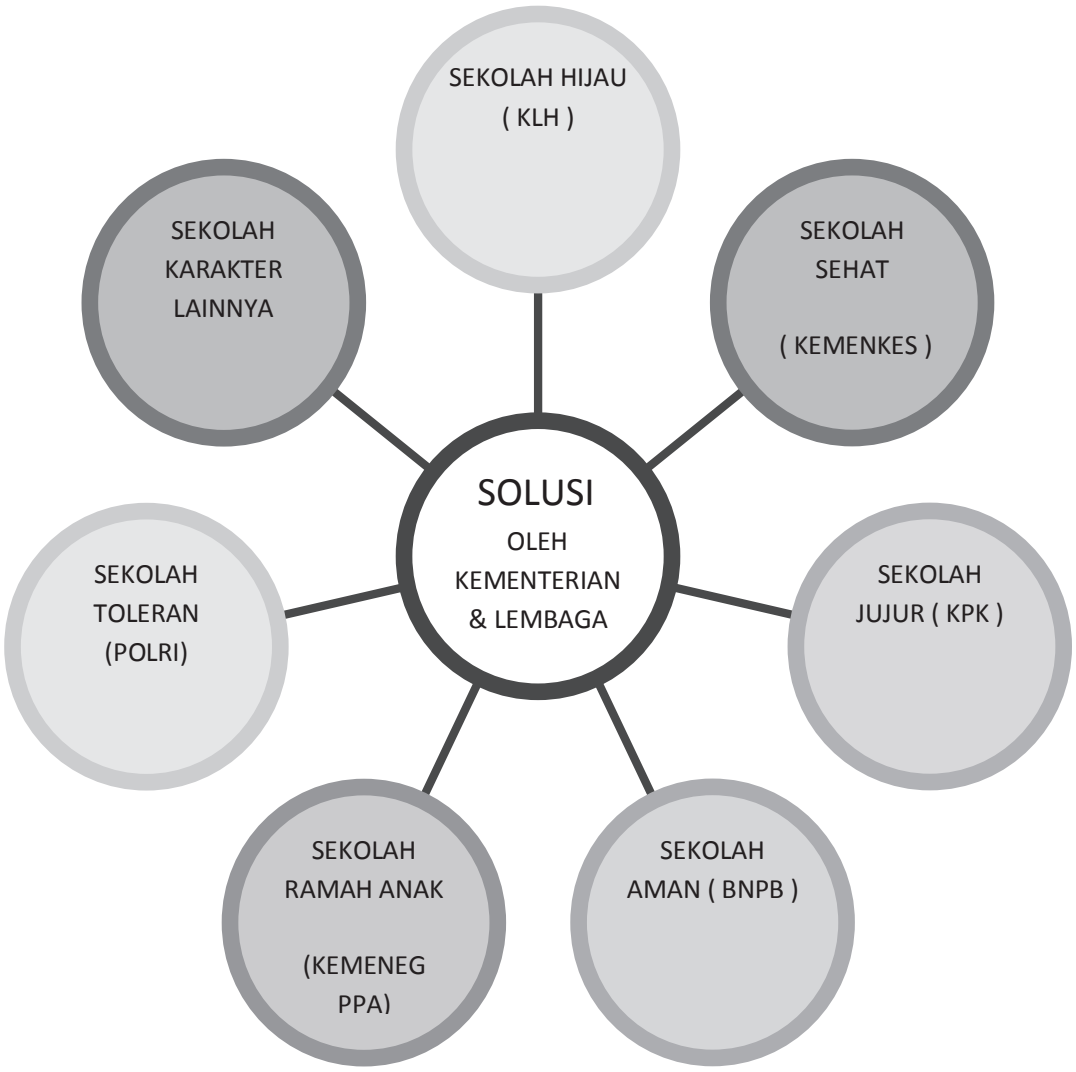
3. Sekolah Hijau.

   Konsep ini diciptakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup. Sekolah Hijau mengajak semua penghuni sekolah untuk menciptakan lingkungan sekolah yang sehat, hijau, dan bersih. Melalui konsep Sekolah Hijau diharapkan lahir kesadaran penghuni sekolah untuk ikut berpartisipasi menciptakan lingkungan pembelajan yang sehat, hijau dan menyenangkan. Berbekal lingkungan hidup yang hijau, bebas polusi diharapkan mampu mendukung terciptanya suasana belajar yang kondusif dan penghuni sekolah juga nyaman untuk berinteraksi. Selanjutnya dengan lingkungan yang hijau diharapkan mampu mendukung lahirnya tindakan atau perbuatan yang baik sehingga beragam bentuk pelanggaran HAM bisa diredam.

4. Sekolah Ramah Anak.

   Konsep Sekolah Ramah Anak ditawarkan oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Sekolah Ramah Anak menawarkan konsep sekolah yang mampu menjamin terpenuhinya hak-hak anak di sekolah. Sekolah harus mampu memberikan atau menciptakan suatu suasana yang kondusif sehingga anak didik dapat tumbuh dan berkembang dengan sebaik mungkin. Melalui konsep ini diharapkan tidak ada lagi pelanggaran HAM terhadap anak didik.

   Beberapa kementerian/lembaga yang lain juga menawarkan konsep sekolah karakter. Misal, Sekolah Jujur yang digagas oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Sekolah Aman yang ditawarkan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).



Bagan 5 Solusi oleh Lembaga Pemerintah

Solusi oleh Masyarakat

Mengetahui ada beragam pelanggaran HAM di sekolah, masyarakat tidak berpangku tangan. Berbagai komunitas maupun individu berusaha mengembangkan sebuah proses pembelajaran yang lebih humanis, sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan anak, proses pendidikan yang menyeimbangkan kemampuan akademis dengan perkembangan psikologis, karakter, mental/jiwa serta sosial anak dan pendidikan yang "membebaskan" anak dari

tuntutan akademis. Serta yang terpenting mencoba menerapkan nilai-nilai dasar HAM di sekolahnya. Sekolah-sekolah tersebut yaitu:

1. Sekolah Qoriyah Thayyibah di Salatiga, Jawa Tengah.
2. Sekolah Serikat Petani Pasundan, Jawa Barat.
3. Sekolah Perdikan yang dikembangkan oleh Insist, Yogyakarta.
4. Sekolah Anak Rimba, Jambi.
5. Sekolah Darurat Kartini, Jakarta Utara.
6. Sekolah Kandang Jurang, Dick Doang.

Itu hanya beberapa contoh sekolah alternatif yang dibangun untuk mengembalikan dunia pendidikan untuk anak-anak menjadi dunia yang menyenangkan, dunia menjadi "taman" bagi anak-anak yang mampu menjauhkan anak-anak dari beragam pelangggaran HAM.

Sekolah Ramah HAM sebagai Solusi

Upaya yang dilakukan oleh lembaga pemerintah/komisi negara dan masyarakat pada tingkatan tertentu telah memberikan kontribusi positif untuk mengurangi beberapa pelanggaran HAM di sekolah. Tapi karena yang mereka upayakan masih bersifat sektoral, tematik, dan tidak terintegratif dalam me-nerapkan nilai-nilai dasar (prinsip-prinsip) HAM maka hasilnya juga tidak akan bisa maksimal. Selain itu upaya yang dilakukan lembaga pemerintah / komisi negara masih belum terkoordinasikan dengan baik, masih jalan sendiri-sendiri maka hasilnya juga tidak akan maksimal.

Agar upaya pence-gahan dan penanganan beragam bentuk pelanggaran HAM di sekolah berjalan maksi-mal maka sekolah-sekolah di Indonesia patut untuk mencontoh, mengadopsi atau mene-rapkan konsep Sekolah Ramah HAM (SRH). Konsep ini terinspirasi program dari Amnesty Internasional yaitu *Human Rights Friendly School*. Program dilaksanakan dari 2009 hingga 2011 di 14 negara di kawasan Asia, Afrika, Amerika Latin, dan Eropa. Program itu telah mampu menciptakan lingkungan sekolah yang lebih manusiawi: ramah terhadap anak,

lingkungan, komunitas sekolah dan masyarakat sekitar.

Apa itu SRH? *A Human Rights Friendly School is a school that embraces human rights as core operating and organizing principles. It is a school community where human rights are learned, taught, practiced, res-pected, pro-tected and promoted. It is a place in which all are included and encouraged to take part, regardless of status or role, where cultural diversity is celebrated. In short, a Human Rights Friendly School ensures that human rights values and principles are at the heart of the learning experience and present in all major areas of school life; it is a school that is "friendly" to human rights.*[9] (Sekolah Ramah HAM adalah sebuah sekolah yang meng-integrasikan nilai-nilai HAM sebagai prinsip-prinsip utama dalam pengorganisasian dan pengelolaan sekolah. Ini adalah komunitas sekolah di mana hak asasi manusia di-pelajari, diajarkan, dipraktikkan, dihor-mati, dilindungi, dan disebarluaskan. Ini adalah tempat di mana semua pihak terlibat dan diajak untuk mengambil bagian, tanpa memandang status dan perannya, tempat bagi keragaman budaya dirayakan. Secara singkat, Sekolah Ramah HAM adalah sekolah yang menjadikan nilai-nilai dan prinsip-prinsip hak asasi manusia sebagai jantung atau pusat pengalaman belajar dan hadir di semua sendi-sendi kehidupan sekolah tersebut. Inilah sekolah yang "ramah" terhadap hak asasi manusia.)

Di dalam konsep SRH, pendidikan HAM (*human rights education*/HRE) berperan sebagai materi pelajaran yang diajarkan dan sebagai metode atau pendekatan untuk menerapkan atau mempraktikkan nilai-nilai HAM di sekolah. Pendekatan ini disebut pendekatan berbasis HAM. Pendekatan ini berupaya membangun budaya HAM di sekolah melalui proses pembelajaran, tindakan nyata, penghormatan terhadap sesama, memberikan perlindungan kepada seluruh penghuni sekolah, dan menyebarluaskan HAM. Agar upaya pembudayaan HAM itu berhasil dibutuhkan peran aktif dari semua

9 Becoming a Human Rights Friendly School: A Guide for Schools Around the World. London, United Kingdom: Amnesty International, 2012. Halaman 3.



Bagan 6 Konsep Sekolah Ramah HAM

unsur sekolah, terutama para siswa-siswinya.

Adapun karakteristik sekolah yang diharapkan dapat tercipta melalui penerapan konsep SRH yaitu:

a. Terciptanya lingkungan sekolah yang mampu menerapkan nilai-nilai kesetaraan, non diskriminasi, penghormatan, partisipasi, dan menghargai martabat manusia.
b. Adanya suasana yang kondusif untuk berkembangnya nilai-nilai demokrasi. Misal, ada partisipasi dari semua pihak dalam pengambilan keputusan di sekolah.
c. Ada tindakan untuk memberdayakan guru, siswa, tenaga non kependidikan dan penghuni sekolah yang lain untuk berpartisipasi dalam membuat dan

melaksanakan kebijakan sekolah.

d. Ada kepedulian untuk meningkatkan rasa empati di antara para penghuni sekolah sehingga muncul solidaritas dan rasa tanggung jawab bersama untuk memberikan yang terbaik bagi sekolah.

e. Ada tindakan untuk mendorong para siswa untuk berpikir kritis dan dialogis dalam menghadapi persoalan HAM dan persoalan lainnya yang mereka hadapi setiap hari.

f. Ada upaya untuk melakukan pengkayaan dalam pembelajaran dan pengalaman tentang HAM di dalam dan di luar kelas.

Prinsip-Prinsip SRH

A. Non Diskriminasi dan Inklusi

1. SRH mengenalkan, menerapkan dan mengembangkan pendidikan inklusi di lingkungan sekolah.
2. SRH menjadikan nilai-nilai non diskriminasi, kesetaraan, dan penghormatan terhadap martabat manusia sebagai nilai-nilai fundamental di sekolah
3. SRH menghadirkan suasana sekolah yang mampu menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM semua penghuninya

B. Partisipasi

1. SRH mengajak semua penghuni sekolah terlibat aktif dalam tata kelola sekolah terutama dalam penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan
2. SRH mampu memastikan semua penghuni sekolah dapat mengakses informasi yang dibutuhkan sehingga dapat berperan serta dalam tata kelola sekolah

C. Akuntabilitas

1. SRH mau dan mampu membuat dirinya terbuka dan akuntabel dalam proses

perencanaan, pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan di sekolah

2. SRH memberikan jaminan keamanan, kenyamanan kepada seluruh penghuni sekolah sehingga proses pembelajaran dapat berjalan menyenangkan

D. Pemberdayaan melalui Proses Belajar dan Mengajar

1. SRH mengintegrasikan nilai-nilai HAM di semua aspek pendidikan dan kurikulum
2. SRH memberdayakan semua siswa untuk mengembangkan potensinya, khususnya para siswa yang termarjinalkan karena alasan jender, status sosial dan alasan yang diskriminatif
3. SRH memberdayakan siswa, staf pengajar dan penghuni sekolah yang lain untuk aktif di berbagai komunitas lokal dan global, ikut berbagi pengetahuan, dan meningkatkan pemahaman tentang nilai-nilai HAM.

Ruang Lingkup SRH

Wilayah Utama (*Key Areas*)

SRH bukan sekadar mengajarkan nilai-nilai HAM, tetapi harus mampu mempraktikkan dan menerapkan nilai-nilai HAM dalam proses pembelajaran, tata kelola sekolah, dan mengintegrasikan nilai-nilai HAM ke dalam wilayah utama yang ada di kehidupan sehari-hari sekolah. Ada empat wilayah utama di sekolah yaitu:

1. Wilayah kebijakan dan manajemen
2. Wilayah relasi, komunikasi, koordinasi dan interaksi.
3. Wilayah kurikulum dan ekstra kurikuler.
4. Wilayah lingkungan sekolah, etos dan budaya sekolah.

Tindakan mengintegrasikan nilai-nilai HAM ke dalam empat wilayah utama sekolah harus dilakukan secara simultan atau terus menerus dan berkelanjutan. Keempat wilayah tersebut harus mampu dan mau menerima nilai-nilai HAM dalam

perencanaan, proses pelaksanaan, dan evaluasi kegiatannya. Proses pengintegrasiannya juga harus melibatkan seluruh penghuni sekolah dan pihak terkait lainnya. Hal ini dimaksudkan agar segala sesuatu yang diputuskan bisa sesuai dengan keinginan semua pihak dan dapat diterima oleh semua pihak yang berkepentingan dengan SRH.

1. Wilayah I Kebijakan dan Manajemen Sekolah

Di wilayah ini fokus pada upaya sekolah untuk mengintegrasikan prinsip-prinsip dan nilai-nilai HAM ke dalam unsur-unsur dari kebijakan dan manajemen sekolah. Di wilayah ini dipastikan bahwa semua penghuni sekolah bisa ikut berpartisipasi dalam menentukan bagaimana sekolah harus diatur dan dikelola, apa visi dan misi sekolah, aturan tentang kepemimpinan, bagaimana pelaksanaan dari kebijakan yang telah diputuskan, prosedur pengelolaan sekolah dan mekanisme pertanggungjawabannya.

2. Wilayah II Relasi, Komunikasi, Interaksi dan Koordinasi

Di wilayah ini ditekankan arti penting membangun relasi atau hubungan yang positif kepada seluruh pihak yang berkepentingan dengan SRH. Relasi akan terbangun positif bila ada jalinan komunikasi yang baik di antara para pihak. Berbekal komunikasi yang baik bisa dijalankan interaksi yang sehat di sekolah. Interaksi yang sehat adalah interaksi yang dibangun di atas nilai-nilai kesetaraan, non diskriminasi, inklusi, empati dan penghormatan terhadap martabat manusia di antara semua penghuni sekolah.

Bila interaksi yang sehat telah berjalan dengan baik maka upaya koordinasi untuk melaksanakan program kegiatan atau untuk menyelesaikan beragam persoalan yang muncul di sekolah akan dapat diselesaikan dengan lebih mudah.

3. Wilayah III Kurikulum dan Ekstrakurikuler

SRH akan lebih mudah mengintegrasikan nilai-nilai HAM ke dalam jiwa para siswa melalui

kegiatan-kegiatan positif dan menyenangkan, misal, memasukkan nilai-nilai HAM ke dalam kegiatan ekstrakurikuler: pramuka, OSIS, bina lingkungan, jurnalistik, bela negara, dan lain-lain.

Tentu yang tak kalah penting adalah memasukkan nilai-nilai HAM ke dalam kurikulum pendidikan nasional. Nilai-nilai HAM sebisa mungkin masuk ke seluruh mata pelajaran yang ada, bukan hanya ada di mata pelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan.

Jadi di wilayah ini adalah perjuangan secara sungguh-sungguh untuk memasukkan nilai-nilai HAM ke dalam kurikulum formal dan mengajarkan nilai-nilai HAM di kegiatan-kegiatan ekstrakurikuler.

4. Wilayah Lingkungan, Etos dan Budaya Sekolah

Di wilayah ini fokus pada menciptakan suasana lingkungan sekolah yang kondusif untuk tumbuh kembang dari penanaman nilai-nilai HAM di sekolah. Lingkungan sekolah yang kondusif tercipta melalui penataan dan penciptaan lingkungan yang sehat, aman, dan nyaman untuk belajar. Penataan lingkungan bisa dimulai dari penataan fisik. Selain itu agar lingkungan fisik mampu terus terjaga keasriannya maka perlu dilakukan pembiasaan untuk mau peduli dan mau merawat lingkungan.

Pembiasan untuk merawat lingkungan yang baik dilakukan dengan menerapkan nilai-nilai dasar HAM. Pembiasaan ini juga merupakan bagian dari upaya menciptakan lingkungn non fisik yang sehat. Lingkungan non fisik yang sehat antara lain ditandai dengan tidak ada tindakan kekerasan verbal atau pun non verbal. Tidak ada caci maki, penghinaan, ejekan, dan tidak ada kata-kata negatif yang terucap di seluruh lingkungan sekolah.

Di wilayah ini ruang kelas menjadi basis utama dalam menumbuhkembangkan lingkungan fisik dan non fisik yang sehat bagi semua penghuni sekolah. Dari ruang kelas semua kebaikan itu menyebar ke ruang-ruang yang lain, koridor, taman, lapangan olah raga, kantin, perpustakaan, dan lain-lain.

Manfaat SRH

SRH bila berhasil diterapkan dengan baik akan membawa manfaat positif bagi sekolah yang menerapkannya dan para pihak yang terkait. Pada giliran selanjutnya, perubahan positif yang terjadi di sekolah akan menular kepada masyarakat sekitar dan masyarakat yang lebih luas di seluruh negeri. Berikut adalah beberapa manfaat positif SRH bagi berbagai pihak:

1. Tenaga Kependidikan dan Siswa
    a. Tenaga Pendidik memiliki pengetahuan HAM dan ketrampilan yang memadai dalam mengembangkan metode pengajaran dan pembelajaran yang inovatif, interaktif, dan kreatif.
    b. Tenaga Pendidik mempunyai modul pegangan yang berkualitas untuk penyelenggaraan pendidikan HAM.
    c. Terjadi peningkatan kapasitas siswa dalam berpikir positif, kritis dan pemahamannya terkait hak maupun tanggung jawab.
    d. Terjadi peningkatan kepekaan siswa dalam merespon persoalan kelompok dan masyarakat serta berpartisipasi dalam aktivitas dan kebijakan sekolah.
    e. Terjalin dan tumbuh kembangnya kerja sama yang positif antara tenaga pendidik dan siswa dalam proses pembelajaran.
2. Pihak Sekolah
    a. Sekolah mempunyai Panduan Pelaksanaan SRH.
    b. Sekolah mampu menjadi percontohan dan mengembangkan SRH.
    a. Seluruh unsur sekolah memiliki pemahaman HAM dan keterampilan dalam melakukan diskusi, inovasi dan bekerja untuk perubahan di tingkat lokal dan global terkait penerapan nilai-nilai HAM.
    c. Terciptanya suasana yang kondusif di sekolah yang mampu meminimalisir tin-

dakan kekerasan seperti bullying dan tawuran.

d. Munculnya keterbukaan dan akuntabilitas dalam tata kelola sekolah yang dapat menumbuhkan rasa saling percaya di antara seluruh penghuni sekolah dan para pihak terkait

3. Masyarakat

a. Masyarakat merasa nyaman dan aman dengan keberadaan sekolah yang menerapkan konsep SRH karena tidak ada gangguan

b. Masyarakat makin percaya kepada kualitas dari sekolah yang menerapkan SRH

c. Masyarakat mau memberikan kontribusi positif untuk lebih memajukan sekolah yang menerapkan SRH

4. Nasional

a. SRH akan meningkatkan citra positif pemerintah karena SRH merupakan salah satu wujud dari implementasi program Revolusi Mental yang dicanangkan Jokowi – JK melalui revolusi karakter bangsa dengan program aksi di bidang pendidikan.

b. SRH dapat mendorong semua pihak (kementerian/ lembaga) untuk bersama-sama peduli dan mau berpartisipasi aktif guna menghapus kekerasan yang terjadi di sekolah

c. SRH dapat menjadi model sistem pendidikan yang mengintegrasikan pendidikan HAM dalam sistem pendidikan formal.

5. Pendidikan HAM

a. Konsep SRH akan memberikan sumbangan positif bagi proses penyusunan program strategis pendidikan nasional dan penyebarluasan nilai-nilai HAM.

b. Implementasi SRH akan mampu memberikan contoh bagi model pengintegrasian nilai-nilai HAM

ke dalam dunia pendidikan nasional.

c. SRH akan mampu memberikan kontribusi positif untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional dengan cara-cara yang humanis, menyenangkan, aman, dan nyaman

Secara umum dapat dikatakan SRH akan memberi manfaat nyata yaitu mampu memberikan solusi yang tepat untuk mengatasi, menghapus atau minimal mengurangi secara signifikan jumlah kasus pelanggaran HAM yang terjadi di sekolah.

Konsep Pendidikan Ki Hadjar Dewantara

Konsep SRH seperti yang sudah penulis paparkan akan lebih kaya dan lebih berdaya bila dipertajam dengan ajaran luhur yang pernah digagas oleh Bapak Pendidikan Nasional yaitu Ki Hadjar Dewantara. Siapakah Ki Hadjar Dewantara?

Menurut catatan dari www.wikipedia.org Ki Hadjar Dewantara atau nama aslinya Raden Mas Soewardi Soerjaningrat lahir di Pakualaman, Yogyakarta, 2 Mei 1889. Soewardi berasal dari lingkungan keluarga Kadipaten Pakualaman, putra dari GPH Soerjaningrat, dan cucu dari Pakualam III. Ia menamatkan pendidikan dasar di ELS (Sekolah Dasar Eropa/Belanda). Kemudian sempat melanjut ke STOVIA (Sekolah Dokter Bumiputera), tetapi tidak sampai tamat karena sakit. Kemudian ia bekerja sebagai penulis dan wartawan di beberapa surat kabar, antara lain, *Sediotomo*, *Midden Java*, *De Expres*, *Oetoesan Hindia*, *Kaoem Moeda*, *Tjahaja Timoer*, dan *Poesara*. Pada masanya, ia tergolong penulis handal. Tulisan-tulisannya komunikatif dan tajam dengan semangat antikolonial.

Soewardi pernah diasingkan ke Belanda (1913). Dalam pengasingan di Belanda, Soewardi aktif dalam organisasi para pelajar asal Indonesia, *Indische Vereeniging* (Perhimpunan Hindia). Di sinilah ia kemudian merintis cita-citanya memajukan kaum pribumi dengan belajar ilmu pendidikan

hingga memperoleh *Europeesche Akta*, suatu ijazah pendidikan yang bergengsi yang kelak menjadi pijakan dalam mendirikan lembaga pendidikan yang didirikannya. Dalam studinya ini Soewardi terpikat pada ide-ide sejumlah tokoh pendidikan Barat, seperti Froebel dan Montessori, serta pergerakan pendidikan India, Santiniketan, oleh keluarga Tagore. Pengaruh-pengaruh inilah yang mendasarinya dalam mengembangkan sistem pendidikannya sendiri.

Soewardi kembali ke Indonesia pada bulan September 1919. Segera kemudian ia bergabung dalam sekolah binaan saudaranya. Pengalaman mengajar ini kemudian digunakannya untuk mengembangkan konsep mengajar bagi sekolah yang ia dirikan pada tanggal 3 Juli 1922: *Nationaal Onderwijs Instituut Tamansiswa* atau Perguruan Nasional Tamansiswa. Saat ia genap berusia 40 tahun menurut hitungan penanggalan Jawa, ia mengganti namanya menjadi Ki Hadjar Dewantara. Ia tidak lagi menggunakan gelar kebangsawanan di depan namanya. Hal ini dimaksudkan supaya ia dapat bebas dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun jiwa.

Semboyan dalam sistem pendidikan yang dipakainya kini sangat dikenal di kalangan pendidikan Indonesia. Secara utuh, semboyan itu dalam bahasa Jawa berbunyi *ing ngarsa sung tuladha, ing madya mangun karsa, tut wuri handayani*. ("di depan memberi contoh, di tengah memberi semangat, di belakang memberi dorongan"). Semboyan ini masih tetap dipakai dalam dunia pendidikan rakyat Indonesia, terlebih di sekolah-sekolah Per-guruan Tamansiswa. Bagian dari semboyan ciptaannya, *tut wuri handayani*, menjadi slogan Kementerian Pendidikan Nasional Indonesia.

Dalam kabinet pertama Republik Indonesia, Ki Hadjar Dewantara diangkat menjadi Menteri Pengajaran Indonesia (posnya disebut sebagai

Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan) yang pertama. Pada tahun 1957 ia mendapat gelar doktor kehormatan (doctor honoris causa, Dr.H.C.) dari Universitas Gadjah Mada. Atas jasa-jasanya dalam merintis pendidikan umum, ia dinyatakan sebagai Bapak Pendidikan Nasional Indonesia dan hari kelahirannya dijadikan Hari Pendidikan Nasional (Surat Keputusan Presiden RI no. 305 tahun 1959, tanggal 28 November 1959). Ia meninggal dunia di Yogyakarta tanggal 26 April 1959 dan dimakamkan di Taman Wijaya Brata.

Pendidikan menurut Ki Hajar Dewantara merupakan proses pembudayaan yakni suatu usaha memberikan nilai-nilai luhur kepada generasi baru dalam masyarakat yang tidak hanya bersifat pemeliharaan tetapi juga dengan maksud memajukan serta memperkembangkan kebudayaan menuju ke arah keluhuran hidup kemanusiaan. Menurut Ki Hajar Dewantara, pendidikan dimulai sejak anak dilahirkan dan berakhir setelah meninggal dunia.

Menurut Ki Hajar Dewantara, metode pendidikan yang cocok dengan karakter dan budaya orang Indonesia tidak memakai syarat paksaan. Orang Indonesia termasuk ke dalam bangsa timur. Bangsa yang hidup dalam khazanah nilai-nilai tradisional berupa kehalusan rasa, hidup dalam kasih sayang, cinta akan perdamaian, persaudaraan, serta menghargai kesetaraan derajat kemanusiaan dengan sesama. Nilai-nilai itu disemai dalam dan melalui dunia pendidikan sejak usia dini anak. Dalam praksis penyemaian nilai-nilai itu, pendidik menempatkan peserta didiknya sebagai subjek, bukan objek pendidikan. Artinya, peserta didik diberi ruang yang seluas-luasnya untuk melakukan eksplorasi potensi-potensi dirinya dan kemudian berekspresi secara kreatif, mandiri dan bertanggung jawab. Pendidik atau pamong adalah orang yang menuntun proses pengekspresian potensi-potensi diri peserta didiknya agar terarah dan tidak destrktif bagi dirinya dan sesamanya.

Bagi Ki Hajar Dewantara, para guru hendaknya menjadi pribadi

yang bermutu dalam kepribadian dan kerohanian, baru kemudian menyediakan diri untuk menjadi pahlawan dan juga menyiapkan para peserta didik untuk menjadi pembela nusa dan bangsa. Dengan kata lain, yang diutamakan sebagai pendidik pertama-tama adalah fungsinya sebagai model atau figur keteladanan, baru kemudian sebagai fasilitator atau pengajar.[10]

Ki Hajar Dewantara, dalam proses pembelajaran menerapkan teori Trikon yaitu: Kontinyu, Konvergen dan Konsentris. Teori ini telah dipraktikkan sejak menuntut ilmu di Belanda. Ilmu pendidikan barat disaringnya dan yang bermanfaat dipakainya tetapi tetap berpijak pada akar budaya tanah air sehingga konsep tentang Pendidikan Nasional adalah Pendidikan yang berakar ke dalam budaya nusantara

Tujuan dari pendidikan nasional menurut Ki Hadjar Dewantara yaitu: 1. Memanusiakan manusia dalam rangka memerdekakan manusia dari lingkaran perbudakan; 2. Membentuk pribadi yang mandiri dengan 3 indikator: (1) mampu berdiri sendiri; (2) tidak bergantung pada orang lain; (3) dapat mengatur dirinya sendiri.

Ki Hadjar Dewantara menggunakan metode pembelajaran sistem among. Sistem among yaitu sistem pendidikan yang senafas dengan nilai budaya lokal yang mengfungsikan pendidik tidak lagi sebagai komandan dengan tradisi bentak-membentak tetapi mengembalikan peran guru sebagai insan yang lembut untuk membimbing dan memimpin anak didik dalam pengembangan bakat dan potensi dirinya serta menemukan karakteristiknya.

Metode pembelajaran sistem among dapat digambarkan dalam semboyan filsafat kependidikan Ki Hadjar Dewan-tara yang sangat terkenal, yaitu:

1. Ing Ngarsa Sung Tuladha.

Artinya di depan seorang pendidik harus mampu menjadi teladan atau contoh bagi peserta didiknya. Dalam pengertian ini harus dipahami

10 Sumber:http://anastasiakristanti.blogs.uny.ac.id/2015/09/27/pengertian-pendidikan-menurut-kh-dewantara-dan-driyarkara/. Unduh: 26 September 2016.

bahwa proses pembelajaran contoh atau teladan menjadi kata kunci kesuksessan dalam pembelajaran. Pembelajaran di sekolah senantiasa terjadi proses imitasi atau proses peniruan dari contoh atau teladan, sehingga ketika pembelajaran berlangsung seorang pendidik harus mentransfer pengetahuan tentang sesuatu yang dipelajari siswa dengan benar dan tepat.

Selain itu siswa tidak hanya mempelajari mengenai pengetahuan saja melainkan belajar dengan lingkungannya seperti belajar mengenai pribadi pendidiknya. Oleh karena itu pendidik selain menguasai pengetahuan dia juga harus mempunyai pribadi yang baik yang dapat dijadikan contoh.

2. Ing Madya Mangun Karsa.

Artinya ditengah seorang pendidik harus mampu memberikan kesempatan untuk berkarya kepada peserta didiknya. Dalam proses pembelajaran di sekolah, berarti seorang guru harus dapat menciptakan prakarsa dan ide para siswanya ketika mereka dalam proses pembelajaran. Sehingga kata kunci kesuksesan dalam pembelajaran adalah pendidik bisa membangkitkan minat dan semangat belajar siswa , disini guru dituntut menjadi penggali minat dan pemompa semangat belajar anak .

Sehingga setiap anak mampu berfikir kritis dan belajar mandiri. Jadi guru sebetulnya tidak perlu banyak mengajar justru lebih perlu menggagas tentang beragam bintang prestasi yang perlu setiap siswa gapai.

3. Tut Wuri Handayani.

Artinya di belakang seorang pendidik harus mampu memberikan dorongan dan arahan yang baik dan tepat kepada peserta didiknya. Dalam proses pembelajaran, guru harus memberi dorongan kepada siswanya untuk selalu belajar dengan tuntas dan maju berkelanjutan. Sehingga kata kunci sukses dalam pembelajaran adalah belajar tuntas dan berkelanjutan. [11]

11 Sumber: http://aris140284.blogspot.co.id/2009/12/konsep-pendidikan-indonesia-menurut-ki.html

Selanjutnya menurut Ki Hadjar Dewantara kesuksesan pendidikan tergantung dari kesuksesan interaksi yang saling mendukung dari tiga pranata, yaitu pranata keluarga, pranata sekolah, dan pranata masyarakat yang disebut dengan konsep tripusat pendidikan. Tripusat pendidikan ini harus saling kerja sama dan saling melengkapi agar tujuan pendidikan dapat tercapai dengan baik.

Implementasi SRH

Konsep *Human Rights Friendly School* yang digagas Amnesty International dan Konsep Pendidikan Ki Hadjar Dewantara bila digabungkan akan melahirkan Konsep SRH yang berkualitas dan unggul. Konsep SRH yang unggul ini butuh implementasi secara tepat dan benar. Bila salah dalam penerapan maka akan terjadi kesia-siaan.

Agar konsep mampu diimplementasikan dengan baik maka dibutuhkan lembaga yang tepat untuk mengusung konsep ini. Lembaga yang tepat untuk menjalankan konsep ini adalah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud). Mengapa? Karena kementerian inilah yang memiliki kewenangan di dalam dunia pendidikan nasional.

Kemendikbud harus secepatnya pro aktif menyerap inti sari dari konsep SRH ini, mempelajari, memperkuat, dan menyempurnakannya. Hal itu perlu dilakukan karena SRH merupakan salah satu alternatif yang tepat sebagai senjata untuk menyelesaikan beragam persoalan yang muncul di sekolah.

Kemendikbud harus menggandeng Komnas HAM dalam implementasi konsep SRH ini. Mengapa? Komnas HAM memiliki sejumlah mandat yang mewajibkan bersikap pro aktif terkait pencegahan dan penanganan beragam bentuk pelanggaran HAM. Mandat yang dimiliki Komnas HAM yaitu:

1. Menurut Undang-Undang No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) pasal 75 menyatakan Komnas HAM bertujuan:
   a. Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pe-

laksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia; dan

b. Meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asai manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya dalam berbagai bidang kehidupan.

2. Untuk mewujudkan tujuan tersebut Komans HAM memiliki empat fungsi: penyelidikan-pemantauan, pengkajian-penelitian, mediasi, dan penyuluhan. Terkait fungsi penyuluhan, menurut Pasal 89 Angka 2 UU No. 39 Tahun 1999, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:

   a. Penyebarluasan wawasan mengenai hak asasi manusia kepada masyarakat Indonesia;

   b. Upaya peningkatan kesadaran masyarakat tentang hak asasi manusia melalui lembaga pendidikan formal dan non-formal serta berbagai kalangan lainnya; dan

   c. Kerja sama dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia.

3. Selain itu juga ada mandat dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang tertuang di dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Pendidikan dan Pelatihan HAM, Pasal 1 Angka 2 yang berbunyi: "Pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia sangat penting bagi pemajuan penghormatan universal dan kepedulian pada semua aspek hak asasi manusia dan kebebasan dasar bagi semua, yang sesuai dengan prinsip-prinsip kesatupaduan, universalitas, dan saling keter-

gantungan hak asasi manusia."

4. Hal lain yang menjadi pertimbangan penting agar SRH ini diterapkan adalah Program Nawacita Pemerintahan Jokowi – Jusuf Kalla, khususnya program prioritas ke-8 yaitu melakukan revolusi karakter bangsa melalui 4 program aksi di bidang pendidikan. Komnas HAM merasa perlu untuk mendukung program tersebut melalui penerapan nilai-nilai HAM di sekolah khususnya dan dunia pendidikan pada umumnya serta membangun sinergi dalam penerapannya. Hal tersebut sejalan juga dengan Sasaran dan Arah Kebijakan Komnas HAM yang tertuang dalam Rencana Strategis Komnas HAM 2015-2019, yakni "Meningkatkan Pendidikan HAM" bagi aparat penegak hukum, penyelenggara Negara dan masyarakat melalui pendidikan formal maupun informal.
5. Alasan lainnya, adalah Komnas HAM sejak 2012 telah aktif bergerak di seputar isu pengarusutamaan nilai-nilai HAM melalui dunia pendidikan. Komnas HAM telah puluhan kali menggelar kegiatan penyuluhan, pelatihan dan *training on trainer* kepada para tenaga pendidik di berbagai kota dan berbagai provinsi di Indonesia. Komnas HAM juga telah membuat buku-buku terkait pendidikan HAM, bahkan sudah mempersiapkan panduan SRH. Artinya, Komnas HAM telah memiliki rekam jejak yang memadai seputar isu SRH.

Kerja sama antara Kemendikbud dan Komnas HAM tak cukup untuk memuluskan implementasi SRH di seluruh sekolah-sekolah di Indonesia. Masih dibutuhkan peran serta dan kontribusi dari pihak terkait seperti Kepolisian Republik Indonesia (Polri), Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dan kementerian/lembaga lainnya yang terkait isu pendidikan, khususnya penanganan kekerasan di sekolah.

Penutup

Beragam bentuk pelanggaran HAM yang terjadi di sekolah telah memunculkan keprihatinan nasional yang harus direspon dengan cepat, tepat, dan benar. Respon tersebut sangat diperlukan agar kasus-kasus serupa tidak lagi muncul di masa depan.

Beberapa cara dan upaya telah ditempuh kementerian / lembaga untuk menghapus kasus-kasus pelanggaran HAM di sekolah. Tapi, upaya tersebut belum mampu menunjukkan hasil yang optimal. Persoalannya karena upaya tersebut dijalankan secara sektoral, tematik, tidak terintegratif, tidak partisipatif, dan tidak berkelanjutan.

Sekolah Ramah HAM (SRH) merupakan pendekatan baru dan berbeda untuk menyelesaikan beragam pelanggaran HAM di sekolah. Sekolah Ramah HAM (*Human Rights Friendly School*) adalah sebuah sekolah yang mengintegrasikan nilai-nilai HAM sebagai prinsip-prinsip inti dalam organisasi dan pengelolaan sekolah, di mana nilai atau prinsip HAM menjadi pusat atau ruh dari proses pembelajaran dan pengalaman serta hadir di semua sendi-sendi kehidupan sekolah tersebut.

Pendekatan konsep SRH yang dipadukan dengan konsep pendidikan dari Ki Hadjar Dewantara diharapkan mampu memberikan jawaban riil untuk menyelesaikan beragam persoalan HAM yang ada di sekolah. Secara konsep, ide tentang SRH yang *Human Rights Friendly School* yang dilahirkan Amnesty International dan Konsep Pendidikan Ki Hadjar Dewantara memang sangat bagus untuk mendukung upaya pencapaian tujuan pendidikan nasional. Tapi, konsep yang bagus itu akan menjadi sia-sia bila tak mampu diimplementasikan dengan tepat dan benar.

Implementasi Konsep SRH akan berjalan optimal bila dilakukan secara sungguh-sungguh oleh Kemendikbud dengan dukungan Komnas HAM, kementerian/lembaga terkait, masyarakat, para tokoh agama, tokoh masyarakat, lembaga-lembaga internasional, dan partisipasi aktif dari seluruh *stake holder* yang terkait dengan sekolah. Semoga.

Daftar Pustaka

Amnesty International. Becoming a Human Rights Friendly School: A Guide for Schools Around the World. London, United Kingdom: Amnesty International, 2012.

AB Susanto. KPAI: 'Quo Vadis' Perlindungan Anak di Sekolah: Antara Norma dan Realita.

http://aris140284.blogspot.co.id/2009/12/konsep-pendidikan-indonesia-menurut-ki.html.

http://kabar24.bisnis.com/read/20150226/19/406778/pbb-40-anak-indonesia-jadi-korban-bully-di-sekolah. Unduh: 22 September 2016.

http://metro.sindonews.com/read/1060215/170/kpai-52-ibu-khawatir-anak-jadi-korban-kekerasan-di-sekolah-1447081057. Unduh: 26 Juli 2016.

http://news.liputan6.com/read/2191106/survei-icrw-84-anak-indonesia-alami-kekerasan-di-sekolah. Unduh: 22 September 2016.

http://www.kompasiana.com/ryanmuthiara/miris-kekerasan-terhadap-anak-di-keluarga_5529d7dff17e612f30d623cd.

http://www.voaindonesia.com/a/kpai-imbau-pemerintah-lebih-serius-atasi-kekerasan-anak-dalam-lingkup-pendidikan/1562622.html.

Kekerasan yang Terjadi di Sekolah. http://ibudanmama.com/pola-asuh/kekerasan-yang-terjadi-di-sekolah/. Unduh: 22 September 2016.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Strategi Nasional Penghapusan Kekerasan terhadap Anak, 2016-2020. Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2015.

KPAI: 52% Ibu Khawatir Anak Jadi Korban Kekerasan di Sekolah. http://metro.sindonews.com/read/1060215/170/kpai-52-ibu-khawatir-anak-jadi-korban-kekerasan-di-sekolah-1447081057. Unduh: 26 Juli 2016.

Komnas HAM. Deklarasi PBB tentang Pendidikan dan Pelatihan HAM. Jakarta: Komnas HAM, 2013.

Survei ICRW: 84% Anak Indonesia Alami Kekerasan di Sekolah. http://

news.liputan6.com/read/2191106/survei-icrw-84-anak-indonesia-alami-kekerasan-di-sekolah. Unduh: 22 September 2016.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Riwayat Hidup

Rusman Widodo

Saat pertama kali menjejakkan kakinya di Komnas HAM, pria kelahiran Wonosobo, Jawa Tengah, 4 Januari 1973, ini diserahi tanggung jawab sebagai penyuluh HAM dan mengurusi penerbitan Komnas HAM. Beragam *training* HAM telah diikuti, antara lain, "Training on Trainer (ToT) Hak Asasi Manusia" (2008), "Sub Regional Training Workshop on National Human Rights Institutions and Human Rights Defenders", Bangkok (2007), "Pelatihan Penyelidikan Proyustisia" (2006), "Workshop Strategi Kampanye Publik" (2006-2007), "Pelatihan Hak Asasi Internally Displaced Persons/IDPs" (2005), dan "Human Rights Training" (2005). Ia juga pernah mengikuti "Pelatihan Kepemimpinan untuk Pembangunan Sistem Kesehatan Jiwa Indonesia" di Jakarta (2009).

Sebelum bergabung dengan Komnas HAM, alumnus terbaik Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Padjadjaran tahun 1998 ini berkiprah sebagai jurnalis di berbagai media massa, antara lain, tabloid *Pasarinfo* (2004-2005), majalah *all about Kemang* (2003-2005), majalah *Business & BUMN Review* (2004), majalah berita *FOKUS Indonesia* (2003-2004), dan majalah *FORUM Keadilan* (1999-2003). Kiprahnya di organisasi, antara lain dijalani sebagai Koordinator Forum Wartawan Berpuisi/FWB (2002) dan anggota Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Jakarta (2003-kini).

Pria yang kini aktif mengampanyekan pemenuhan HAM untuk orang dengan masalah kejiwaan (ODMK) dan penghapusan stigma dan diskriminasi terhadap Orang Dengan Kusta (ODK) ini telah menghasilkan beberapa karya, antara lain, buku antologi puisi Forum Wartawan Berpuisi, *Maka Gumamku Adalah Bahasa* (2002), tim pembuat komik dan film animasi HAM *Petualangan di Dunia 1012* (2006-2007); tim pembuat buku *Potret Buram HAM Indonesia* (2006), tim pembuat komik *Petualangan di Dunia 1012* (2005), tim pembuat buku *Panduan Buruh Migran* di Malaysia, Arab Saudi, dan Taiwan (2005). Editor buku "Marjinalisasi Hak Politik Penyandang Disabilitas"

(2011), tim penulis buku "Pengetahuan, Sikap, dan Perilaku Kiai Terkait Kusta: Studi Kasus di Kabupaten Sampang" (2012) serta aktif menulis artikel di media massa. Terhitung sejak 2012 - kini menjabat sebagai staf fungsional penyuluh HAM Komnas HAM.

Aturan Penulisan Naskah Jurnal HAM Komnas HAM

1. Isi naskah tidak bertentangan dengan visi, misi, tugas dan fungsi Komnas HAM.
2. Isi naskah mempunyai arti ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan.
3. Isi naskah mampu menampilkan sesuatu yang baru terkait dengan teori dan/atau metode ilmu terbaru yang terkait dengan persoalan hak asasi manusia.
4. Naskah disusun secara sistematis, dapat dan mudah dimengerti oleh pembaca.
5. Naskah yang dimuat sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis yang bersangkutan.
6. Isi naskah disesuaikan dengan topik yang telah ditetapkan oleh Komnas HAM.
7. Naskah belum pernah diterbitkan atau tidak sedang dalam proses pengajuan untuk diterbitkan di media lain.
8. Naskah bisa berasal dari ringkasan hasil penelitian, survai, hipotesis atau gagasan orisinal yang kritis, mencerahkan dan membuka wawasan.
9. Setiap penulis akan mendapat 2 buah jurnal yang telah terbit sebagai tanda bukti.
10. Penulis jurnal dapat berasal dari internal Komnas maupun eksternal Komnas HAM.
11. Dengan mempublikasikan karyanya melalui Jurnal HAM Komnas HAM maka penulis otomatis menyerahkan hak cipta *(copyright)* artikel secara utuh (termasuk abstrak, tabel, gambar, bagan, ilustrasi) termasuk hak untuk menerbitkan ulang dalam semua bentuk media kepada Komnas HAM.
12. Penulis wajib menyertakan *curriculum vitae* (riwayat hidup)
13. Naskah dikirim dalam 2 bentuk yaitu: 1. File elektronik, 2. Naskah tercetak yang ditujukan ke Pengelola Jurnal HAM Komnas HAM.

14. Ketentuan Teknis:
    a. Naskah ditulis dengan format penulisan ilmiah (dilengkapi dengan catatan kaki dan daftar pustaka) menggunakan Bahasa Indonesia yang baik dan benar. Naskah diketik dengan menggunakan program microsoft word (windows).
    b. Panjang naskah antara 50 ribu sampai 70 ribu *character* / huruf *(no spaces)* atau sekitar 8 ribu sampai 10 ribu kata termasuk catatan kaki *(footnote)*.
    c. Tulisan ditulis dengan menggunakan jenis huruf Arial ukuran font 12. Ukuran spasi penulisan naskah adalah 1,5 spasi.
    d. Naskah dilengkapi dengan abstrak dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris. Abstrak hanya terdiri dari satu paragraf yang menggambarkan esensi isi tulisan secara jelas dan lengkap. Panjang abstrak sekitar 1000 sampai 1250 *character* / huruf (no spaces).
    e. Catatan Kaki. Semua rujukan pada tubuh tulisan, baik sumber yang merujuk langsung maupun tidak langsung, harus diletakkan di dalam catatan kaki dengan urutan nama lengkap pengarang, judul lengkap sumber, tempat terbit, penerbit, tahun terbit dan nomor halaman. Rujukan dari internet harap mencantumkan halaman http secara lengkap serta tanggal pengaksesannya.
    f. Tabel, gambar, bagan, dan ilustrasi harus mencantumkan dengan jelas nomor tabel/gambar/bagan/ilustrasi secara berurutan, judul serta sumber data. Keterangan tabel/gambar/bagan/ilustrasi diletakkan persis di bawah tabel/gambar/bagan/ilustrasi yang bersangkutan.
    g. Judul artikel harus spesifik dan efektif:
        - Maksimal 12 kata dalam tulisan Bahasa Indonesia
        - Maksimal 10 kata dalam tulisan Bahasa Inggris; atau
        - Maksimal 90 ketuk/spasi pada papan kunci *(keyboard)*.

h. Sistematika pembaban (hindari pembaban mirip penulisan skripsi dengan mencantumkan kerangka teori, pernyataan masalah, kegunaan penulisan, saran tindak lanjut dan sejenisnya).
i. Penulis mencantumkan namanya di naskah tanpa disertai gelar akademis atau indikasi jabatan dan kepangkatan.

Daftar Isi

ISSN 1693-6027
Vol. XIII-Tahun 2016

Editorial
Hari Reswanto

Peran dan Harapan Korban untuk Penyelesaian Pelanggaran Berat HAM Masa Lalu
Firdiansyah

Dari Memori Menjadi Narasi: Trauma Sosial dalam Sejarah Nasional
Nani I.R. Nurrachman

Komparasi Nilai Penguatan Hak Penyandang Disabilitas dalam *Lex Posterior* dan *Lege Priori*
Saharuddin Daming

Perlindungan Hak atas Air dalam Pembangunan Pabrik Semen di Provinsi Jawa Tengah
Mimin Dwi Hartono

HAM dan Pemerintah Daerah: Ikhtiar Membumikan HAM di Level Lokal
Asep Mulyana

Sekolah Ramah HAM: Tawaran Solusi Meredam Pelanggaran HAM di Sekolah
Rusman Widodo

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

Jl. Latuharhary No. 4B, Menteng, Jakarta Pusat 10310
Telepon : (021) 392 5230, Faksimili: (021) 3925227, 3912026
Website : www.komnasham.go.id, E-mail: info@komnasham.go.id
Facebook : https://www.facebook.com/groups/57026781317
Twitter : @KomnasHAM