

Hitam Putih

Komnas HAM

**Laporan Evaluasi Program
dan Organisasi Komnas
HAM 2012-2017**



Hitam Putih Komnas HAM

**Laporan Evaluasi Program dan
Organisasi Komnas HAM 2012-2017**

Juli, 2018
Lembaga Studi Hak Asasi Manusia (ELSAM)

Hitam Putih Komnas HAM
Laporan Evaluasi Program dan Organisasi Komnas HAM 2012-2017

Penulis

Abdul Manan

Editor

Tim Elsam

Desain/layout

Dodi Sanjaya

Diterbitkan Oleh:

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

DISCLAIMER:

"Publikasi ini dimungkinkan atas dukungan dari rakyat Amerika melalui Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID). Isi dari publikasi ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak mencerminkan pandangan USAID, Pemerintah Amerika Serikat, atau The Asia Foundation."

DISCLAIMER:

"This publication is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the views of USAID, the United States Government, or The Asia Foundation."

Pengantar Penerbit

Memasuki usianya yang ke 25, banyak hal yang dapat dicatat dari perjalanan Komnas HAM, yang dapat digunakan sebagai bahan pembelajaran dan rekomendasi bagi perbaikan dan optimalisasi upaya-upaya Komnas HAM dalam menjalankan fungsinya, khususnya upaya penghormatan, pemajuan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia di Indonesia. Catatan itu baik rekaman kisah sukses dan keberhasilan, maupun praktik-praktik yang dianggap buruk dan berujung pada kegagalan. Rekaman ini tentunya bisa memberikan gambaran yang utuh mengenai potret perjalanan kinerja Komnas HAM selama ini. Potret perjalanan Komnas HAM ini diambil paling tidak dari dua *angle*: pelaksanaan mandat yang diberikan undang-undang (UU No. 39/1999, UU No. 26/2000, dan UU No. 40/2008), yang terejawantahkan dalam tugas dan fungsi Komnas HAM, juga dari sisi pengembangan kelembagaan dan penguatan kapasitas kelembagaan Komnas HAM.

Adanya catatan pembelajaran yang utuh dari Komnas HAM ini, harapannya bisa menjadi dokumen acuan, yang dapat dipertimbangkan oleh Komnas HAM periode-periode selanjutnya, dalam melanjutkan dan mengakselerasi kerja-kerja penghormatan, pemajuan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia.

Laporan yang tersaji dalam dokumen ini merupakan hasil dari diskusi dan refleksi atas pelaksanaan tugas-tugas dan fungsi Komnas HAM, paling tidak dalam 5 (lima) tahun terakhir. Laporan ini tidak dimaksudkan untuk menghakimi ataupun menisbikan kerja-kerja Komnas HAM, tetapi sebagai bahan pembelajaran dan refleksi atas pencapaian dan pengejawantahan tugas-tugas Komnas HAM. Laporan ini telah ***mengidentifikasi capaian-capaian atau catatan keberhasilan Komnas HAM, yang dapat dijadikan sebagai praktik terbaik, yang kemudian dapat dirumuskan sebagai sebuah kebijakan baru untuk penguatan kelembagaan Komnas HAM. Laporan ini juga menggali permasalahan-permasalahan atau kendala-kendala yang***

dihadapi baik oleh Komnas HAM, sekaligus mencari solusi atas permasalahan dan kendala yang teridentifikasi untuk kemudian menjadi bahan rekomendasi dalam pembaruan dan pengembangan Komnas HAM. Sehingga, ke depan Komnas HAM dapat berfungsi sebagai garda terdepan dalam promosi dan pemajuan hak asasi manusia di Indonesia.

Hormat kami,

Jakarta, Juli 2018
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

Daftar Isi

Bab I:	
Sejarah, Lanskap, dan Rencana Strategis.....	1
I.1 Komnas HAM Periode Awal.....	2
I.2 Tiga Komnas HAM Pasca 1999.....	5
I.3 Renstra Komnas HAM 2012-2017.....	13
 Bab II	
Prioritas di Antara Setumpuk Pekerjaan.....	21
II.1 Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu.....	26
II.2 Penyelidikan Kasus Pelanggaran HAM Baru.....	35
II.3 Merintis Jalan Non-Yudisial.....	40
II.4 Memenuhi Hak Korban.....	41
II.5 Masyarakat Adat dan Konflik Agraria.....	43
II.6 Kebebasan Beragama Berkeyakinan.....	48
II.7 Perlindungan Kelompok Rentan dan Minoritas.....	55
II.8 Pelanggaran HAM oleh Aparat Negara.....	58
II.9 Bisnis dan HAM.....	62
II.10 HAM dan Pemerintahan Daerah.....	64
 Bab III	
Sejumlah Problem Krusial Komnas HAM.....	68
III.1 Status Kelembagaan yang Abu-abu.....	69
III.2 Bias Politik Rekrutmen Komisioner.....	72
III.3 Memaknai Ulang Kolektif Kolegial.....	76
III.4 Struktur Kelembagaan dan Dukungan Birokrasi.....	79
III.6 Pentingnya Sistem Informasi dan Dokumentasi.....	83
 Bab IV	
Rekomendasi.....	87

Daftar Tabel

Tabel I.1 Kasus Pelanggaran HAM yang Belum Ditindaklanjuti.....	11
Tabel II.1 Tujuh Kasus Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu.....	21
Tabel II.2 Jumlah Berkas Pengaduan ke Komnas HAM.....	23
Tabel II.3 Klasifikasi Jenis Hak yang Diadukan ke Komnas HAM 2014-2016.....	23
Tabel II.4 Pelaku yang Diadukan ke Komnas HAM 2014-2016.....	24
Tabel II.5 Lembaga Paling Banyak Diadukan.....	26
Tabel II.6 Berkas Pengaduan Soal Hak Atas Kepemilikan Tanah.....	43
Tabel II.7 Berkas Pengaduan Berdasarkan Jenis Kasus.....	44
Tabel II.8 Pengaduan Pelanggaran Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan..	49
Tabel II.9 Pelanggaran Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2015 (Berdasarkan Tindakan)	49
Tabel II.10 Pelanggaran Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2016 (Berdasarkan Tindakan).....	51
Tabel II.11 Berkas Pengaduan oleh Kelompok Rentan ke Komnas HAM 2014-2016.....	56
Tabel II.12 Berkas Pengaduan Soal Polisi 2014-2016.....	59
Tabel II.13 Substansi Pengaduan terhadap Polisi 2015-2016.....	59
Tabel II.14 Berkas Pengaduan Soal Korporasi 2014-2016.....	63
Tabel II.15 Berkas Pengaduan Soal Pemerintah Daerah 2014-2016.....	65

Bab I:

Sejarah, Lanskap, dan Rencana Strategis

Komnas HAM adalah salah satu lembaga negara independen¹ yang istimewa, dari segi kelahiran dan perannya. Berbeda dengan lembaga serupa lainnya yang sebagian besar lahir pasca 1999, Komnas HAM justru mulai berdiri pada masa Orde Baru. Ia juga mengemban tugas untuk menangani masalah krusial yang masih jadi problem umum di banyak negara berkembang: hak asasi manusia.

Berdiri pada tahun 1993 melalui keputusan presiden, organisasi ini tetap berdiri di tengah pergantian pemerintahan dan mengalami sejumlah perubahan dalam dasar hukum dan juga kewenangannya. Di era Reformasi, payung hukum Komnas HAM tak lagi di bawah keputusan presiden, tapi dengan Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Kewenangannya juga lebih luas.

Kewenangan Komnas HAM itu kemudian bertambah dengan lahirnya dua undang-undang lain pada tahun-tahun berikutnya. Undang Undang Nomor 20 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia memberi tambahan wewenang kepada Komnas HAM berupa fungsi penyelidikan dalam kasus pelanggaran HAM berat. Adapun fungsi penyidikan dan juga penuntutannya, tetap berada di Jaksa Agung.

Regulasi lain yang juga memberi kewenangan tambahan bagi Komnas HAM adalah Undang Undang Nomor 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Undang Undang ini mengamanatkan Komnas HAM mengawasi kebijakan pemerintah, pusat maupun daerah, untuk mencari dan menemukan ada tidaknya diskriminasi ras dan etnis².

Selain kewenangan, situasi sosial politik masing-masing periode Komnas HAM juga berbeda. Periode 1993-1998 merupakan masa-masa awal Komnas HAM. Ini adalah periode di mana soal

¹ Sejumlah lembaga independen di Indonesia antara lain: Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Dewan Pers, Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Ombudsman Republik Indonesia.

² Kunjungi www.komnasham.go.id, khususnya dalam kanal "Tentang Komnas HAM".

hak asasi manusia merupakan tema yang masih sangat sensitif bagi para pejabat Indonesia, terutama militer. Sorotan kuat soal HAM di Indonesia pada masa itu membuat rencana pembentukan komnas HAM sempat tertunda.

Komnas HAM 1998-2002 berada pada masa transisi dari Orde Baru ke Orde Reformasi. Ini juga periode di mana komisioner mulai mendapatkan amanah berupa kewenangan tambahan sebagai “penyelidik kasus pelanggaran HAM berat” pasca lahirnya Undang Undang Pengadilan HAM. Situasi politiknya juga berganti, dari masa Orde Baru yang otoritarian ke era demokratisasi.

Komnas HAM periode-periode sesudahnya, yaitu 2002-2007 dan 2007-2012, sudah secara penuh bekerja dengan “payung hukum” dan “kewenangan” baru. Tentu saja dengan sistem sosial politik yang berbeda dengan komisioner pada dua periode sebelumnya. Meski tantangannya sama, kesamaannya adalah pada tidak mudahnya tantangan yang dihadapi lembaga ini.

Bagian ini akan mengulas sekilas sejarah pembentukan Komnas HAM, sejak awal masih berpayung hukum keputusan presiden hingga akhirnya di bawah Undang Undang Pengadilan HAM. Apa saja perubahan kewenangan dari lembaga ini, tantangan yang dihadapi, dan apa saja yang sudah dilakukan Komnas HAM, dari periode 1993-1998 hingga 2007-2012.

Seperti apa situasi sosial politik, kewenangan, dan tantangan Komnas HAM yang itu menjadi “warisan pekerjaan” bagi obyek dari kajian ini: komisioner Komnas HAM periode 2012-2017³. Apa yang kemudian dirumuskan sebagai isu strategis oleh Komnas HAM sehingga menjadi sasaran strategis serta menjadi prioritas lembaga ini. Sejumlah soal itulah yang kemudian dituangkan dalam Rencana Strategis (Renstra) Komnas HAM.

I.1 Komnas HAM Periode Awal

Komnas HAM dibentuk melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 50 Tahun 1993. Keputusan Presiden Soeharto ini dikeluarkan tepat satu minggu sebelum berlangsungnya Konferensi HAM

³ Komisioner Komnas HAM periode 2012-2017 terdiri dari: M. Imdadun Rahmat, Ansori Sinungan, Roichatul Aswidah, Dianto Bachriadi, Siti Noor Laila, Natalius Pigai, Hafidz Abbas, Siane Indriani, Otto Nur Abdullah, Maneger Nasution, Nur Kholis, Muhammad Nurkhoiron, Sandrayati Moniaga. Berbeda dengan pendahulunya, pergantian ketua pada periode ini dilakukan tiap tahun.

se-dunia yang berlangsung di Vienna, Austria tahun 1993. Dengan latarbelakang seperti itu, pembentukan lembaga itu oleh penguasa Orde Baru itu sempat menimbulkan tanda tanya soal motifnya, terutama oleh kalangan lembaga swadaya masyarakat.

Tujuan pembentukan lembaga ini, seperti disebutkan dalam pasal 4 Kepres No. 50 tahun 1993, adalah “membantu pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia”. Selain itu, juga untuk “meningkatkan perlindungan hak asasi manusia guna mendukung terwujudnya tujuan pembangunan nasional, yaitu pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya.”

Kepres itu juga menyebut sejumlah jenis kegiatan yang bisa dilakukan Komnas HAM. Antara lain: mengkaji berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang hak asasi manusia dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan ratifikasinya; memantau dan menyelidiki pelaksanaan hak asasi manusia serta memberikan pendapat, pertimbangan dan saran kepada negara mengenai pelaksanaan hak asasi manusia; mengadakan kerjasama regional dan internasional soal isu HAM.

Pembentukan Komnas HAM saat pemerintah Indonesia sedang mendapat sorotan keras luar negeri soal isu hak asasi manusia di dalam negeri, menimbulkan kecurigaan bahwa ini adalah salah satu cara pemerintah untuk “memoles citra” di luar negeri. Apalagi beberapa tahun sebelumnya Indonesia mendapat sorotan karena sejumlah kasus pelanggaran HAM, mulai dari pembunuhan orang-orang Kiri pasca peristiwa G30S hingga peristiwa Santa Cruz, Dili, Timor Timur, 12 Desember 1991⁴.

Pertanyaan soal motif pembentukannya itu juga yang membuat sejumlah aktivis lembaga masyarakat enggan menerima tawaran untuk bergabung dalam lembaga itu. Presiden Soeharto menunjuk mantan Ketua Mahkamah Agung RI, Ali Said SH sebagai ketua. Ali Said yang memilih

⁴Insiden Santa Cruz juga dikenal sebagai Pembantaian Santa Cruz, adalah kasus penembakan aparat keamanan Indonesia terhadap demonstran saat di pemakaman Santa Cruz di Dili, 12 November 1991. Peristiwa ini menewaskan 271 orang dan melukai 382 orang. Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Insiden_Dili Lihat juga <https://tirto.id/mengenang-25-tahun-kejahatan-indonesia-di-santa-cruz-b4FM>

para anggotanya. Hanya sedikit orang dari kalangan lembaga swadaya masyarakat yang akhirnya bersedia masuk Komnas HAM⁵.

Komnas HAM, meski dibentuk dengan keputusan presiden dan memiliki kewenangan terbatas, bisa melakukan sejumlah terobosan dalam soal isu HAM. Lembaga baru ini banyak sekali menerima pengaduan, dari soal urusan privat sampai kasus pelanggaran HAM. Pada tahun 1994, Komnas menerima 1,956 surat berkaitan dengan kasus pelanggaran HAM. Pada tahun 1995, ada 1.816 surat, 1996 (1.927 surat), 1997 (2.589 surat) dengan tema yang sama⁶.

Selain itu, Komnas HAM dalam sejumlah tindakannya bisa (dan berusaha) membuktikan kemandiriannya dari pemerintah. Hal ini ditandai dengan sikap kritisnya dalam sejumlah tema yang cukup sensitif secara politik. Antara lain, sikap keras Komnas HAM dalam operasi militer 12 Januari 1995 di Liquisa, Timor Timur (kini negara Timor Leste) yang menewaskan 6 penduduk sipil, serta kasus pelanggaran HAM dalam lima peristiwa di Kecamatan Timika dan Desa Hoea, Irian Jaya (kini Papua) pada Oktober 1994-Juni 1995.

Ada sejumlah faktor yang menyebabkan Komnas HAM, yang sempat diragukan kemandiriannya itu, kemudian menjadi lembaga yang disegani. Dua hal utamanya adalah ini: kemampuan dan semangat individual anggotanya untuk memanfaatkan peluang-peluang yang muncul untuk bersikap independen dari intervensi negara; faktor konteks sosial, ekonomi, dan politik, baik di tingkat lokal maupun internasional, yang membuat pemerintah harus mempertimbangkan isu hak asasi manusia dan menghormati Komnas HAM.⁷

⁵ Pengurus Komnas HAM pada periode 1993-1997 itu masing-masing: Ali Said, Ketua; Miriam Budiardjo, Wakil Ketua 1; 3 Marzuki Darusman, Wakil Ketua 2; Baharuddin Lopa, Sekretaris Jenderal; Charles Himawan, Nurcholis Madjid, Roekmini Koesoemo Astoeti, Hasan Basri, Soegiri, Soetandyo W, Sri Soemantri M, Munawir Sjadzali, Djoko Sugianto, Satjipto Rahardjo, Aisyah Aminy, Albert Hasibuan, Djoko Moeljono, A.H.S. Attamimi, Arnold Achmad Baramuli, Bambang W. Soeharto, Muljadi, Gani Djemat, Clementino Dos Reis Amaral, BN Marbun, Asmara Nababan (anggota).

⁶ Pratikno, Cornelis Lay, *Komnas HAM 1993-1997: Pergulatan dalam Otoritarianisme*, Fisipol UGM, 2002, hal. 94-96.

⁷ Pratikno, Cornelis Lay, *ibid*, hal. 146.

I.2 Tiga Komnas HAM Pasca 1999

Periode kepengurusan Komnas HAM di bawah Ali Said berakhir pada 1997 dan digantikan oleh pengurus berikutnya di bawah pimpinan Joko Soegianto⁸. Berbeda dengan pendahulunya, Komnas periode ini berada di masa transisi politik Indonesia dari Orde Baru menuju Era Reformasi. Komnas HAM periode ini, yang periodenya adalah 1998-2002, menyaksikan dan juga mengalami perubahan penting kelembagaannya setelah Soeharto mengundurkan diri pada Mei 1998.

Beberapa kritik terhadap Komnas HAM di masa Orde Baru adalah karena berada di bawah Presiden, yang itu membuat posisinya dinilai sangat tergantung nasibnya kepada pemimpin eksekutif itu. Selain itu, juga soal terbatasnya kewenangan yang dimilikinya. Sejumlah kritik itulah yang kemudian memicu perbaikan dalam penyusunan Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Lahirnya Undang Undang HAM juga mendapatkan prioritas karena merupakan tindak lanjut dari dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Ketetapan ini antara lain memberikan kewajiban kepada Lembaga-lembaga tinggi Negara dan seluruh aparatur pemerintahan untuk menghormati, menegakkan, dan menyebarluaskan pemahaman mengenai HAM kepada seluruh masyarakat Indonesia.

Regulasi baru ini juga memberi kewenangan lebih besar dan kuat kepada Komnas HAM. Selain memiliki fungsi pengkajian-penelitian, penyuluhan, dan pemantauan, juga ada fungsi mediasi⁹ dalam penyelesaian kasus dugaan pelanggaran HAM. Pasal 95 Undang Undang Nomor 39 tahun

⁸ Pengurus Komnas HAM Periode 1998–2002 terdiri dari: Djoko Soegianto, Ketua; Saparinah Sadli, Wakil Ketua 1; Bambang W. Soeharto, Wakil Ketua 2; Asmara Nababan, Sekjen; Charles Himawan; Emil Salim; Soetandyo Wignjosoebroto; Soelistyowati Soegondo; Saafroedin Bahar; Harbrinderjit Singh Dillon; Satjipto Rahardjo; Albert Hasibuan; B.N. Marbun; Mohammad Salim; Soegiri; Samsudin; Aisyah Amini; Benjamin Mangkoedilaga; Koesparmono Irsah; Miriam Budiarjo; Sri Soemantri; Munawir Sjadzali.

⁹ Untuk mediasi, kewenangannya meliputi: Perdamaian kedua belah pihak; Penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli; Pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan; Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran HAM kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; dan Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran HAM kepada DPR untuk ditindaklanjuti

1999 juga memberikan Komnas HAM kewenangan pemanggilan seseorang secara paksa (*subpoena power*) dalam proses penyelesaian kasus pelanggaran HAM.

Di antara berbagai kewenangan itu, salah satu tugas penting dan berat Komnas HAM adalah fungsi pemantauan. Dengan fungsi ini Komnas HAM “memiliki wewenang melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkupnya patut diduga terdapat pelanggaran HAM”. Termasuk kewenangan melakukan pemanggilan kepada pihak pengadu atau korban maupun pihak yang diadukan untuk dimintai keterangannya.

Dengan perubahan ketentuan soal Komnas HAM itu, rekrutmen juga berbeda. Berdasarkan Undang undang yang baru, anggota Komnas HAM sebanyak 35 orang dan diusulkan Komnas HAM dan dipilih oleh DPR. Praktik dalam periode sebelumnya, ketua Komnas dipilih oleh Presiden Soeharto. Anggotanya diserahkan sepenuhnya kepada Ali Said untuk memilihnya sesuai kebutuhan.

Dalam Undang Undang Pengadilan HAM juga ditegaskan bahwa Komnas HAM dipimpin oleh seorang Ketua dan 2 (dua) orang Wakil Ketua. Penetapan Ketua dan Wakil Ketua Komnas HAM dipilih oleh dan dari Anggota. Soal berapa lama masa jabatan ketuanya, undang-undang yang disahkan 23 September 1999 oleh Presiden BJ Habibie itu tak mengaturnya lebih lanjut.

Tonggak penting lainnya bagi eksistensi Komnas HAM adalah lahirnya Undang Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 sebenarnya sudah mengatur soal pengadilan HAM ini, tapi dengan ketentuan yang sangat minim. Pasal 104 Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 menyatakan bahwa “untuk mengadili pelanggaran hak asasi manusia yang berat, dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia di lingkungan Pengadilan Umum”. Sebelum terbentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia, maka kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia diadili oleh pengadilan umum.

Undang Undang Nomor 26 tahun 2000 mengatur lebih spesifik soal Pengadilan HAM. Undang undang itu mengatakan, pengadilan HAM bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Pelanggaran hak asasi manusia yang berat

yang disebut dalam undang-undang itu meliputi dua jenis: a. kejahatan genosida¹⁰; b. kejahatan terhadap kemanusiaan¹¹.

Undang Undang Pengadilan HAM inilah yang memberi “mandat tambahan” kepada Komnas HAM dalam soal penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat, yaitu sebagai penyelidik. Pasal 18 Undang Undang Nomor 26 tahun 2000 menyatakan, “Penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Komnas HAM”. Saat melakukan penyelidikan, Komnas HAM dapat membentuk tim *ad hoc* yang terdiri atas personel Komnas HAM dan unsur masyarakat.

Jika Komnas HAM menemukan indikasi yang cukup soal adanya pelanggaran HAM, maka berkasnya akan dilimpahkan kepada Jaksa Agung, institusi yang diberi kewenangan untuk melakukan fungsi penyidikan dan penuntutan. Kewenangan baru inilah yang kemudian menjadi tanggungjawab utama dan selalu menjadi prioritas Komnas HAM. Kerumitan teknis dan kompleksitas politisnya membuat kasus-kasus ini tidak mudah diselesaikan.

Kewenangan baru ini menjadi dasar bagi pembentukan sejumlah Komisi Penyelidik Pelanggaran (KPP) HAM tak lama setelah Undang Undang Nomor 20 tahun 2000 itu disahkan. Komisi penyelidikan yang dibentuk pada awal-awal itu adalah KPP HAM Timor Timur, KPP HAM Abepura Papua, KPP HAM Maluku, KPP HAM Tanjung Priok, KPP HAM Sampit, dan KPP HAM Trisakti dan Semanggi I dan II¹². Sebagian dari hasil penyelidikan Komnas HAM atas sejumlah kasus itu

¹⁰ Pasal 8 Kejahatan genosida sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis, kelompok agama, dengan cara: a. membunuh anggota kelompok; b. mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok; c. menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik baik seluruh atau sebagiannya; d. memaksakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran di dalam kelompok; atau e. memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.

¹¹ Pasal 9 menyatakan, Kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa: a. pembunuhan; b. pemusnahan; c. perbudakan; d. pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa; e. perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional; f. penyiksaan; g. perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara; h. penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional; i. penghilangan orang secara paksa; atau j. kejahatan apartheid.

¹² Cornelis Lay, Pratikno, Komnas HAM 1998-2001: Pergulatan dalam Transisi Politik, Jakarta 2012, hal.180-181.

memicu kekecewaan. Namun, ada juga yang kasusnya berujung pada digelarnya pengadilan HAM, meski hasilnya tidak memuaskan.

Dari Kasus Timor Timur Hingga Abepura

Kasus Timor Timur. Penyelidikan KPP HAM Timor Timur berpusat pada kasus pembunuhan, pembakaran rumah-rumah, pengusiran secara paksa oleh militer dan milisi terhadap warga Timor-Timur yang memilih untuk merdeka dalam referendum yang dilaksanakan oleh PBB. Sekitar 1.000 sampai 2.000 warga sipil terbunuh hanya dalam beberapa bulan sebelum—dan beberapa hari sesudah—referendum 1999. Sekitar 500.000 orang terpaksa meninggalkan tempat tinggal mereka dan lari mengungsi¹³.

Komnas HAM melimpahkan berkas penyelidikan Tim Penyidik Gabungan Kasus Pelanggaran HAM Timtim kepada Kejaksaan Agung, 31 Januari 2000¹⁴. Hasil kesimpulan Tim Penyidik Gabungan Kasus Pelanggaran HAM Timtim mengumumkan 19 nama “calon” tersangka. Kasus ini kemudian diadili di Pengadilan ad hoc kasus Timor Timur, Maret 2002¹⁵. Namun, pengadilan pengadilan Ad-Hoc kasus Timor Timur pada Agustus 2002 memvonis bebas lima pejabat Indonesia yang menjadi terdakwa dalam kasus ini, yang juga dikuatkan oleh keputusan Mahkamah Agung. Vonis bebas ini memicu kecaman, termasuk dari organisasi internasional¹⁶.

Kasus Abepura. Kasus ini bermula dari peristiwa 7 Desember 2000. Saat itu terjadi penyerangan oleh massa yang tidak dikenal terhadap Mapolsek Abepura yang mengakibatkan satu orang polisi meninggal dunia dan tiga lainnya luka-luka. Akibat penyerangan itu, polisi melakukan pengejaran dan penahanan terhadap sejumlah orang yang diduga terlibat. Dalam penyisiran itu terjadi kekerasan yang menyebabkan dua mahasiswa Papua meninggal dunia dan puluhan warga luka-luka.

¹³ Human Right Watch, Indonesia: Keadilan Gagal Ditegakkan Dalam Pengadilan HAM Pembantaian di Gereja Timor Timur, 11 Maret 2004

¹⁴ Komnas HAM, Laporan Tahunan 2015, Jakarta, 2015.

¹⁵ Berita Kontras, No. 14/Tahun ke-3/VI/edisi 2002.

¹⁶ Human Right Watch, Indonesia, *op cit*.

Komnas HAM membentuk KPP dalam kasus ini Februari 2001. Dalam laporannya dan berkasnya diserahkan ke Kejaksaan Agung 17 Mei 2001, KPP HAM Abepura menyatakan bahwa dalam pengejaran dan penahanan yang dilakukan polisi, diduga terjadi kejahatan kemanusiaan. Kasus ini lantas diadili di Pengadilan HAM di Pengadilan Negeri Makassar, Sulawesi Selatan¹⁷. Kasus ini memicu protes karena dalam sidang 8 September 2005 hakim memvonis bebas polisi pelaku penganiayaan, termasuk para komandannya¹⁸.

Kasus Tanjung Priok. Kasus ini bermula dari peristiwa 12 September 1984 saat massa yang usai menghadiri ceramah bergerak menuju Polsek dan Koramil setempat. Sebelum massa tiba di lokasi, mereka dikepung oleh pasukan bersenjata berat, dan kemudian diikuti dengan suara tembakan yang membabi buta. korban pun bergelimpangan menjadi mayat. Menurut versi pemerintah, korban yang jatuh dalam peristiwa tersebut adalah 28 orang. Menurut pihak korban menyebutkan bahwa korban yang jatuh sekitar 700-an orang.

Laporan hasil penyelidikan Komnas HAM disampaikan kepada Kejaksaan Agung pada 7 Juli 2000¹⁹. Setelah disidik Kejaksaan Agung, kasusnya berujung pada digelarnya pengadilan HAM pada 2004. Sebagian pelakunya divonis bersalah, lainnya dibebaskan. Dalam perkara Sutrisno Mascung, dkk, yaitu pada 20 Agustus 2004, hakim mengganjarnya dengan 3 tahun penjara untuk Sutrisno Mascung, dan 2 tahun penjara untuk anggotanya. Terdakwa lainnya, R. Butar-Butar selaku Komandan Kodim 0502 Jakarta, dipidana penjara selama 10 tahun. Namun hakim membebaskan dua terdakwa lainnya, yaitu Pranowo dan Sriyanto. Dalam sidang putusan 12 Agustus 2004, hakim menilai keduanya tidak bersalah.

Salah satu kasus pelanggaran HAM yang diselidiki Komnas HAM saat itu adalah kasus kekerasan dan pembunuhan terhadap mahasiswa pada masa transisi dari Orde Baru ke Orde Reformasi 1998/1999, yang dikenal sebagai Kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II. Komnas HAM

¹⁷Hukum Online, Kasus Pelanggaran HAM Abepura Mulai Disidangkan, 7 Mei 2004.

¹⁸Tempo.co, Terdakwa Pelanggar HAM Abepura Divonis Bebas, 8 September 2005.

¹⁹Komnas HAM, Laporan Tahunan 2015, Jakarta, 2015.

membentuk Tim Ad Hoc dengan nama Komisi Penyelidikan Pelanggaran HAM (KPP HAM) sejak 27 Agustus 2001.

Komnas HAM menemukan indikasi ada pelanggaran HAM Berat dalam kasus ini dan menyerahkan berkas perkaranya kepada Jaksa Agung pada 29 April 2002. Jaksa Agung mengembalikan berkas itu dengan alasan belum bisa ditindaklanjuti. Kasus ini kemudian menjadi salah satu kasus yang belum kunjung jelas penanganan kasus hukumnya meski sudah berusia lebih dari 10 tahun.

Seperti pendahulunya, penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat juga menjadi fokus utama pengurus Komnas HAM periode 2002–2007 di bawah pimpinan Abdul Hakim Garuda Nusantara²⁰ dan periode 2007-2012 di bawah Ifdal Kasim²¹. Pada masa kepengurusan Komnas HAM Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Ifdal kasim ini, sejumlah penyelidikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu juga dilakukan.

Kasus-kasus pelanggaran HAM berat itu masing-masing: Kasus Wamena-Wasior 2001-2003; Kasus Kerusuhan Mei 1998; Kasus Penghilangan Paksa 1997-1998; Kasus Talangsari 1989; Kasus Penembakan Misterius 1982-1985; Kasus Tragedi 1965-1966 (Gerakan 30 September). Penyelidikan kasus Wamena-Wasior, Kerusuhan Mei 1998, Penghilangan Paksa 1997-1998, dan Talangsari, diselidiki pada masa kepemimpinan Abdul Hakim Garuda Nusantara. Penyelidikan Kasus Talangsari 1989, Kasus Penembakan Misterius 1982-1985, dan Kasus Tragedi 1965-1966 dilakukan pada periode Ifdal Kasim.

Rentang pengusutan kasus ini dari sejak zaman pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri (2002-2004) dan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2009, 2009-2014). Masing-masing presiden mengaku punya kepedulian pada penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu itu. Namun sejarah membuktikan bahwa hasil penyelidikan Komnas HAM dalam tujuh kasus dari

²⁰ Komisioner Komnas HAM periode 2002-2007 terdiri dari: Abdul Hakim Garuda Nusantara, Ketua; Zumrotin K. Susilo, Wakil Ketua; Gembong Priyono, Sekjen; Amidhan; Anshari Thayib; M. Habib Chirzin; Saafroedin Bahar; Achmad Ali; Soelistyowati Sugondo; M. Said Nizar; Samsudin; Enny Soeprapto; Chandra Setiawan; Hasto Atmodjo Surojo; MM. Billah; Ruswati Suryasaputra; M. Farid; Djoko Soegianto; Koesparmono Irsan; Hasballah M. Saad; Taheri Noor.

²¹ Komisioner Komnas HAM periode 2007-2012 terdiri dari: Ifdhal Kasim, ketua; Yosep Adiprasetyo, Wakil Ketua Bidang Internal; Nur Kholis, Wakil Ketua Bidang Eksternal; Ahmad Baso; Abdul Munir Mulkhan; Hesti Armiwulan; Saharuddin Daming; Kabul Supriadi; Jhony Nelson Simanjuntak; Syafrudin Gulma Simelue; M. Ridha Saleh.

masa periode kepemimpinan Joko Sugianto (1998-2002), Abdul Hakim Garuda Nusantara (2002-2007), dan Ifdal Kasim (2007-2012), tak ke pengadilan sampai tahun 2012.

Tabel I.1

Kasus Pelanggaran HAM yang Belum Ditindaklanjuti

Kasus	Peristiwa	Korban	Status
Kasus Wamena-Wasior 2001-2003	Bentrokan antara aparat pemerintah dan warga terkait dengan insiden gudang senjata Markas Komando Distrik Militer 1702 Papua Barat yang menewaskan warga sipil dan tentara.	9 orang dari Desa Wonoboi dan 5 aparat	Berkas sudah diterima Kejaksaan Agung pada 3 September 2004. Status: Belum dilakukan penyidikan ataupun penuntutan. Bolak-balik berkas antara Kejaksaan Agung dan Komnas HAM pada 2004-2008.
Kasus Semanggi I-II dan Penembakan Mahasiswa Trisakti 1998-1999	Mahasiswa yang memprotes sidang istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat dan transisi pemerintahan bentrok dengan aparat bersenjata di Jakarta.	127 jiwa (Semanggi I), 228 jiwa (Semanggi II), dan 685 jiwa (Trisakti). Mayoritas korban adalah mahasiswa.	Berkas: Sudah diterima Kejaksaan Agung pada 29 April 2002. Status: Belum dilakukan penyidikan ataupun penuntutan. Pada 6 Maret 2007, Badan Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat membatalkan pengadilan HAM.
Kasus Kerusuhan Mei 1998	Kerusuhan dan penjarahan pusat belanja di Jakarta yang dipicu oleh krisis moneter di Asia, termasuk Indonesia.	1.308 jiwa.	Berkas: Sudah diterima Kejaksaan Agung pada 19 September 2003.

			Status: Belum dilakukan penyidikan ataupun penuntutan.
Kasus Penghilangan Paksa 1997-1998	Penculikan aktivis prodemokrasi menjelang pelaksanaan Pemilihan Umum 1997 dan sidang umum MPR tahun 1998.	23 jiwa. Korban adalah aktivis dan tak pernah ditemukan.	Berkas: Sudah diterima Kejaksaan Agung pada 3 September 2006. Status: Belum dilakukan penyidikan ataupun penuntutan.
Kasus Talangsari 1989	Penyerangan kelompok Warsidi di Talangsari, Lampung, oleh kelompok militer Garuda Hitam yang dipicu oleh insiden terbunuhnya Komandan Komando Rayon Militer Way Jepara Kapten Soetiman.	130 orang dari jemaah Warsidi.	Berkas: Sudah diterima Kejaksaan Agung pada 16 September 2008. Status: Belum dilakukan penyidikan ataupun penuntutan.
Kasus Penembakan Misterius 1982-1985	Operasi rahasia pada masa Presiden Soeharto untuk menanggulangi tingkat kejahatan yang tinggi saat itu. Operasi ini meliputi penangkapan dan pembunuhan.	1.678 jiwa. Mayoritas korban adalah kriminal dan residivis.	Berkas: Sudah diterima Kejaksaan Agung pada 20 Juli 2012. Status: Belum dilakukan penyidikan ataupun penuntutan.
Kasus Tragedi 1965-1966 (Gerakan 30 September)	Pembantaian warga yang dicap berpaham komunis atau bergabung dengan Partai Komunis Indonesia beserta afiliasinya. Gerakan dipicu oleh pembunuhan sejumlah perwira militer dan isu kudeta.	1,5 juta jiwa. Sebagian besar anggota PKI, Gerwani, Lekra, SOBSI, dan BTI.	Berkas: Sudah diterima Kejaksaan Agung pada 20 Juli 2012. Status: Belum dilakukan penyidikan ataupun penuntutan.

Bahan: Diolah dari Laporan Komnas HAM dan riset media

Kasus pelanggaran HAM Berat masa lalu memang bukan satu-satunya tugas Komnas HAM. Selain pelanggaran HAM berat, juga ada kasus lain yang harus ditangani, mulai dari sengketa masyarakat adat soal konflik tanah warga dengan pemerintah atau perusahaan, pengaduan soal kasus penggusuran, hingga kekerasan oleh aparat keamanan yang memang masih marak terjadi. Namun, kasus pelanggaran HAM berat masa lalu menjadi prioritas utama semua periode kepengurusan Komnas HAM pasca Orde Baru dan menjadi tolok ukur penting bagi kinerja lembaga ini.

I.3 Renstra Komnas HAM 2012-2017

Penyusunan Renstra (Rencana Strategis) Komnas HAM dilakukan tiap lima tahun sekali sejak tahun 2000. Renstra awal dilakukan pada masa Joko Sugianto. Setelah itu terus menerus periode berikutnya, yaitu periode Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Ifdal Kasim. Penyusunan Renstra menjadi keharusan setelah ditetapkan sebagai bagian dari Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Renstra disusun dalam sebuah kerangka pikir yang secara skematik dimulai dari sebuah analisis terhadap situasi lingkungan eksternal dan internal Komnas HAM. Berdasarkan analisis inilah dapat diketahui dengan lebih jelas, baik itu “tantangan”, “peluang”, “kekuatan”, dan “kelemahan” Komnas HAM dalam kurun waktu lima tahun ke depan.

Berbagai isu strategis yang terungkap dari analisis lingkungan tersebut menghadirkan kondisi ideal yang diharapkan, kondisi saat ini, dan kesenjangan di antara keduanya. Langkah berikutnya adalah menelaah kembali Visi dan Misi lembaga, kemudian merumuskan sasaran dan indikator kinerja, inisiatif strategis, dan program kerja²².

Dalam penyusunan analisa internal, eksternal serta penyusunan program prioritas, Komisioner Komnas periode 2012-2017 mengacu pada dua hasil Renstra, yaitu yang disusun pada tahun 2010 (Renstra 2010-2014) dan tahun 2015 (Renstra 2014-2019). Penyusunannya pun

²² Komnas HAM, Renstra Komnas HAM 2010 – 2014, Hal. 7.

mendasarkan pada iklim sosial politik dua pemerintahan, yaitu Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo.

Komnas HAM, dalam rumusan Renstra, menyadari bahwa Reformasi 1998 membawa sejumlah perubahan penting, termasuk dalam soal hak asasi manusia. Hal ini salah satunya ditandai dengan “domestifikasi” HAM ke dalam sistem hukum dan peraturan perundang undangan Indonesia melalui pembaruan dan penerbitan sejumlah produk hukum tentang HAM²³.

Selain mengamandemen Undang Undang Dasar Tahun 1945, Indonesia juga meratifikasi beberapa instrumen internasional mengenai HAM, termasuk dua undang-undang untuk meratifikasi dua instrumen utama HAM internasional, yaitu Undang Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights.

Ratifikasi kedua instrumen tersebut secara otomatis mengamanatkan negara mengambil tanggung jawab utama dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi seluruh warga negara, khususnya hak-hak yang tercantum dalam kedua Kovenan Internasional tersebut. Namun tetap disadari bahwa domestifikasi HAM dalam sistem hukum dan perundang undangan tidak secara otomatis menggaransi terpenuhinya HAM di Indonesia.

Institusionalisasi HAM itu berlangsung dalam lanskap ekonomi dan politik global yang ditandai dengan menguatnya proses demokratisasi pada satu pihak dan neoliberalisasi perekonomian pada pihak yang lain. Demokratisasi memberikan dampak positif terhadap pelembagaan, pengakuan, dan penghormatan hak-hak sipil dan politik masyarakat. Namun pada saat yang sama, kuatnya neoliberalisasi ekonomi hanya memberikan ruang ekonomi dan politik bagi pemilik modal besar.

Secara tak terelakkan, struktur ekonomi neo-liberal mendorong terbentuknya lapisan kelas sosial atau kelompok masyarakat yang termarginalkan. Masuk dalam kategori ini adalah petani,

²³ Renstra Komnas HAM 2010-2014, hal. 9-10.

nelayan, buruh, dan para pelaku ekonomi di sektor informal yang secara de facto kehilangan hak-hak dasarnya untuk berpartisipasi dan mengambil manfaat dari struktur kehidupan politik, ekonomi, dan budaya yang terbentuk.

Di tengah konstelasi seperti itu, sayangnya masyarakat dan aparat negara belum tumbuh kesadaran untuk mengakui dan menghormati HAM. Tidak mengejutkan bila pelanggaran HAM kerap dilakukan bukan saja oleh sesama individu atau kelompok masyarakat, tetapi juga oleh aparat pemerintah. Tak memadainya pemahaman aparat negara soal hak asasi manusia juga berkontribusi atas lahirnya sikap aparat negara dan kebijakan yang tak sesuai prinsip hak asasi manusia²⁴.

Komnas HAM mengidentifikasi dua jenis hak besar yang dijamin Konstitusi dan undang-undang: hak ekonomi dan sosial budaya; hak sosial dan politik. Dua hak ini sama-sama dijamin Konstitusi dan undang-undang kita. Pemerintah juga menerbitkan beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya seperti di antaranya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang; dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Hanya saja, menurut Komnas HAM yang mengutip Laporan Asian Development Bank (ADB) Tahun 2006, Indonesia merupakan salah satu negara (bersama Bangladesh, Laos, Mongolia, Myanmar, Pakistan, Papua Nugini, dan Philipina) yang dinilai paling gagal dalam pencapaian Millennium Development Goals (MDGs). Tolak ukur utama pencapaian MDGs sendiri adalah terpenuhinya hak ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat.

Salah satu unsur hak yang bersifat mendasar terkait dengan pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya adalah hak atas pekerjaan. Menurut Komnas HAM, jumlah lapangan kerja di sektor ekonomi modern tidak memadai sehingga mengakibatkan masih tingginya angka pengangguran.

²⁴ Ibid, hal. 11-12.

Mereka yang mendapatkan pekerjaan di sektor formal pun juga masih rentan mengalami pelanggaran HAM²⁵.

Tidak tersedianya lapangan kerja secara memadai di sektor ekonomi modern juga meningkatkan jumlah buruh migran Indonesia. Diperkirakan buruh migran Indonesia di luar negeri berjumlah 40.000 orang, 60% diantaranya perempuan, dan 70% dari keseluruhannya berstatus tenaga kerja ilegal. Longgarnya pengawasan terhadap prosedur penyaluran tenaga kerja juga membuka ruang bagi perdagangan manusia, di mana perempuan dan anak-anak merupakan korbanutamanya.

Salah satu kasus yang juga mencuat dalam kaitannya dengan hak atas pekerjaan adalah sengketa lahan usaha, khususnya di daerah perkebunan dan pertanian. Sengketa biasanya terjadi antara masyarakat dan pengusaha, yang sering kali melibatkan aparat negara. Sengketa yang kerap berujung dengan penggusuran paksa dengan tindak kekerasan oleh aparat negara ini. Ini berdampak pada hilangnya sumber penghasilan dan tidak cukup banyak.

Menurut catatan Serikat Petani Indonesia, sepanjang tahun 2007, terjadi lebih dari 76 kasus konflik agraria. Lebih dari 196.179 Ha lahan rakyat dirampas sehingga mereka tidak bisa bertani di atas lahan tersebut. Lebih dari 166 petani tercatat dikriminalisasi dengan ditangkap dan menjadi tersangka. Hampir semua petani yang ditangkap mengalami tindak kekerasan. Selain itu, tercatat juga lebih dari 24.257 KK petani yang tergusur dari tanahnya.

Tidak terpenuhinya hak atas pekerjaan berdampak luas pada tidak terpenuhinya hak-hak dasar lain, seperti hak atas taraf kehidupan yang layak, hak atas kesehatan, hak atas pendidikan, dan hak atas jaminan sosial, yang pada gilirannya berkontribusi bagi jumlah penduduk miskin negara ini.

Tantangan lainnya adalah pada hak sipil dan politik. Ini mengacu pada seluruh hak yang dimiliki seseorang sebagai warga negara untuk mendapatkan pelayanan dari negara seperti hak untuk

²⁵ Pelanggaran HAM dalam soal ketenagakerjaan antara lain berupa: pembayaran upah kerja di bawah standar minimum, maksimalisasi jam kerja, dan penerapan sistem outsourcing, yang memberikan perusahaan kemudahan dalam melakukan pemutusan hubungan kerja (PHK) dan mempekerjakan orang tanpa memenuhi hak-hak pekerja yang mendasar.

mendapatkan kedudukan dan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Sedangkan hak politik (political rights) adalah hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam proses politik yang terkait dengan penyelenggaraan negara seperti hak untuk memilih dan dipilih dalam pengisian jabatan-jabatan publik, hak untuk terlibat dalam pengambilan kebijakan, pengawasan lembaga-lembaga negara seperti eksekutif, legislatif, yudikatif, kepolisian, dan angkatan bersenjata.²⁶

Sejak diratifikasi pada tahun 2005, Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik menjadi bagian dari sistem hukum nasional, yang melindungi semua warga dan menjadi kewajiban negara untuk memenuhinya. Komnas HAM menilai secara umum kondisi hak sipil dan politik Indonesia dalam satu dekade terakhir menunjukkan kemajuan berarti. Reformasi politik Indonesia telah memungkinkan masyarakat Indonesia mendapatkan empat kebebasan politik yang fundamental sifatnya: kebebasan berekspresi dan berkomunikasi, kebebasan berkumpul, kebebasan berorganisasi, dan kebebasan berpartisipasi dalam pemerintahan.

Selama hampir sepuluh tahun terakhir ini rakyat Indonesia telah pula menikmati hak partisipasi dalam politik penyelenggaraan negara melalui pemilihan langsung para anggota DPR pusat dan daerah (DPR dan DPRD) pada tahun 1999 dan tahun 2004. Selain kemajuan yang bersifat normatif, juga berdiri lembaga-lembaga independen untuk pemajuan dan perlindungan HAM, seperti Komisi Nasional Perlindungan Hak-Hak Perempuan dari Tindakan Kekerasan, Komisi Perlindungan Hak Anak, Komisi Ombudsman Nasional, Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan Pengadilan Hubungan Industrial.

Hanya saja, kata Komnas HAM, kebebasan politik itu belum diimbangi dengan perlindungan hukum yang memadai atas hak-hak sipil seperti, hak untuk hidup, hak untuk tidak dikenakan penyiksaan atau perlakuan atau hukuman lain yang keji, tidak manusiawi atau merendahkan

²⁶ Hak Sipil dan Politik sebagaimana dimuat dalam Kovenan Hak Sipil dan Politik mencakup: 1) hak untuk hidup; 2) hak untuk tidak dikenakan penyiksaan atau perlakuan atau hukuman lain yang keji, tidak manusiawi atau merendahkan martabat; 3) hak untuk tidak diperbudak; 4) hak atas kebebasan dan keamanan pribadi; 5) hak atas sistem penahanan yang manusiawi; 6) hak untuk bebas dari penahanan atas dasar ketidakmampuan memenuhi kewajiban dalam suatu perjanjian; 7) hak untuk kebebasan bergerak dan memilih tempat tinggal dalam suatu negara; 8) hak untuk meninggalkan negara manapun; 9) Hak untuk memasuki hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama; 10) hak untuk berpendapat; 11) hak atas kebebasan dari propaganda perang, hasutan, dan kebencian; 12) hak untuk berkumpul secara damai; 13) hak atas kebebasan berserikat; 14) hak laki-laki dan perempuan untuk membentuk keluarga; 15) hak anak; 16) hak untuk terlibat dalam urusan politik penyelenggaraan negara; 17) hak atas kedudukan yang sama di hadapan hukum dan atas perlindungan oleh hukum; 18) hak multikultural bagi kelompok minoritas berdasarkan etnis, agama, dan bahasa.

martabat, hak atas kebebasan dan keamanan pribadi, hak atas pemeriksaan yang adil dan proses hukum yang semestinya, hak atas sistem penahanan yang manusiawi; hak atas pengakuan pribadi di hadapan hukum, hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama, dan sebagainya.

Berdasarkan monitoring Komnas HAM, diskriminasi dalam berbagai bentuk masih berlangsung terhadap pemeluk agama-agama minoritas yang tidak diakui sebagai agama resmi seperti agama Bahai, Ahmadiyah dan lain-lain. Kelompok minoritas politik, seperti, mantan tahanan /narapidana politik PKI atau yangdidakwa anggota atau simpatisan PKI dan partai-partai kiri terus mengalami pengingkaran hak-hak politik mereka oleh negara.

Berbagai kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, juga masih belum jelas penyelesaiannya. Tujuh kasus itu masing-masing: Kasus Wamena-Wasior 2001-2003; Kasus Kerusuhan Mei 1998; Kasus Penghilangan Paksa 1997-1998; Kasus Talangsari 1989; Kasus Penembakan Misterius 1982-1985; Kasus Tragedi 1965-1966 (Gerakan 30 September); Kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II.

Komnas HAM juga memasukkan soal ancaman bagi kelompok marjinal atau minoritas. Mereka yang dikategorikan sebagai kelompok marginal dan rentan antara lain: masyarakat adat, narapidana/tahanan, kelompok orang miskin, kelompok buruh migran, kelompok anak, kelompok perempuan, orang berusia lanjut, kelompok orang sakit, kelompok orang dengan masalah kejiwaan (ODMK), kelompok penyandang disabilitas²⁷, pengungsi dalam negeri (internallly displaced persons), dan kelompok-kelompok yang umumnya mengalami diskriminasi, baik yang dilakukan oleh negara maupun masyarakat.²⁸

²⁷ Renstra Komnas HAM 2015-2019. Berdasarkan data Kementerian Sosial, jumlah penyandang disabilitas mencapai 24 juta jiwa atau 10% dari jumlah penduduk Indonesia.

²⁸ Renstra Komnas HAM 2015-2019. Kelompok marjinal yang dimaksud di sini antara lain kelompok minoritas agama, pekerja seks, kelompok etnis tertentu, eks tahanan politik (tapol) eks narapidana politik (napol) dan keluarganya, dan kelompok lesbian, gay, biseksual, transgender (LGBT) dan kelompok penyandang kusta. Jaminan kepada kelompok marginal dan rentan ini juga tercantum dalam Pasal 40 ayat (2) UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM,

Di bawah ini adalah arah kebijakan dan strategi umum Komnas HAM periode 2012-2017 yang disarikan dari Renstra 2010-2014 dan Renstra 2015-2019²⁹.

1. Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM. Penuntasan penyelesaian kasus pelanggaran HAM, menempati prioritas penting. Salah satunya dilakukan dengan cara mengawasl penyelesaian 7 kasus pelanggaran HAM berat masa lalu yang penyelidikannya sudah diselesaikan Komnas HAM dan juga mempercepat penyelesaian kasus pelanggaran HAM yang masih diselidiki Komnas HAM. Melihat kerumitan penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat melalui jalur yudidisal, perlu juga akan ditempuh melalui mekanisme non yudisial. Mekanisme tersebut dapat dijalankan melalui (i) rekonsiliasi secara menyeluruh, dan (ii) pengadilan HAM ad hoc.

Penyelesaian tidak hanya sebatas pada ditindaklanjutinya dengan penyidikan dan penuntutan serta pemeriksaan di Pengadilan HAM, akan tetapi sampai dengan memastikan terpenuhinya pemulihan (redress) berupa kompensasi, restitusi dan rehabilitasi bagi korban.

2. Peningkatan kesadaran HAM masyarakat dan aparatur negara. Upaya ini akan dilakukan melalui peraturan perundang-undangan yang berperspektif HAM. Hal ini bisa dilakukan antara lain dengan penyebarluasan wawasan dan peningkatan kesadaran HAM masyarakat dan aparatur negara melalui lembaga pendidikan formal dan non formal serta kerjasama dengan organisasi lainnya baik di tingkat nasional, regional maupun internasional dalam bidang HAM. Sebab, kurangnya pemahaman soal HAM ini berdampak pada masih banyaknya kasus pelanggaran HAM.

3. Melindungi Kelompok Marginal dan rentan. Strategi untuk mewujudkan ini antara lain dengan tersedianya pemajuan, perlindungan yang menyeluruh dari berbagai tindak diskriminasi, kekerasan dan perlakuan tidak manusiawi lainnya dengan mengoptimalkan fungsi pemajuan dan penegakan HAM terhadap kelompok marginal dan rentan.

4. Penguatan kelembagaan Komnas HAM. Komnas HAM terus menerus melakukan perbaikan dalam bidang penataan peraturan perundang-undangan, penatalaksanaan, penataan dan

²⁹ Renstra Komnas HAM 2010-2014 di hal. 71-72. Renstra Komnas HAM 2015-2019 di hal. 32-34.

penguatan kelembagaan, peningkatan sistem manajemen SDM, penguatan akuntabilitas, pengawasan, dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Penataan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan telah diselesaikannya draft RUU Amandemen UU Pengadilan HAM yang memperkuat posisi Komnas HAM sebagai penyidik HAM. Selain itu RUU HAM yang merupakan inisiatif DPR masuk dalam prolegnas 2015. Memperkuat rekomendasi yang dihasilkan Komnas HAM untuk mencegah pelanggaran HAM akibat abuse of power aparatur negara dan mendorong tumbuhnya political will dalam penyelesaian pelanggaran HAM.

5. Penguatan instrumen pendukung. Komnas HAM menilai penting untuk melakukan penguatan sistem di internal untuk mendukung kinerja. Hal ini akan dilakukan dengan penyusunan dan penyempurnaan kebijakan, pedoman dan SOP Komnas, pengembangan SDM melalui pendidikan pelatihan teknis dan fungsional dalam rangka peningkatan kompetensi pegawai, Peningkatan kualitas pelayanan persidangan, meningkatkan penanganan pengaduan melalui sistem pengaduan terpadu; meningkatkan peran Komnas HAM sebagai katalisator pemajuan, perlindungan dan penegakan HAM untuk mewujudkan public awareness dengan manajemen kelembagaan yang efektif dan efisien; mengoptimalkan kewenangan dan kelembagaan yang kuat dan posisi strategis dalam pemerintahan untuk mencegah pelanggaran HAM akibat abuse of power aparatur negara dan mendorong tumbuhnya political will dalam penyelesaian pelanggaran HAM.

Bab II

Prioritas di Antara Setumpuk Pekerjaan

Komnas HAM periode 2012-2017 memiliki tugas yang sudah menunggu tak lama setelah resmi disahkan DPR pada 23 Oktober 2012³⁰. Tugas itu berasal dari amanat yang sudah ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM, Undang Undang Nomor 20 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, dan Undang Undang 48 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi, atau warisan pekerjaan dari Komnas HAM periode sebelumnya.

Semua tanggung jawab itu tergambar jelas dalam rencana strategis yang tertuang dalam Renstra 2010-2015 dan 2015-2019. Dari sejumlah amanat itu, yang utama dan selalu mendapatkan prioritas adalah penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu. Dari sejumlah kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, tiga yang sudah diadili --dengan hasil jauh dari memuaskan. Tapi juga ada 7 kasus yang belum sampai ke pengadilan.

Tabel II.1

Tujuh Kasus Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu

No	Kasus	Status
1.	Kasus Wamena-Wasior 2001-2003	Berkas sudah disampaikan ke Kejaksaan Agung tahun 2004. Masih bolak-balik berkas antara Kejaksaan Agung dan Komnas HAM.
2.	Kasus Semanggi I-II dan Penembakan Mahasiswa Trisakti 1998-1999	Berkas sudah disampaikan ke Kejaksaan Agung tahun 2002. Belum ada penyidikan.

³⁰ Detik.com, DPR Sahkan Komisioner Komnas HAM, 23 Oktober 2012

3.	Kasus Kerusuhan Mei 1998	Berkas sudah dsampaikan ke Kejaksaan Agung tahun 2003. Belum ada penyidikan.
4.	Kasus Penghilangan Paksa 1997-1998	Berkas sudah disampaikan ke Kejaksaan Agung tahun 2006. Belum ada penyidikan.
5.	Kasus Talangsari 1989	Berkas sudah disampaikan ke Kejaksaan Agung tahun 2008. Belum ada penyidikan.
6.	Kasus Penembakan Misterius 1982-1985	Berkas sudah disampaikan ke Kejaksaan Agung tahun 2012. Belum ada penyidikan.
7.	Kasus Tragedi 1965-1966	Berkas sudah disampaikan ke Kejaksaan Agung tahun 2012. Belum ada penyidikan.

Bahan: Diolah dari Laporan Komnas HAM dan riset media

Mengingat kasus pelanggaran HAM berat merupakan mandat penting dan kasusnya juga terus bertambah karena adanya pengaduan baru yang masuk, Komnas HAM juga melakukan sejumlah penyelidikan. Penyelidikan baru itu tentu saja menambah tumpukan tugas yang harus diselesaikan Komnas HAM yang juga harus dirampungkan. Seperti Komnas HAM sebelumnya, ada sejumlah kendala sama yang dihadapi untuk penyelesaian kasus HAM masa lalu tersebut.

Komnas HAM menyadari kesulitan penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu itu. Utamanya dari keengganan pemerintah, khusus Jaksa Agung, untuk memprosesnya ke penyidikan. Inilah yang mendorong Komnas HAM mendorong penyelesaian melalui jalur non-yudisial, salah satunya melalui Komisi Kebenran dan Rekonsoliasi. Namun ada sejumlah kendala untuk memakai pendekatan ini, terutama karena dasar hukum pembentukan Undang Undang KKR dibatalkan Mahkamah Konstitusi sejak 2006 lalu.³¹

Tantangan lain bagi Komnas HAM adalah menangani sejumlah pengaduan publik yang jumlahnya tergolong tinggi. Dalam kurun waktu tujuh tahun ini, pengaduan yang masuk rata-rata di atas

³¹ Hukumonline.com, Putusan MK tentang UU KKR Dianggap Ultra Petita, Senin, 11 Desember 2006.

6.000 berkas. Pengaduan terbanyak adalah pada 2015 lalu, yang jumlahnya sebanyak 8.249 berkas.

Tabel II.2

Jumlah Berkas Pengaduan ke Komnas HAM

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
6437	6358	6284	5919	7285	8249	7188

Sumber: Diolah dari Laporan Komnas HAM

Dalam berkas pengaduan ke Komnas HAM itu, kasus dugaan pelanggaran HAM yang disampaikan sangat bervariasi. Komnas HAM mengklasifikasikan kasus itu dengan kategori: hak hidup, hak berkeluarga, hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak atas kebebasan pribadi, hak atas rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak turut serta dalam pemerintahan, hak perempuan, hak anak, dan hak tidak diperlakukan diskriminatif.

Dalam kurun waktu tiga tahun, berdasarkan pengaduan yang masuk ke Komnas HAM, pengaduan terbanyak adalah soal hak memperoleh keadilan. Jumlah pengaduan dengan tema ini menjadi yang terbanyak dalam tiga tahun berturut-turut, yaitu sebanyak 3.011 berkas di tahun 2014, 3.252 berkas di tahun 2015, dan 2.697 berkas di tahun 2016. Jumlah pengaduan terbanyak kedua adalah hak atas kesejahteraan.

Tabel II.3

Klasifikasi Jenis Hak yang Diadukan ke Komnas HAM 2014-2016

Jenis hak	2014	2015	2016
Hak untuk hidup	226	272	230
Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan	14	10	11

Hak mengembangkan diri	107	99	82
Hak memperoleh keadilan	3.011	3.252	2697
Hak atas kebebasan pribadi	145	180	203
Hak atas rasa aman	645	646	628
Hak atas kesejahteraan	2.959	3.407	2748
Hak turut serta dalam pemerintahan	85	67	80
Hak perempuan	22	30	36
Hak anak	55	57	29
Hak tidak diperlakukan diskriminatif	16	10	25
Non-HAM	-	219	419
Total	7.285	8.249	7.188

Sumber: Diolah dari Laporan Komnas HAM

Tantangan lain yang dihadapi adalah soal maraknya dugaan pelanggaran HAM oleh aparat keamanan, khususnya kepolisian. Dari berkas pengaduan yang masuk ke Komnas HAM, pihak yang diadukan beragam, mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan legislatif, Kejaksaan, polisi, TNI, hingga lembaga pendidikan. Berdasarkan pengaduan yang masuk ke Komnas HAM, berkas pengaduan terbanyak adalah terhadap polisi.

Tabel II.4
Pelaku yang Diadukan ke Komnas HAM 2014-2016

Lembaga	2014	2015	2016
Pemerintah Pusat	499	548	619
Pemerintah Daerah	771	1011	931

Lembaga Legislatif	1	4	4
Lembaga Negara (non-kementerian)	282	288	122
Lembaga Peradilan	641	640	436
Kepolisian	2.483	2.734	2.290
TNI	215	331	280
Kejaksaan	195	252	214
Lapas/Rutan	44	43	56
Pemeirntah Negara lain	13	9	15
Korporasi	1.127	1231	1.030
BUMN/BUMD	463	381	359
Lembaga Pelayanan Kesehatan	41	44	28
Lembaga Pendidikan	134	146	108
Organisasi	58	55	43

Sumber: Diolah dari Laporan Tahunan Komnas HAM 2014, 2015, 2016

Pada tahun 2014, pengaduan terhadap polisi sebanyak 2.483. Tahun berikutnya, 2015, sebanyak 2.734, dan 2016 sebanyak 2.290. Jumlah ini sangat jauh dibandingkan dengan pengaduan terhadap aparat keamanan lainnya, yaitu TNI. Pada tahun 2014, pengaduan terhadap TNI sebanyak 215 berkas, 2015 sebanyak 331 berkas, dan 2016 sebanyak 280 berkas.

Pengaduan terhadap polisi berkisar di atas 2.000 berkas pada kurun 2014-2016. Sedangkan pengaduan terbanyak berikutnya adalah atas korporasi, yang jumlahnya dalam kurun waktu lima tahun ini di atas 1.000 berkas. Selain polisi dan korporasi, pihak lain yang juga paling banyak

diadukan karena pelanggaran hak adalah pemerintah daerah, lembaga peradilan, dan pemerintah pusat.

Tabel II.5
Lembaga Paling Banyak Diadukan

Lembaga	2012	2013	2014	2015	2016
Kepolisian	1.938	1.845	2.483	2.734	2.290
Korporasi	1.126	958	1.127	1.231	1.030
Pemerintah daerah	569	542	771	1.011	931
Lembaga peradilan	542	484	641	640	436
Pemerintah pusat/Kementerian	483	488	499	548	619

Pada bagian ini laporan ini akan fokus pada apa saja yang dilakukan Komnas HAM untuk melaksanakan amanatnya untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, mengatasi tingginya kasus agraria, maraknya kekerasan oleh polisi, isu hak asasi manusia dalam soal bisnis, perlindungan terhadap kelompok rentan dan minoritas; ancaman terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan; soal HAM dan pemerintah daerah.

II.1 Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu

Penuntasan penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu bukan satu-satunya kewenangan dan mandat Undang-undang terhadap Komnas HAM. Tugas lain yang tak kalah penting adalah mengkaji regulasi yang dianggap tak sejalan dengan pemenuhan HAM dan menyelesaikan kasus pelanggaran HAM yang disampaikan publik. Namun, tak bisa dipungkiri, soal pelanggaran HAM berat masa lalu ini menjadi tolak ukur utama dari kinerja Komnas HAM dan menjadi sorotan luas publik. Komnas HAM menyadari soal ini sehingga selalu menempatkan penuntasan kasus ini menjadi prioritas tertinggi.

Saat Komnas HAM periode 2012-2017 mulai bekerja, setidaknya sudah ada 10 kasus pelanggaran HAM berat yang sudah diselidiki. Masing-masing: Peristiwa Pelanggaran HAM Timor Timur; Pelanggaran HAM Tanjung Priok; Pelanggaran HAM Abepura: Peristiwa 196 5/1966, Peristiwa Wamena dan Wasior (2001 s.d. 2003), Peristiwa Penembakan Misterius (1982 s.d.1985), Peristiwa Talangsari (1989), Peristiwa Penghilangan Orang secara Paksa (1997 s.d. 1998); Penyelesaian Peristiwa Kerusuhan Mei 1998, dan penyelesaian Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II.

Tiga dari kasus pelanggaran HAM berat itu, yaitu Timor Timur, Tanjung Priok, Abepura, sudah diselidiki Komnas HAM. Kasusnya ditindaklanjuti Jaksa Agung dengan penyidikan dan penuntutan. Pengadilannya juga selesai, meski dengan hasil yang jauh dari memuaskan. Sedangkan tujuh kasus lainnya, baru dalam tahap selesai di tingkat penyelidikan oleh Komnas HAM dan menunggu penyidikan oleh Jaksa Agung.

Ekspektasi soal penyelesaian sejumlah kasus pelanggaran HAM ini sempat muncul setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2012 mengisyaratkan akan menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu ini. Ini disampaikan Anggota Dewan Pertimbangan Presiden Albert Hasibuan mengatakan Yudhoyono berkeinginan untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM berat dalam masa pemerintahannya sebelum berakhir pada 2014. Albert menerima tokoh-tokoh penggiat HAM Syafii Maarif, Frans Magnis Suseno, Agus Wijoyo, Hari Tjan Silalahi dan Marzuki Darusman untuk meminta masukan terhadap penanganan pelanggaran HAM yang belum terselesaikan³².

Namun, sampai akhir masa pemerintahan kedua Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2014, tak ada langkah maju dari penyelesaian kasus pelanggaran HAM itu. Pada kurun waktu 2012 sampai 2014, berkas yang dikirim Komnas HAM ke Jaksa Agung berulang kali dikembalikan, yang sebagian besar dengan alasan yang sulit dipenuhi Komnas HAM. Inilah yang kemudian memicu dugaan bahwa pemerintah sebenarnya tak serius untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu ini³³.

³²Beritasatu.com, SBY Janji Selesaikan Kasus HAM Sebelum 2014, Rabu, 7 Maret 2012.

³³Binsar M Gultom, Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat, di www.kompas.com, 12 September 2012

#Kasus dan Perkembangannya

Peristiwa 1965/1966. Tim Ad Hoc Penyelidikan Pelanggaran HAM Yang Berat Peristiwa 1965/1966 telah dibentuk sejak 2011. Sidang Paripurna Komnas HAM 12 Juli 2012 telah memutuskan dan mengesahkan adanya bukti permulaan yang cukup terjadinya pelanggaran HAM yang berat dalam peristiwa tersebut. Hasil laporan Tim juga telah diserahkan kepada Jaksa Agung. Namun pada 25 Oktober 2012, Jaksa Agung mengembalikan berkas tersebut kepada Komnas HAM untuk dilengkapi.

Komnas HAM kemudian melengkapi dan mengembalikan berkas itu kepada Jaksa Agung pada 28 November 2012 beserta tanggapan terhadap petunjuk yang telah diberikan oleh Jaksa Agung. Pada Juli 2013, Jaksa Agung kembali mengembalikan berkas penyelidikan tersebut pada 31 Juli 2013 yang kemudian dilengkapi dan dikembalikan kepada Jaksa Agung melalui surat tertanggal 24 September 2013.

Pada 6 Juni 2014, Kejaksaan Agung kembali mengembalikan berkas itu melalui surat, 6 Juni 2014 dan surat tertanggal 6 Juni 2014. Ketua Komnas HAM telah memberikan tanggapan atas pengembalian berkas penyelidikan tersebut melalui surat 17 Juli 2014.

Peristiwa Wamena dan Wasior (2001 s.d. 2003). Peristiwa Wasior dan Wamena tidak termasuk dalam pelanggaran HAM yang berat masa lalu karena terjadi setelah keluarnya Undang Undang Nomor 20 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Peristiwa Wasior terjadi pada 2001 sampai 2002, peristiwa Wamena pada 2003. Akan tetapi, seperti halnya kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat masa lalu, penyelesaiannya terkendala di Kejaksaan RI. Komnas HAM menyelesaikan penyelidikan proyustisia untuk peristiwa Wasior (2001 s.d. 2002) dan peristiwa Wamena (2003) dan menyerahkan berkas perkara kedua peristiwa tersebut kepada Jaksa Agung sejak 3 September 2004. Pada 30 November 2004, Jaksa Agung mengembalikan berkas hasil penyelidikan tersebut kepada Komnas HAM.

Dalam surat tersebut, Jaksa Agung berpendapat bahwa hasil penyelidikan Komnas HAM kurang lengkap baik secara formil maupun materiil.

Komnas HAM mengirimkan berkas tersebut kembali ke Jaksa Agung pada 29 Desember 2004 terkait kelengkapan berkas yang diminta oleh Jaksa Agung. Pada Juli 2013, Jaksa Agung mengembalikan berkas kepada Komnas HAM tertanggal 31 Juli 2013. Berkas tersebut lalu dilengkapi dan dikembalikan kepada Jaksa Agung melalui surat Komnas HAM 24 September 2013. Pada 6 Juni 2014, Jaksa Agung kembali mengembalikan berkas perkara pada 6 Juni 2014 dan 6 Juni 2014. Ketua Komnas HAM telah memberikan tanggapan atas pengembalian berkas penyelidikan tersebut melalui surat tertanggal 17 Juli 2014.

Peristiwa Penembakan Misterius (1982 s.d.1985). Peristiwa Penembakan Misterius (Petrus) erat kaitannya dengan tujuan pemerintah untuk mewujudkan ketertiban masyarakat sekaligus menekan angka kriminalitas saat itu. Sidang Paripurna Komnas HAM telah membentuk Tim Adhoc Penyelidikan Pelanggaran HAM Yang Berat Peristiwa Petrus Periode 1982 s.d. 1985 yang dimandatkan untuk menyelidiki peristiwa yang terjadi di beberapa daerah dalam kurun waktu 4 tahun tersebut. Berdasarkan hasil penyelidikan, Tim menemukan adanya bukti permulaan yang cukup terhadap terjadinya pelanggaran HAM yang berat. Temuan Tim telah disampaikan kepada Sidang Paripurna 12 Juli 2012 dan laporan tersebut telah diserahkan kepada Jaksa Agung.

Pada 25 Oktober 2012, Jaksa Agung mengembalikan berkas itu guna dilengkapi. Komnas HAM, pada 14 Desember 2012, mengirimkan kembali berkas hasil penyelidikan tersebut kepada Jaksa Agung melalui surat pada Juli 2013. Pada 24 September 2013, Komnas HAM telah menyerahkan kembali berkas tersebut kepada Jaksa Agung. Jaksa Agung kembali mengembalikan berkas perkara tersebut pada 6 Juni 2014. Terkait surat tersebut, Ketua Komnas HAM telah memberikan tanggapan atas pengembalian berkas penyelidikan tersebut melalui surat tertanggal 17 Juli 2014.

Peristiwa Talangsari (1989). Peristiwa yang melibatkan serangkaian tindak penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, penyiksaan, perlakuan lainnya yang

tidak manusiawi (persekusi), pengungsian atau pengusiran penduduk secara paksa ini telah meninggalkan bukti permulaan yang cukup untuk menduga terjadinya pelanggaran HAM yang berat. Pada 16 September 2008, Komnas HAM mengirimkan berkas kasus tersebut kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti. Jaksa Agung mengembalikan berkas tersebut kepada Komnas HAM melalui surat 31 Juli 2013. Berkas tersebut lalu dilengkapi dan dikembalikan kepada Jaksa Agung pada 24 September 2013.

Pada 6 Juni 2014, Jaksa Agung kembali mengembalikan berkas perkara hasil penyelidikan melalui surat 6 Juni 2014 dan surat 6 Juni 2014. Terkait surat tersebut, Ketua Komnas HAM telah memberikan tanggapan melalui surat tertanggal 17 Juli 2014.

Peristiwa Penghilangan Orang secara Paksa (1997-1998). Peristiwa penghilangan orang secara paksa ini menyebabkan setidaknya 13 orang korban jiwa. Hasil penyelidikan kasus ini telah diserahkan Komnas HAM kepada Jaksa Agung sejak September 2006, Namun Jaksa Agung mengembalikan berkas tersebut untuk dilengkapi pada 15 April 2008. Komnas HAM kemudian menyerahkan kembali berkas tersebut kepada Jaksa Agung pada April 2008. Jaksa Agung mengembalikan berkas itu ke Komnas HAM 31 Juli 2013. Berkas itu lalu dilengkapi dan dikembalikan Komnas HAM kepada Jaksa Agung 24 September 2013. Pada 28 Mei 2014, Jaksa Agung kembali mengembalikan berkas perkara. Ketua Komnas HAM telah memberikan tanggapan atas pengembalian berkas penyelidikan tersebut melalui surat tertanggal 16 Juli 2014.

Penyelesaian Peristiwa Kerusuhan Mei 1998. Hasil penyelidikan Komnas HAM menyimpulkan bahwa peristiwa kerusuhan Mei 1998 yang terjadi pada 13 s.d.15 Mei 1998 dapat diduga sebagai pelanggaran HAM yang berat. Komnas HAM membentuk Tim Ad Hoc Penyelidikan Peristiwa Kerusuhan Mei 1998 dan hasil penyelidikannya pun telah diserahkan ke Kejaksaan Agung sejak 19 September 2003. Dalam perkembangannya, seperti halnya kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat lainnya, berkas tersebut beberapa kali mengalami pengembalian.

Pada Juli 2013, Jaksa Agung mengembalikan berkas penyelidikan kasus itu kepada Komnas HAM melalui surat 31 Juli 2013 guna dilengkapi. Berkas tersebut lalu dilengkapi

dan dikembalikan Komnas HAM kepada Jaksa Agung melalui surat tertanggal 24 September 2013. Pada 6 Juni 2014, Jaksa Agung kembali mengembalikan berkas itu pada 6 Juni 2014. Ketua Komnas HAM telah memberikan tanggapan atas pengembalian berkas penyelidikan tersebut melalui surat tertanggal 17 Juli 2014.

Penyelesaian Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II. Komnas HAM membentuk Tim Ad Hoc dengan nama Komisi Penyelidikan Pelanggaran HAM (KPP HAM) sejak 27 Agustus 2001 untuk menyelidiki peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II yang sarat dengan berbagai tindak kekerasan yang diduga sebagai bentuk pelanggaran HAM yang berat. Hasil penyelidikan kasus tersebut telah diserahkan kepada Jaksa Agung sejak 29 April 2002 dan beberapa kali juga mengalami pengembalian berkas.

Pada 28 Maret 2008, Jaksa Agung mengembalikan berkas hasil penyelidikan kepada Komnas HAM dengan alasan bahwa hasil penyelidikan tersebut belum dapat ditindaklanjuti. Komnas HAM menyerahkan berkas tersebut ke Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti. Pada Juli 2013, Jaksa Agung kembali menyerahkan berkas penyelidikan itu ke Komnas HAM pada 31 Juli 2013. Berkas tersebut lalu dilengkapi dan dikembalikan Komnas HAM kepada Jaksa Agung melalui surat tertanggal 24 September 2013.

Pada 6 Juni 2014, Jaksa Agung kembali mengembalikan berkas perkara tersebut pada 6 Juni 2014. Ketua Komnas HAM telah memberikan tanggapan atas pengembalian berkas penyelidikan tersebut melalui surat tertanggal 17 Juli 2014.

Berbeda dengan enam kasus lainnya, kasus penghilangan orang secara paksa sempat menemui titik terang pada tahun 2009. Komnas HAM pada September 2003 membentuk Tim pengkajian Komnas HAM tentang peristiwa penghilangan Paksa 1997-1998. Hasil Penyelidikan Komnas HAM kemudian menyimpulkan adanya dugaan pelanggaran HAM yang berat dalam peristiwa itu. Laporan Komnas HAM juga menyebutkan nama-nama pelaku yang diduga terlibat. Setidaknya terdapat 27 (dua puluh tujuh) orang yang masuk dalam kategori pelaku utama.

Tim Ad hoc Penyelidik Komnas HAM kemudian merekomendasikan kepada Rapat Paripurna Komnas HAM untuk meminta kepada Kejaksaan Agung untuk menindaklanjuti penyelidikan tersebut dengan melakukan penyidikan. Rekomendasi lainnya adalah menyampaikan hasil penyelidikan ini kepada DPR dan Presiden untuk mempercepat proses pembentukan Pengadilan HAM ad hoc terhadap peristiwa penghilangan orang secara paksa.

Berdasarkan laporan tersebut, Komnas HAM melaksanakan sejumlah rekomendasi tersebut dengan mengirimkan berkas laporan penyelidikan kepada DPR dan presiden. DPR, berdasarkan surat Komnas HAM tentang hasil penyelidikan tersebut membentuk Panitia Khusus (Pansus). Setelah melakukan pembahasan, pada 28 September 2009, Pansus merekomendasikan kepada Presiden untuk membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc, segera melakukan pencarian terhadap 13 orang yang oleh Komnas HAM masih dinyatakan hilang; merehabilitasi dan memberikan kompensasi terhadap keluarga korban yang hilang; meratifikasi konvensi Anti Penghilangan Paksa sebagai bentuk komitmen dan dukungan untuk menghentikan praktik Penghilangan Paksa di Indonesia.

Kejaksaan Agung, sebagai institusi yang mempunyai kewenangan untuk melakukan penyidikan perkara pelanggaran HAM yang berat, sejak awal enggan melakukan penyidikan. Pasca selesainya Laporan Komnas HAM, tahun 2006, Jaksa Agung Hendarman Supanji tidak segera melakukan langkah penyidikan, dengan alasan sampai dengan saat itu belum ada usulan DPR ataupun Keputusan Presiden mengenai pembentukan pengadilan HAM ad hoc dalam kasus itu. Sikap Jaksa Agung tak berubah meski Jaksa Agung Hendarman Supanji digantikan oleh Basri Arif.

Sikap menunggu Kejaksaan Agung, setali tiga uang dengan Sikap Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Presiden tidak memberikan komentar spesifik tentang Laporan Komnas HAM dan Rekomendasi DPR. Melalui juru bicaranya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hanya mengatakan bahwa Presiden SBY berkomitmen terhadap perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, yang hasilnya tak bisa langsung dilihat dalam seratus hari pemerintahan.³⁴

Pandangan lain malah muncul dari pembantu Presiden, Menteri Menteri Hukum dan HAM, Patrialis Akbar, yang pernah memberikan pernyataan bahwa pengungkapan kasus penghilangan orang secara paksa dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya kegaduhan politik. Pernyataan ini mengisyaratkan bahwa pemerintah sebenarnya tidak memiliki niat untuk menindaklanjuti rekomendasi DPR tersebut, atau niat untuk menyelesaikan kasus penghilangan orang secara paksa pada umumnya.

Harapan baru soal penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat ini sempat muncul saat terjadi pergantian presiden dari Susilo Bambang Yudhoyono kepada Joko Widodo pada tahun 2014. Di masa kampanye pemilihan presiden, Joko Widodo menjadikan penyelesaian masalah pelanggaran HAM berat sebagai salah satu dari Nawa Cita, prinsip-prinsip pemerintahan yang akan dijalankannya setelah memerintah. Dalam Nawa Cita tertulis... "Memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, terpercaya, dimana salah satu program prioritasnya adalah penyelesaian secara berkeadilan terhadap kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia masa lalu".³⁵

Komitmen Presiden untuk menyelesaikan pelanggaran HAM yang berat telah disampaikan secara jelas di hadapan para korban pelanggaran HAM dalam acara peringatan Hari HAM sedunia pada 9 Desember 2014. Presiden menyampaikan akan: "memegang teguh dan berjalan dalam ranah Konstitusi. Dalam Konstitusi menyatakan bahwa pengakuan, penghormatan, dan perlindungan atas HAM telah dijadikan pedoman dalam berbangsa dan bernegara. Pemerintah berkomitmen untuk bekerja keras dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu secara berkeadilan.

Ada dua jalan yang bisa dilalui, yakni Rekonsiliasi secara menyeluruh dan Pengadilan HAM adhoc. Pemerintah juga memberikan perhatian untuk mencegah terulangnya kembali pelanggaran HAM

³⁴ELSAM, Progress Report: Dua Tahun Rekomendasi DPR Kasus Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997-1998 Berlanjutnya Penyangkalan Negara, Berlanjutnya Penyangkalan Atas Keadilan, Jakarta, 2011, hal. 8-11.

³⁵ Sindonews.com, Komnas HAM Ragukan Program Nawa Cita Jokowi, Selasa, 23 Desember 2014.

di masa yang akan datang dengan melakukan reformasi sistem hukum yang tegas, terpercaya, konsisten dan tidak diskriminatif.³⁶

Sikap itu juga dituangkan dalam RPJMN 2015-2019, yang isinya sebagai berikut: "Penyelesaian Secara Berkeadilan atas kasus Pelanggaran HAM masa lalu memerlukan konsensus Nasional dari semua Pemangku Kepentingan. Hal tersebut merupakan suatu langkah awal penting untuk dapat menarik garis tegas bahwa tidak ada toleransi bagi pelanggaran HAM di Indonesia berdasarkan praktek dan pengalaman kekerasan yang masif di masa lalu. Konsensus bersama dalam upaya penyelesaian kasus pelanggaran HAM merupakan langkah penting untuk membangun kesadaran baru dalam masyarakat bahwa pelanggaran HAM tidak dapat dibiarkan dan terulang kembali di masa yang akan datang."

Komnas HAM tak begitu yakin dengan janji ini. "Berdasarkan pengalaman rezim pemerintahan sebelumnya, berbagai janji upaya penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu dan komitmennya bagi reformasi hukum dan kelembagaan bagi penguatan HAM sangat jauh dari harapan," kata Komisioner Komnas HAM Nur khoiron saat jumpa pers di kantornya, Jakarta, 23 Desember 2014.

Komnas HAM membentuk Tim Penyelesaian Peristiwa Pelanggaran HAM Yang Berat untuk ketujuh peristiwa yang belum jelas perkembangannya itu. Tim ini dimandatkan antara lain untuk menyelenggarakan pertemuan dan/atau diskusi dengan stakeholders guna mendapatkan masukan terkait pengungkapan kebenaran kasus-kasus pelanggaran HAM masa lalu, menyusun mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu, dan merumuskan hasil kegiatan dan usulan/rekomendasi guna ditindaklanjuti.³⁷

Setelah berlalunya waktu, apa yang dikhawatirkan Khoiron memang menjadi kenyataan. Setahun setelah pemerintahan Jokowi, belum ada kemajuan berarti dalam penyelesaian 7 kasus pelanggaran HAM berat masa lalu³⁸.

³⁶ Komnas HAM, Laporan Tahunan 2014, Februari 2015.

³⁷ Komnas HAM, Laporan Tahunan 2014, Februari 2015.

³⁸ Ibid.

II.2 Penyelidikan Kasus Pelanggaran HAM Baru

Komnas HAM berusaha menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu yang mandek penyelesaiannya. Di sisi lain, Komnas HAM juga melakukan penyelidikan kasus dugaan pelanggaran HAM berat lain. Salah satu kasus yang ditangani Komnas HAM periode 2012-2017 adalah dugaan pelanggaran HAM berat di Aceh. Pengumpulan bahan dilakukan sejak awal 2013.³⁹

Penyelidikan yang dilakukan pada Mei-Juni 2013 itu fokus pada lima kasus yaitu peristiwa Rumoh Geudong di Pidie, pembunuhan massal di Simpang KKA Aceh Utara dan Bumi Flora Aceh Timur. Serta penghilangan orang secara paksa dan kuburan massal di Bener Meriah dan pembantaian massal Jambo Keupok. Dari lima kasus itu, tiga diantaranya sudah pernah diselidiki Komnas HAM yaitu Rumoh Geudong, Simpang KKA dan Bumi Flora. Sayangnya, tidak satupun dari berbagai kasus itu yang diadili di pengadilan HAM.

Dari berbagai kasus itu, tim menemukan fakta bentuk perbuatan dan pola pelanggaran HAM yang terjadi selama penerapan operasi militer, yaitu pembunuhan, perampasan kemerdekaan, penyiksaan, penganiayaan dan perkosaan. Khusus untuk pelanggaran HAM berupa pembunuhan, terjadi di semua kasus yang diselediki, yaitu Jambo Keupok sebanyak 16 korban, Simpang KKA 22 korban, Rumoh Geudong 378 korban, Timang Gajah dan Bener Meriah 25 orang, serta Bumi Flora 31 orang. Untuk korban perampasan kemerdekaan atau kebebasan fisik, tim menemukan 172 warga sipil menjadi korban. Sedangkan yang mengalami penyiksaan ada 229 korban, penganiayaan 599 korban dan 14 perempuan mengalami perkosaan.

Setelah ada penyelidikan itu, Komnas HAM membentuk Tim Ad Hoc Penyelidikan Pelanggaran HAM Yang Berat Peristiwa di Provinsi Aceh. Tim Ad Hoc Penyelidikan Pelanggaran HAM Yang Berat Peristiwa di Provinsi Aceh dibentuk melalui Surat Keputusan No.018/KOMNAS

³⁹ Hukumonline.com, Komnas HAM Selidiki Pelanggaran HAM di Aceh, Kamis, 1 Agustus 2013. Soal rencana penyelidikan ini sudah disampaikan Komnas sejak setahun sebelumnya. Lihat juga berita voaindonesia.com edisi 7 Agustus 2012 berjudul "Komnas HAM akan Selidiki Temuan Kerangka Manusia di Aceh."

HAM/XI/2013 tanggal 8 Nopember 2013. Berdasarkan putusan Sidang Paripurna, mandat Tim Ad Hoc kemudian diperpanjang sampai tahun 2015.

Pada 22 Juni 2016, Komnas HAM menyatakan kasus penembakan di simpang PT Kertas Kraft Aceh (KKA) di Kecamatan Dewantara, Aceh Utara, tahun 1999 silam merupakan bentuk pelanggaran HAM. Komnas HAM meminta Kejaksaan untuk menindaklanjuti kasus tersebut ke tingkat penyidikan. Komnas HAM juga telah mengajukan hasil penyelidikan kasus ini ke DPR sebagai pemberitahuan bahwa Komnas HAM telah selesai melakukan penyelidikan.

Berdasarkan informasi Tim Ad Hoc Komnas HAM menyimpulkan terdapat bukti permulaan yang cukup untuk menduga terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan sebagai salah satu bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang berat (masa lalu) berupa pembunuhan dan penganiayaan. Penduduk sipil yang menjadi korban pembunuhan sebagai akibat tindakan aparat TNI di Simpang KKA sekurang-kurangnya sebanyak 23 orang. Penduduk sipil yang menjadi korban penganiayaan sekurang-kurangnya sebanyak 30 orang.⁴⁰

#Lima Peristiwa di Aceh

Insiden Rumoh Geudong di Pidie. Peristiwa ini terjadi pasca pemberlakuan DOM Aceh dan penerapan darurat militer pada 1989 s.d.1990 akibat kondisi Aceh yang tidak aman karena gangguan separatis. Pemerintah lalu membentuk pos-pos pengamanan di lokasi strategis guna memantau dan mengisolasi gerakan tersebut. Akhirnya, pos Sattis pun dibentuk di setiap rumah adat Aceh (Rumoh Geudong) yang tersebar di setiap kecamatan, dimana terdapat 6 s.d.10 personil militer yang mayoritas adalah anggota Kopassus dan dibantu beberapa Tenaga Pembantu Operasi militer atau cuak yang merupakan masyarakat sipil. Setelah DOM dicabut pada 7 Agustus 1998, baru diketahui bahwa aparat ternyata telah mempergunakan Rumah Geudong tidak hanya sebagai pos

⁴⁰ Detiknews.com, Komnas HAM Putuskan Peristiwa Simpang Kraft Aceh 1999 Sebagai Pelanggaran HAM, Rabu 22 Juni 2016.

Sattis, melainkan sebagai tempat terjadinya berbagai tindakan di luar batas kemanusiaan.

Pembunuhan Massal di Simpang KKA di Aceh Utara. Peristiwa ini terjadi pada 3 Mei 1999 di Kec. Dewantara, Kab. Aceh Utara. Kejadian diawali dengan isu hilangnya anggota TNI Datasemen Rudal 001/Lilawangsa pada 30 April 1999 ketika menyusup ke acara ceramah agama yang diselenggarakan warga Cot Murong, Aceh Utara. Hilangnya anggota TNI lalu disikapi dengan penyisiran ke rumah-rumah warga dan tempat aktivitas warga hingga akhirnya tercapai kesepakatan bahwa pencarian harus didampingi oleh Muspika, namun tidak dipatuhi oleh anggota.

Pada 2 Mei 1999, anggota Detasemen Rudal justru melakukan pencarian dengan menggunakan tindak kekerasan dan penangkapan. Pada esok hari warga mengajukan protes di Kantor Koramil. Tiba-tiba aksi massa meluas dan melibatkan kerumunan massa yang cukup besar di jalan-jalan Lancang Barat dan sekitarnya kemudian mengarah ke Simpang KKA. Aksi warga ini kemudian dibalas dengan penembakan oleh aparat yang menewaskan beberapa orang dan menimbulkan luka-luka pada sejumlah warga.

Peristiwa penembakan itu berlangsung sekitar 20 s.d. 30 menit sebelum akhirnya aparat pergi dari Simpang KKA. Warga yang selamat dari tembakan karena melarikan diri atau pura-pura mati kemudian perlahan bangun dan kembali ke lokasi untuk menyelamatkan para korban yang tertembak. Korban-korban yang terkena tembakan banyak berjatuh di jalan arah Medan-Banda Aceh karena jalan itulah yang dipakai massa untuk menyelamatkan diri.

Insiden di Bumi Flora Aceh Timur. Peristiwa ini dipicu oleh serangan sekelompok orang bersenjata kepada pekerja PT. Bumi Flora Aceh Timur, perusahaan perkebunan di Dusun Pelita, Desa Alur Rambut, Kecamatan Banda Alam, Kabupaten Aceh Timur.

Penghilangan Orang Secara Paksa dan Kuburan Massal di Kecamatan Timang Gajah, Kabupaten Bener Meriah. Peristiwa ini diketahui Komnas HAM berdasarkan

laporan organisasi masyarakat sipil. Pada saat pemb erlakukan D arurat Militer Aceh, masyarakat kerap mend apatkan tekanan, p enyiksaan dan penangkapan ya ng menyasar pada keberadaan anggota Gerakan A ceh Merdeka (GAM). Melalui kegiatan pema ntauan da n penyelidikan isu khusus dugaan pelanggaran HAM yang berat masa lalu di Aceh, pada 23 Mei 2013, Komnas HAM turut me lakukan investigasi dan penelusuran terkait peristiw a yang terjadi di Me nderek Kabupaten Bener Meriah. Beber pa fakta d an informa si telah diperoleh dari saksi ma ta serta kunjungan langsung ke kubura n para korban yang saat ini te lah disatu kan dan dibuatkan tugu guna m emudahkan para kelu arga korban menziara hi makam korban.

Pembantaian Massal di Jambo Keupok, Tapak Tuan, 2003. Peristiwa in i terjadi p sca pemb erlakukan DOM dan se belum pemberlakuan Darurat Militer pad a 2003. K la itu sekitar 3 unit truk yang berisikan p asukan be rsenjata menyisir rumah penduduk di Jambo Keupok guna men cari kebera daan GAM. Mereka lalu mengu mpulkan dan memisa hkan warg a (laki-laki, perempu an dan an ak-anak) dan menyik sa warga laki-laki di j alanan desa. Sisa warga dimasu kkan ke da am satu rumah penduduk dan dibakar.

Selain kasus Aceh, Komnas HAM juga masih melakukan penyelidikan kasus lain, yaitu peristiwa kekerasan di Paniai (Papua). Peristiwa Paniai itu terjadi 8 Desember 2014 saat gabungan pasukan keamanan, polisi dan militer, mengeluarkan tembakan kepada ratusan pengunjuk rasa damai di lapangan Karel Gobai, di kota Enarotali, Paniai, provinsi Papua. Empat orang tewas akibat tembakan tersebut. Komnas HAM membentuk tim ad hoc dalam kasus ini setelah ada keputusan sidang paripurna Komnas HAM pada 5-6 Mei 2015⁴¹.

Satu kasus lainnya yang juga diselidiki Komnas Ham adalah pembunuhan orang yang diduga dukun santet pada tahun 1998. Pembantaian pada orang yang diduga melakukan praktik ilmu

⁴¹ Komnasham.go.id, Koordinasi Penanganan Kasus Paniai Papua, 6 September 2017

gaib (santet atau tenung) yang terjadi di Banyuwangi, Jawa Timur, terjadi pada kurun waktu Februari hingga September 1998. Hingga kini motif pasti dari peristiwa itu belum jelas⁴².

Ada sejumlah problem untuk menyelesaikan kasus ini⁴³. Dalam Kasus Paniai, kendala yang dihadapi tim adalah masih adanya penolakan dari sebagian masyarakat terhadap upaya Komnas HAM menyelidiki kasus ini. Sebab, masyarakat meminta kejelasan hasil investigasi yang sudah dilakukan sejumlah instansi lain, termasuk Tim Polri, TNI dan Tim Gabungan Menkopolhukam.

Namun tim Komnas HAM melakukan pemeriksaan terhadap saksi dan memperoleh hasil asli dari korban. Tapi pembongkaran kuburan korban belum bisa dilakukan karena belum ada persetujuan dari keluarga korban. Ada faktor adat dan budaya yang menganggap tabu membongkar kuburan. Kendala lainnya adalah kurang kooperatifnya TNI dalam merespon permintaan Komnas HAM yang akan memeriksa anggotanya. Sedangkan Polri bersikap cukup kooperatif.

Dalam kasus Pembunuhan dukun Santet, juga masih ada kendala yang dihadapi tim. Salah satunya adalah sikap tertutup saksi dan korban atau keluarganya untuk berbicara kepada tim Komnas HAM. Ini menyulitkan pemeriksaan terhadap saksi yang sesuai kriteria Komnas HAM, yaitu yang mengetahui secara langsung peristiwa itu. Sampai tahun 2017, baru 10 saksi yang diperiksa di Banyuwangi dan ditaksir ada lebih dari 100 korban yang belum terungkap.

Jumlah itu bisa lebih besar karena hanya berasal dari Banyuwangi. Belum termasuk dalam daftar itu adalah korban dari berbagai daerah lainnya seperti Jember (Jawa Timur), Pangandaran (Jawa Barat), dan Banten. Kendala lainnya yang dihadapi oleh tim adalah pada penerimaan pemerintah daerah. Ada keengganan untuk membantu tim karena mereka menilai isu ini dapat mengganggu kestabilan atau nama baik daerah tersebut.

Penyelidikan atas kasus Paniai dan Santet ini masih berjalan saat masa kerja komnas HAM periode 2012-2017 berakhir dan digantikan oleh Komnas HAM periode 2017-2022.

⁴² Viva.co.id, Komnas HAM Selidiki Lagi Pembantaian Dukun Santet Banyuwangi, 11 Februari 2015.

⁴³ Komnas HAM, Laporan Tahunan 2016, Jakarta.

II.3 Merintis Jalan Non-Yudisial

Mengatasi kemandekan proses yudisial dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, Komnas merintis upaya penyelesaian melalui non-yudisial. Ini sebenarnya sudah mulai dirintis oleh Komnas HAM periode sebelumnya dan dituangkan dalam Renstra Komnas HAM 2010-2015. Salah satunya adalah melalui Komisi kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Namun karena dasar hukum KKR dibatalkan Mahkamah Konstitusi pada 2006 lalu, diharapkan segera ada undang-undang baru atau pemerintah mengeluarkan kebijakan terkait soal rekonsiliasi itu.

Menurut Komnas HAM, strategi penanganan kasus pelanggaran HAM masa lalu akan dilakukan melalui pembentukan suatu Komisi yang bersifat adhoc/temporer, dengan tugas memfasilitasi proses pengungkapan pelanggaran HAM di masa lalu yang berada langsung di bawah Presiden dan bertanggung jawab sepenuhnya kepada Presiden. Proses pengungkapan pelanggaran HAM dilakukan melalui serangkaian kegiatan baik pengumpulan informasi langsung maupun dokumen untuk menyusun suatu laporan yang komprehensif mengenai berbagai kekerasan dan peristiwa pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu.

Kebijakan tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh jajaran Kementerian di bawah koordinasi Menkopolkum. Salah satunya dilakukan dengan adanya pertemuan dengan Komnas HAM pada 2015. Pada pertemuan yang telah dilakukan beberapa kali, semua sepakat bahwa pelanggaran HAM yang berat harus segera diselesaikan karena menjadi hutang dan beban yang akan terus ada jika tidak segera diselesaikan.

Selain itu juga ada pertemuan koordinasi pada 15-20 Februari 2015 antara Komnas HAM sebagai Penyelidik dengan Tim Kejaksaan Agung sebagai Penyidik, untuk membahas secara substansi 6 (enam) hasil penyelidikan kasus pelanggaran HAM berat oleh Komnas HAM yang berkasnya sudah ada di Kejaksaan Agung.

Adanya keinginan duduk satu meja antara Komnas HAM dan Pemerintah (yang diwakili Menkopolkum) untuk membicarakan solusi penyelesaian pelanggaran HAM yang berat, merupakan langkah progresif yang cukup signifikan. Selama ini komunikasi yang terbentuk

hanya berupa surat menyurat formalitas hukum antara Komnas HAM sebagai penyelidik dengan Jaksa Agung sebagai Penyidik.⁴⁴

Salah satu kendala saat ini, kata salah satu komisioner Komnas HAM, Mohamad Khoiron, Kejaksaan Agung merasa yang dilakukan Komnas HAM masih dianggap kurang, sementara Komnas HAM berdasarkan mandat yang dimiliki merasa untuk melakukan penyelidikan sudah cukup⁴⁵.

Salah satu upaya untuk mendorong rekonsiliasi itu adalah dengan menggelar simposium nasional peristiwa 1965.

II.4 Memenuhi Hak Korban

Di tengah penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu yang seperti belum menunjukkan perkembangan berarti, Komnas HAM juga melaksanakan mandatnya untuk memberikan bantuan terhadap korban pelanggaran HAM berat melalui mekanisme reparasi dan pemulihan korban pelanggaran HAM yang berat. Langkah ini sudah dilakukan Komnas HAM sejak tahun 2014.

Pemberian kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 sebagai bentuk pelaksanaan Pasal 35 Undang-Undang Pengadilan HAM. Dalam peraturan itu disebutkan bahwa pemberian kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi harus dilaksanakan secara tepat, cepat, dan layak, hal ini sesuai dengan prinsip peradilan yang cepat dan murah. Selain itu pemberian kompensasi, rehabilitasi, dan restitusi dilaksanakan setelah ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Dalam hal pelaksanaan kompensasi dan atau rehabilitasi yang berkaitan dengan pembiayaan dengan keuangan Negara maka penghitungan dilakukan oleh Departemen Keuangan.

Selain diatur dalam Peraturan Perundang-undangan di atas, pemberian kompensasi, dan bantuan medis atau rehabilitasi psiko-sosial juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006

⁴⁴Komnas HAM, Laporan Tahunan 2015, Jakarta.

⁴⁵Komisioner Komnas HAM Mohamad Khoiron dalam Focus Group Discussion (FGD) dengan komisioner dan mantan komisioner Komnas HAM, Jakarta, 24 Januari 2018

tentang Perlindungan Saksi dan Korban dan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan Kepada Saksi dan Korban. Istilah yang digunakan dalam kedua aturan ini berkaitan dengan pemulihan hak korban adalah kompensasi, restitusi, dan bantuan kepada korban tindak pidana.

Dalam PP Nomor 44 Tahun 2008 disebutkan secara khusus bahwa terhadap korban pelanggaran HAM yang berat dapat mengajukan kepada LPSK untuk memperoleh kompensasi dan bantuan, baik berupa bantuan medis atau bantuan rehabilitasi psiko-sosial. Peraturan ini secara spesifik mengatur prosedur pengajuannya. Peraturan Pemerintah ini juga memberikan mandat kepada Komnas HAM untuk memberikan surat keterangan kepada korban sebagai salah satu persyaratan untuk korban mendapatkan bantuan psikososial dan medis.

Menindaklanjuti kewenangan tersebut, Komnas HAM mengeluarkan Peraturan Nomor: 004/Komnas HAM/X/2013 tentang Tata Cara Pemberian Surat Keterangan Korban dan/atau Keluarga Korban Pelanggaran HAM yang Berat yang telah diubah dengan Peraturan Nomor : 01/KOMNAS HAM/IV/2015. Permohonan surat keterangan sebagai korban dan/atau keluarga korban pelanggaran HAM yang berat dapat disampaikan melalui organisasi korban, pendamping korban, LPSK, dan korban/keluarga korban itu sendiri.

Pada 2015 Komnas HAM telah mengeluarkan sekitar 1,800 surat keterangan sebagai korban dan/atau keluarga korban pelanggaran HAM yang berat. Komnas HAM telah melakukan verifikasi yang cukup ketat terhadap permohonan surat keterangan sebagai korban dan/atau keluarga korban pelanggaran HAM yang berat. Surat keterangan yang telah dikeluarkan oleh Komnas HAM telah ditindak-lanjuti oleh LPSK. Berdasarkan laporan akhir tahun 2015 yang dikeluarkan oleh LPSK, sebanyak 1,212 orang korban pelanggaran HAM yang berat telah mendapatkan layanan bantuan medis dan psikologis.

Komnas HAM juga bertemu dengan Menteri Sosial. Pertemuan tersebut intinya meminta kepada Kementerian Sosial untuk memberikan perhatian kepada para korban pelanggaran HAM yang berat. Permintaan itu mendapatkan respon yang positif dari Menteri Sosial. Menteri meminta diberikan data korban dan keluarga korban pelanggaran HAM yang berat beserta dengan

kebutuhannya, untuk kemudian akan diberikan bantuan yang disesuaikan dengan program yang dimiliki oleh Pemerintah.

Komnas HAM juga membuka komunikasi dengan Pemerintah Daerah untuk dapat membantu menyelesaikan peristiwa pelanggaran HAM yang berat, setidaknya dapat memperhatikan para korban dan keluarga yang ada di daerahnya. Salah satu Pemerintah daerah yang menyambut positif adalah Walikota Palu yang kemudian memberikan kepastian akan menyampaikan permintaan maaf kepada para korban pelanggaran HAM 1965-1966 dan mengeluarkan satu Peraturan Walikota yang substansinya memuat rehabilitasi dan kompensasi terhadap korban dan keluarga korban pelanggaran HAM.

II.5 Masyarakat Adat dan Konflik Agraria

Salah satu kasus yang cukup banyak masuk ke Komnas HAM, khususnya dalam kurun waktu 2012-2016, adalah terkait konflik agraria. Dalam berkas pengaduan pelanggaran hak yang masuk ke Komnas HAM tahun 2014 yang sebanyak 7.285 berkas, sebanyak 1.134 berkas terkait soal hak atas kepemilikan tanah. Jumlahnya hampir berada di kisaran yang sama pada tahun 2015. Dari total 8.249 berkas pengaduan yang masuk, sebanyak 1.225 soal hak atas kepemilikan tanah. Pada tahun 2016, pengaduan soal hak atas kepemilikan tanah ini sebanyak 1.039 dari total 7.188 berkas.

Tabel II.6

Berkas Pengaduan Soal Hak Atas Kepemilikan Tanah

Tahun	2014	2015	2016
Jumlah Total pengaduan	7.285	8.249	7.188
Jumlah Pengaduan soal Hak Atas Kepemilikan Tanah	1.134	1.225	1.039

Bahan: Diolah dari laporan Komnas HAM

Pada tahun 2014, Komnas HAM mencatat jumlah kasus yang paling banyak ditangani adalah soal kasus tanah. Kasus itu ditangani oleh Subkomisi Mediasi. Isu ini dapat diklasifikasi lagi menjadi sengketa lahan antara masyarakat dengan perusahaan, sengketa lahan antara masyarakat dengan pemerintah yang sebagian besar berstatus Barang Milik Negara/BUMD, dan sengketa tanah horizontal (sesama warga).⁴⁶

Tabel II.7
Berkas Pengaduan Berdasarkan Jenis Kasus

Sengketa	2013	2014	2015	2016
Lahan	138	137	118	275
Ketenagakerjaan	39	99	52	108
Pengusuran	11	21	22	32
Aset TNI/Polri	3	1	-	40
Rumah dinas	5	9	13	14
Lingkungan	8	10	5	19
Kesehatan	-	5	4	14
Agama	2	3	4	15
Keluarga	1	7	4	8
Kelompok rentan	6	1	1	10
Lain-lain	45	43	26	39
Total	258	336	249	595

Bahan: Diolah dari laporan Komnas HAM

Sengketa dan/atau konflik agraria seringkali disusul dengan kriminalisasi kelompok masyarakat yang berusaha mempertahankan dan/atau mengambil kembali hak-haknya. Konflik agraria di Indonesia biasanya disertai dengan perseteruan fisik: perkelahian, tindak kekerasan dan kriminal, kerusakan, dan bahkan perang akibat dalam kasus-kasus sengketa agraria tidak diselesaikan hingga ke akar masalahnya, bahkan cenderung dibiarkan.

⁴⁶ Komnas HAM, Laporan Tahun 2014, Jakarta 2015, hal. 87.

Banyak kasus mulai menunjukkan kecenderungan pemerintah daerah menggeser konflik agraria menjadi “konflik sosial” yang secara hukum ditangani melalui mekanisme dan prosedur hukum sebagaimana ditentukan oleh Undang Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, yang cenderung menempatkan kelompok masyarakat yang menuntut haknya sebagai pengganggu keamanan dan ketertiban sosial.

Komnas HAM mencatat bahwa mekanisme dan prosedur hukum yang biasanya digunakan untuk penyelesaian sengketa dan/atau konflik agraria dilakukan melalui penyelesaian administratif di lembaga-lembaga Kementerian dan setingkat yang memiliki kewenangan menerbitkan hak atas tanah, peradilan perdata, dan peradilan tata usaha negara. Cara seperti ini kerap tidak efektif dan sering tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat. Oleh karena itu, Komnas HAM mendesak Pemerintah untuk sesegera mungkin melakukan reformasi agraria untuk menyelesaikan akar konflik agraria.

Khusus terkait Masyarakat Hukum Adat (MHA), pada 2015 Komnas HAM menyampaikan temuan dan rekomendasi untuk penyelesaian 40 kasus yang dikaji dan dipantau selama proses Inkuiri Nasional dalam presentasi kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) dan para Direktur Jenderal pada Februari 2015. Dalam pertemuan tersebut, Menteri LHK menyanggupi untuk segera menindaklanjuti temuan dan rekomendasi Komnas HAM.

Berdasarkan hasil kajian, telaah kasus dan Dengar Keterangan Umum di 7 (tujuh) wilayah ditemukan beberapa akar masalah terjadinya praktik-praktik pelanggaran HAM terhadap MHA. Identifikasinya seperti di bawah ini:

- Tidak atau belum adanya pengakuan sebagai MHA, yang berimplikasi pada tidak jelas atau tidak pastinya status mereka menurut hukum. Belum adanya pengakuan tersebut mengakibatkan ketiadaan batas-batas wilayah adat dan jaminan keamanan wilayah adat (security of tenure).
- Penyederhanaan masalah keberadaan MHA dan hak-haknya atas wilayah adat serta sumber daya hutan sebagai masalah administrasi dan legalitas semata.

- Kebijakan pembangunan bias pertumbuhan ekonomi mengakibatkan lahirnya kebijakan yang memberikan prioritas kepada usaha ekonomi skala besar untuk meningkatkan pendapatan negara, melalui pemberian izin-izin eksploitasi atau konservasi di wilayah adat dan aparat negara dan/atau aparat keamanan yang lebih melindungi kepentingan korporasi.
- Patriarki di tubuh Negara dan masyarakat adat. Perempuan adat tidak hanya berhadapan dengan masalah tidak atau belum adanya pengakuan sebagai MHA dari negara, tetapi juga dominasi masalah-masalah adat yang tidak memperhatikan masalah-masalah perempuan adat.
- Kekosongan lembaga penyelesaian konflik agraria yang memiliki otoritas menyelesaikan agraria secara adil.

Dari Inkuiri Nasional ini Komnas HAM merekomendasikan kepada Presiden agar:

- Membentuk lembaga independen di bawah Presiden yang memiliki mandat antara lain: Mempersiapkan berbagai kebijakan dan kelembagaan yang menangani pengakuan hak-hak MHA; Menyelesaikan konflik tenurial MHA di kawasan hutan; Merumuskan dan melaksanakan pemberian remedi kepada MHA dan warganya yang telah menjadi korban pelanggaran HAM dan untuk mencegah berulangnya pelanggaran HAM; Mengkaji ulang secara terpadu izin-izin dan kebijakan di kawasan hutan dan bekas kawasan hutan; Mengkaji keberadaan kesultanan di berbagai wilayah yang telah dan berpotensi menambah rumitnya pengakuan keberadaan MHA dan hak-haknya atas wilayahnya.
- Memfasilitasi percepatan pembentukan UU tentang Pengakuan dan Perlindungan MHA.
- Menyusun dan mengambil langkah nyata, terukur, dan terjadwal untuk memulihkan (remedi) hak-hak MHA yang telah dilanggar tanpa menunda pemenuhan hak atas keadilan yang melekat pada diri MHA.
- Penuntasan kasus-kasus HAM dan konflik tenurial kehutanan secara menyeluruh dan lintas sektoral secara nasional. Dalam hal ini, Presiden perlu secara tegas memulihkan kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di seluruh wilayah Republik

Indonesia dan mengembalikan kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya hutan.

- Melaksanakan Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 dengan melakukan kaji ulang dan perbaikan berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan.
- Perlunya perbaikan sistem perizinan dan penetapan kebijakan pengelolaan kawasan hutan untuk pencegahan korupsi, sebagai bagian dari Rencana Aksi Nota Kesepakatan Bersama 12 K/L “Percepatan Pengukuhan kawasan Hutan” KPK (yang sejak 19 Maret 2015 berubah menjadi Gerakan Nasional untuk Penyelamatan SDA yang meliputi 29 K/L).
- Memperbaiki sistem perizinan pemanfaatan sumberdaya alam didasari prinsip transparan, partisipatif, dan akuntabel, serta persetujuan bebas tanpa paksaan.
- Mempercepat pengembangan sistem informasi SDA dan lingkungan hidup, termasuk peta tunggal, untuk mendukung pelaksanaan dan pengembangan kebijakan pengelolaan SDA dan lingkungan hidup.
- Memastikan adanya keterbukaan informasi atas dokumen kebijakan publik, antara lain, Berita Acara Tata Batas Kawasan Hutan beserta peta-peta lampirannya, peta penunjukan dan penetapan kawasan hutan, peta HGU, kontrak karya, RTRWP kabupaten/propinsi dalam format yang dapat digunakan untuk analisis keruangan, laporan studi AMDAL serta kajian berbagai kementerian dan lembaga tentang tumpang tindih dengan wilayah MHA.
- Khusus wilayah Papua, Pemerintah perlu mengkaji ulang konsep pembangunan di Papua berdasar pada prinsip penghormatan dan perlindungan HAM. Semangat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua perlu menjadi rujukan. Pemerintah, Gereja dan masyarakat adat perlu segera merumuskan konsep pembangunan khas Papua, menyelesaikan konflik hak dan pengelolaan SDA serta menghapuskan stigma separatisme kepada masyarakat yang membela dan memperjuangkan hak asasinya.⁴⁷

⁴⁷ Komnas HAM, Laporan Tahunan 2015, Jakarta, hal. 29-32.

Organisasi Masyarakat Sipil mendukung inkuiri nasional yang dilaksanakan Komnas HAM ini, meski ada sejumlah perbaikan yang harus dilakukan. Apa yang dilakukan Komnas HAM itu sudah langkah maju. Namun langkah berikutnya adalah, apa yang akan dilakukan Komnas dengan temuan seperti itu dan apa solusinya? Masyarakat sipil ingin Komnas HAM banyak melibatkan Masyarakat sipil dalam masalah ini dan Komnas HAM melakukan pressure kepada polisi, TNI, pemerintah daerah, Kementerian untuk mendorong penyelesaian kasus agrarian ini.⁴⁸

Selain peran jangka Panjang, yang juga bisa dilakukan Komnas HAM adalah dengan segera pasang badan jika terjadi sengketa agrarian. Misalnya, dalam kasus penggusuran. Dalam praktik selama ini, ada sejumlah komisioner Komnas HAM yang cukup proaktif turun langsung ke lapangan, membuat pernyataan di media bahwa sudah menerima pengaduan kasus tersebut. Langkah komisioner semacam itu memberi dampak cukup besar bagi warga yang menjadi korban penggusuran. Hanya saja, masyarakat sipil mencatat, bahwa langkah semacam ini sangat tergantung pada individu komisionernya, belum terlembaga atau belum teristim dengan baik⁴⁹

II.6 Kebebasan Beragama Berkeyakinan

Seiring dengan pembentukan mekanisme pelapor khusus untuk penanganan isu-isu tertentu di Komnas HAM, pada periode ini Komnas HAM telah secara rutin mengeluarkan laporan mengenai kondisi kebebasan beragama dan berkeyakinan. Pelapor khusus soal Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan adalah M. Imdadun Rahmat. Selain memaparkan kasus-kasus pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan, pembeda dari laporan ini adalah adanya sajian mengenai praktik-praktik baik yang dilakukan oleh pemerintah daerah, dalam rangka merawat kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Pelaporan hak atas KBB yang dilakukan oleh Pelapor Khusus KBB Komnas HAM ini merupakan pelaksanaan dari mandat yang telah diberikan melalui Undang Undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, dimana pada Pasal 76 Undang Undang tersebut ditegaskan bahwa “Untuk

⁴⁸ Hasil FGD dengan Organisasi Masyarakat Sipil, Jakarta, 20 Desember 2017.

⁴⁹ Ibid.

mencapai tujuannya, Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia”.

Tabel II.8

Pengaduan Pelanggaran Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

Tahun	2014	2015	2016
Jumlah Pengaduan	74	87	97

Sumber: Diolah dari Laporan Komnas HAM

Melihat data yang dirilis Komnas HAM, kasus pelanggaran HAM dalam kurun waktu tiga tahun itu trendnya mengalami kenaikan. Pada tahun 2015, misalnya, ada 87 pengaduan, alias rata-rata 8 pengaduan per bulan. Jumlah ini meningkat dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang sebanyak 74 pengaduan, alias 6 pengaduan per bulan.⁵⁰ Pada tahun 2016, jumlah berkas pengaduannya sebanyak 97 kasus.⁵¹

Meningkatnya jumlah pengaduan ini dapat dilihat sebagai indikator bahwa jumlah pelanggaran hak atas KBB pada tahun 2015 ini lebih tinggi dari tahun sebelumnya. Fakta ini juga dapat menjadi indikasi meningkatnya kesadaran masyarakat untuk melaporkan kasuskasus pelanggaran hak atas KBB yang mereka alami kepada Komnas HAM.

Tabel II.9

Pelanggaran Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2015

(Berdasarkan Tindakan)

No	Tindakan	2015
1.	Melarang, menghalangi, merusak rumah ibadah	37
2.	Melarang, menghalangi, mengganggu aktivitas keagamaan	24
3.	Diskriminasi atas dasar agama/keyakinan	8

⁵⁰Laporan Akhir Tahun Pelapor Khusus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Komnas HAM 2015

⁵¹ Komnas HAM, Laporan Tahunan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2016, Jakarta, hal. 16.

4.	Intimidasi	7
5.	Pemaksaan keyakinan	6
6.	Pembiaran	6
7.	Kekerasan fisik	3
8.	Melarang, menurup Lembaga keagamaan	2
9.	Melarang ekspresi keagamaan	1
10.	Kriminalisasi sewenang-wenang	1

Sumber: Diolah dari Laporan Komnas HAM

Tabel di atas menunjukkan bahwa bentuk tindakan yang paling banyak diadukan pada tahun ini adalah tindakan melarang, merusak atau menghalangi pendirian rumah ibadah (37 tindakan), baik gereja, masjid atau rumah ibadah lainnya. Fakta ini menunjukkan bahwa hak atas kebebasan mendirikan dan menggunakan rumah ibadah masih menjadi masalah serius pada tahun ini. Hal ini juga menunjukkan bahwa regulasi yang mengatur pendirian Rumah ibadah dalam hal ini Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan No.8 belum sepenuhnya efektif menyelesaikan persoalan rumah ibadah di Indonesia.

Tindakan pelanggaran hak atas KBB lain yang juga paling banyak diadukan adalah tindakan melarang, menghalangi dan mengganggu aktivitas keagamaan (24 tindakan). Fakta ini berhubungan erat dengan tingginya tindakan pelanggaran atau penutupan rumah ibadah karena

pelarangan aktivitas keagamaan umumnya dilakukan di rumah ibadah yang dinilai oleh pelaku pelanggaran sebagai rumah ibadah bermasalah. Fakta ini juga menunjukkan bahwa hak atas kebebasan menjalankan agama dan keyakinan di Indonesia belum sepenuhnya terjamin, meskipun konstitusi negara telah menyatakan secara tegas jaminan hak tersebut.

Dari tabel di atas tampak bahwa terdapat lima kelompok korban yang paling banyak mengalami tindak pelanggaran hak atas KBB, yaitu: Jemaah Ahmadiyah Indonesia (17 kasus), jemaah masjid atau mushalla (16 kasus), jemaah gereja (15 kasus), individu dan kelompok warga masyarakat (masing-masing 10 kasus).

Tabel II.10

Pelanggaran Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2016
(Berdasarkan Tindakan)

No	Tindakan	2016
1.	Pembatasan/ pelarangan/ perusakan Tempat Ibadah	44
2.	Pembatasan/ pelarangan Ibadah & Kegiatan Keagamaan	19
3.	Ancaman/ intimidasi Kelompok Keagamaan	12
4.	Pembatasan Keyakinan	8
5.	Sengketa tafsir / internal agama	5
6.	Kriminalisasi	4
7.	Penyesatan	2
8.	Diskriminasi	1
9.	Pembatasan tempat jenazah	1
10.	Pembiaran	1
	Total	97

Sumber: Diolah dari Laporan Komnas HAM

Ada sejumlah kasus pelanggaran atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan yang ditangani Komnas HAM. Beberapa di antaranya adalah pelarangan pembangunan masjid Batuplat di Kupang, Nusa Tenggara Timur, dan penghentian aktivitas 19 gereja di Aceh Singkil, Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam dua kasus ini Komnas HAM berusaha memfasilitasi penyelesaian masalah yang berlarut-larut itu dengan menjalankan fungsi mediasi.

Pelarangan Pembangunan Masjid Batuplat di Kupang NTT. Kasus ini sudah berlangsung sejak tahun 2011 ketika sekelompok warga Kelurahan Batuplat menolak pendirian masjid Nur Musafir dengan alasan mereka tidak mengetahui adanya rencana pembangunan masjid dan adanya isu pemalsuan dukungan yang dilakukan oleh Pengurus Masjid ketika meminta tandatangan dukungan dari warga setempat. Penolakan ini direspons oleh DPRD Kota Kupang yang kemudian meminta Walikota Kupang menghentikannya sementara. Hingga awal 2015,

permasalahan pendirian Masjid Nur Musafir belum dapat terselesaikan. Akibatnya, warga muslim setempat belum dapat melanjutkan proses pembangunan masjid.

Merespons perkembangan ini, pada 19 Januari 2015 Komnas HAM mengirimkan surat kepada Walikota Kupang guna meminta laporan perkembangan penyelesaian permasalahan pembangunan Masjid Nur Musafir. Surat ini direspons oleh Walikota Kupang yang pada intinya menjelaskan secara garis besar bahwa Kesbangpol Kota Kupang sedang memfasilitasi upaya penyelesaian dengan memberikan penjelasan kepada tokoh/warga yang menolak pembangunan Masjid serta membantu pengumpulan tandatangan dukungan dari warga bukan pengguna Masjid.

Pada April 2015, Komnas HAM kembali mengirimkan surat kepada Walikota Kupang untuk meminta pertemuan konsultasi upaya penyelesaian sengketa pembangunan Rumah ibadah Masjid Nur Musafir Batuplat. Pada 30 Juli, pertemuan mediasi terlaksana dengan menghadirkan Panitia Pembangunan Masjid, tokoh pemuda Batuplat, Pemkot Kupang, Kepala Kesbangpol, FKUB dan KakanKemenag Kota Kupang. Dalam pertemuan tersebut telah ditandatangani sikap bersama bahwa pendirian rumah ibadah didukung oleh semua pihak sejauh sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan yang berlaku. Para pihak juga sepakat untuk mengakui sebagian tandatangan dukungan yang telah diperoleh Panitia Pembangunan masjid; sisa dukungan akan diproses bersamasama antar para pihak dan akan dilakukan verifikasi bersama terkait validitas seluruh tandatangan dukungan yang diperoleh.

Pada 29 Agustus 2015, Pemkot Kupang menindaklanjuti kesepakatan tersebut dengan menggelar pertemuan bersama antara Pemerintah Kota, Pemerintah Kelurahan, Pengurus masjid, tokoh masyarakat Batuplat, dan tokoh pemuda Batuplat. Dalam pertemuan Bersama tersebut semua kesepakatan sebelumnya dilaksanakan, antara lain melengkapi kekurangan tandatangan pendukung, melakukan verifikasi terhadap dukungan yang sudah diperoleh sebelumnya. FKUB dan Kantor Kementerian Agama kembali mengeluarkan surat rekomendasi pendirian masjid, sehingga semua persyaratan sebagaimana diatur dalam PBM telah terpenuhi.

Penghentian Aktivitas 19 Gereja di Aceh Singkil. Penghentian aktivitas 19 gereja di Aceh Singkil ini sudah terjadi sejak Mei 2012. Pelarangan dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh

Singkil atas desakan sebagian masyarakat yang menolak keberadaan gereja-gereja yang tersebar di Kecamatan Simpang Kanan, Kecamatan Suro, Kecamatan Gunung Meriah dan Kecamatan Danau Paris dengan alasan tidak memiliki ijin.

Sejak Desember 2012 hingga Desember 2013 Komnas HAM telah melakukan beberapa kali pemantauan dan telah mengeluarkan rekomendasi, salah satunya meminta kepada Gubernur Aceh untuk mengubah Peraturan Gubernur Aceh tentang rumah ibadah. Namun hingga awal 2015, permasalahan gereja-gereja tersebut belum terselesaikan.

Pada bulan Juni 2015, Komnas HAM kembali mengintensifkan pertemuan dengan para pengurus gereja dan dengan Pemerintah Aceh. Dalam pertemuan tersebut diusulkan agar dilakukan verifikasi data jemaat gereja-gereja di Aceh Singkil. Pada bulan September 2015, Komnas HAM kembali menggelar pertemuan dengan Pemerintah Aceh yang dilanjutkan dengan pertemuan dengan Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil untuk memastikan kesanggupan Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil melaksanakan verifikasi. Dalam pertemuan tersebut Pemkab Aceh Singkil menyatakan siap melakukan verifikasi dengan syarat adanya kejelasan dari Pemerintah Aceh terkait dasar hukum yang akan digunakan.

Pada 6 Oktober 2015 terjadi demonstrasi massa Pemuda Peduli Islam di kantor Bupati yang menuntut pembongkaran gereja-gereja yang beroperasi tanpa ijin. Mereka memberi tenggat waktu satu minggu kepada Pemkab Aceh Singkil dan jika tidak dibongkar, maka mereka akan merobohkan sendiri. Pada 8 Oktober Komnas HAM telah menyampaikan surat kepada Pemerintah Aceh untuk meminta jaminan keamanan bagi gereja-gereja yang dimaksud.

Pada 12 Oktober 2015 berlangsung rapat di Kantor Bupati Aceh Singkil yang dihadiri FKUB, para ulama dan sejumlah Ormas. Dalam rapat tersebut lahir kesepakatan bahwa Pemkab akan membongkar 10 gereja yang tidak berijin dimulai tanggal 19 Oktober. Gereja-gereja lain yang tidak dirobohkan akan diberi waktu 6 bulan untuk mengurus perijinan.

Pada 13 Oktober Komnas HAM telah menyatakan bahwa kesepakatan tersebut menyalahi prosedur hukum yang ada. Namun pada hari itu juga terjadi pembakaran satu gereja dan bentrokan yang mengakibatkan jatuh korban meninggal 1 orang dan 4 luka parah. Komnas HAM

telah menyampaikan sikap meminta pihak keamanan segera mengambil langkah hukum. Komnas HAM juga telah menyatakan bahwa kesepakatan untuk merobohkan 10 gereja di Aceh Singkil tidak memiliki dasar hukum. Komnas HAM tetap mendorong Pemkab

Aceh Singkil agar melaksanakan kesepakatan verifikasi terhadap seluruh rumah ibadah di Aceh Singkil, baik yang sudah terlanjur dirobohkan maupun yang belum.

Selain dua kasus di Kupang, Nusa Tenggara Timur, dan Aceh Singkil, Nanggroe Aceh Darussalam, ada sejumlah kasus lain yang Komnas HAM terlibat dalam penyelesaiannya. Kasus lainnya adalah dalam penghentian pembangunan Gereja di Kota Bandung. Komnas HAM telah menerima pengaduan secara lisan dari GBKP Bandung Timur di Kota Bandung. Mereka menyampaikan bahwa mereka tidak dapat melaksanakan ibadah di gereja mereka, karena adanya pelarangan dari warga dan salah satu Ormas. Selain itu, pengurus gereja juga mengakui telah melakukan proses perijinan sejak tahun 2007, namun belum selesai karena persyaratan dukungan warga yang sudah diperoleh masih terus dipermasalahkan.

Komnas HAM telah meminta pengurus GBKP untuk melengkapi dokumen pengaduan. Komnas HAM juga telah bertemu dengan Walikota Bandung untuk meminta klarifikasi tentang masalah tersebut. Menurut Walikota, pihaknya tidak akan mempersulit proses perijinan tersebut selama persyaratannya terpenuhi.

Komnas HAM juga ikut berusaha mencari penyelesaian dalam kasus penyegehan 7 Gereja di Cianjur. Kasus ini sudah berlangsung sejak Februari 2014 dimana Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Cianjur menutup dan menyegel 7 gereja dengan alasan tidak memiliki kelengkapan perijinan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No.9 dan No. 8 Tahun 2006.

Sejak Juni 2015, Komnas HAM telah mendorong mediasi antara Pemkab Cianjur dan Pengurus 7 gereja tersebut. Dari tahapan pramediasi telah diperoleh kesepakatan, dari 7 gereja tersebut terdapat 1 gereja yang akan segera keluar surat keterangan dari Dinas Tata Ruang, 2 gereja akan segera diupayakan Ijin Sementara Rumah Ibadah, dan 4 gereja yang berada di Ruko akan segera

diupayakan alternatif penyelesaiannya dengan pengadaan tanah untuk membangun gedung bersama.

Komnas HAM telah meminta Pemkab Cianjur segera menyampaikan penjelasan mengenai tindakan penyelesaiannya yang dilakukan secara tertulis. Komnas HAM juga mendorong Pemkab Cianjur menggelar pertemuan dengan pengurus gereja yang telah siap guna memverifikasi persyaratan yang telah terpenuhi.

II.7 Perlindungan Kelompok Rentan dan Minoritas

Perlindungan terhadap hak-hak kelompok rentan merupakan salah satu prioritas penting Komnas HAM. Soal ini tertuang dalam Rencana Strategis Komnas HAM 2015-2019, yang realisasinya melalui tersedianya pemajuan, perlindungan yang menyeluruh dari berbagai tindak diskriminasi, kekerasan dan perlakuan tidak manusiawi lainnya dengan mengoptimalkan fungsi pemajuan dan penegakan HAM terhadap kelompok marginal dan rentan⁵². Yang dimaksud dengan individu rentan adalah anak, perempuan, buruh migran, pekerja/profesi, suku, ras/etnis, agama dan penghayat kepercayaan, penyandang disabilitas, teroris, korban pelanggaran HAM masa lalu, lansia, dan fakir miskin.⁵³

Prioritas Komnas HAM ini memang mendasarkan pada berkas pengaduan yang masuk setidaknya dalam kurun waktu 2014-2016. Dalam tiga tahun itu jumlah pengaduan yang disampaikan oleh kelompok ini tergolong cukup banyak. Pada tahun 2014, misalnya, berkas pengaduan dari individu rentan sebanyak 695. Rinciannya: anak (138 berkas), perempuan (197 berkas), buruh migran (64 berkas), pekerja/profesi (207 berkas), suku (2 berkas), ras dan etnis (2 berkas), agama dan penghayat kepercayaan (8 berkas), penyandang disabilitas (9 berkas), teroris (1 berkas), korban pelanggaran HAM masa lalu (37 berkas), lansia (27 berkas), dan fakir miskin (3 berkas).

⁵²Komnas HAM, Rencana Strategis Komnas HAM Tahun 2015-2019 Hal. 30

⁵³ Komnas HAM, Laporan Tahunan 2014, Jakarta, hal. 175-176.

Tabel II.11**Berkas Pengaduan oleh Kelompok Rentan ke Komnas HAM 2014-2016**

Tahun	2014	2015	2016
Individu orang perseorangan	3.647	4.103	3.655
Individu rentan	695	513	433
Kelompok masyarakat	1.951	2.156	1.705
Kelompok rentan	802	380	317

Sumber: Diolah dari Laporan Komnas HAM

Ada sejumlah faktor yang menyebabkan kian terjepitnya kelompok rentan ini. Salah satunya adalah proyek pembangunan oleh pemerintahan Joko Widodo⁵⁴. Arah kebijakan Pemerintah yang terus mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di berbagai wilayah tak urung menimbulkan dampak sosial, yang berujung pada berkurangnya, terhambatnya, serta terlanggarnya pemenuhan HAM. Disamping adanya wujud nyata dari manfaat pembangunan infrastruktur tersebut, kita juga dapat melihat eksesnya terhadap kelompok-kelompok marjinal.

Penerbitan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional pada 8 Januari 2016 merupakan kebijakan yang dikritik karena berdampak pada kelompok ini. Perpres ini menjadi dasar utama peresmian berbagai proyek berskala besar, yang dapat dipastikan memerlukan ketersediaan tana yang massif, memindahkan sejumlah besar warga terdampak, mengubah tantanan sosial poedesaan, serta tata ruang secara drastis.

Proyek Strategis Nasional adalah proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah, dalam realitasnya banyakpihak yang justru menilai bahwa ribuan warga terdampak terpuruk dalam kondisihidup lebih miskin dari sebelumnya.

⁵⁴Komnas HAM, Laporan Tahunan 2016, hal. 17-18.

Para warga terdampak dari kebijakan pembangunan infrastruktur yang massif tersebut merupakan kelompok marjinal, yakni mereka yang secara struktural terpinggirkan dari akses untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan politik, termasuk terpinggirkan untuk memperoleh akses atas keadilan karena berbagai keterbatasan. Secara teoritis kemampuan kelompok marjinal ini untuk mempertahankan hak-hak mereka dari kebijakan pembangunan infrastruktur sangat tidak sebanding dengan kemampuan negara mengimplementasikan kebijakan tersebut. Negara, yang didukung dengan otoritas, sumber pembiayaan serta aparatur tentu memiliki segala-galanya. Di sisi lain, kelompok marjinal yang menjadi korban terdampak tidak memiliki kemampuan memadai untuk melawan. Ini bisa dilihat dari akhir kisah sejumlah kasus penggusuran.

Selama 2016, Komnas HAM menerima berbagai pengaduan dari masyarakat terkait dengan kebijakan Pemprov DKI Jakarta dengan yang melakukan penggusuran di Kampung Pulo, Jattinegara, Kampung Aquarium, Kalijodo, Rawajati-Pancoran, dan Bukit Duri, pemantauan ke lokasi penggusuran. Untuk mengatasi soal ini, Komnas HAM memaksimalkan fungsi pendidikan dan penyuluhan HAM.

Pada 2016, program pendidikan dan penyuluhan Komnas HAM berfokus pada 4 (empat) kegiatan prioritas, yaitu: Polisi Berbasis HAM; Sekolah Ramah HAM; Kota Ramah HAM dan Pemenuhan Hak Kelompok Minoritas/Marginal. Tujuan dari program Polisi Berbasis HAM ini adalah mendorong pengarusutamaan dan pelaksanaan norma dan nilai HAM sebagaimana diatur diantaranya di dalam Peraturan Kapolri (Perkap) No. 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar HAM dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Program PBH secara khusus terdiri atas menyusun instrumen dan pra-syarat bagi pelaksanaan program ini yang terdiri atas konsep, indikator, strategi; penyempurnaan Buku Saku HAM Kepolisian; melaksanakan pilot project PBH di Polres Metro Jakarta Utara melalui Pendampingan.

Sekolah Ramah HAM memiliki tujuan mentransformasi dan menginternalisasi nilai-nilai HAM sebagai dasar pembentukan karakter dan membentuk lingkungan yang kondusif melalui penerapan prinsip-prinsip HAM dalam tata pergaulan di sekolah, yang melibatkan guru, siswa, orang tua, dan masyarakat. Secara khusus tujuan program ini adalah untuk menyiapkan seluruh

instrumen dan pra syarat bagi pelaksanaan pengintegrasian nilai-nilai HAM melalui penyusunan kurikulum pembelajaran HAM di sekolah⁵⁵.

Komnas HAM juga menjalankan program pemenuhan Hak Kelompok Minoritas. Tujuan dari program ini adalah mendorong agar terbangunnya pemahaman bersama tentang batasan ‘minoritas’ (siapa saja yang dianggap sebagai kelompok minoritas dan apa saja jaminan hak-hak bagi kelompok minoritas berdasarkan ketentuan hukum HAM nasional dan internasional) dan mendukung kerja Pelapor Khusus Hak Minoritas. Tujuan secara khususnya adalah meningkatkan pemahaman mengenai HAM, khususnya hak-hak kelompok minoritas dan kelompok rentan lainnya serta meningkatkan pemahaman tentang kewajiban negara dalam penghormatan, pemenuhan dan perlindungan HAM, khususnya bagi kelompok minoritas dan kelompok rentan.⁵⁶

Komnas HAM juga menggunakan pendekatan pendidikan untuk menangani masalah yang dihadapi kelompok minoritas tersebut. Ini dilakukan dengan membuat penyuluhan HAM bagi Aparatur Negara tentang Hak-hak Minoritas. Komnas HAM menyelenggarakan Kegiatan FGD dan Semiloka untuk memetakan hak-hak kelompok minoritas: Penyandang Disabilitas, Komunitas LGBT, Minoritas Ras, Minoritas Etnis dan Minoritas Agama. FGD dan Semiloka ini bertujuan untuk mengidentifikasi upaya-upaya pemerintah dalam perlindungan dan pemenuhan hak-hak kelompok minoritas, dalam aspek legislasi, program, serta kebijakan. Hasil dari berbagai kegiatan disusun menjadi sebuah *Initial Report Desk Minoritas* dari Komnas HAM.⁵⁷

II.8 Pelanggaran HAM oleh Aparat Negara

Berkas pengaduan yang masuk ke Komnas HAM mencatat banyak sekali jenis kasus pelanggaran HAM. Pelaku yang diadukan juga beragam. Namun, dari data jumlah kasus pengaduan, pihak yang paling banyak diadukan adalah aparat keamanan, khususnya polisi. Ini merupakan salah satu fakta yang ironis, mengingat polisi adalah aparat negara yang salah satu tugasnya adalah menjalankan undang-undang.

⁵⁵ Komnas HAM, Laporan Tahunan 2016, hal. 95.

⁵⁶ Komnas HAM, Laporan Tahunan 2016, hal. 98.

⁵⁷ Laporan Tahunan Komnas HAM 2015, hal. 126

Tabel II.11**Berkas Pengaduan Soal Polisi 2014-2016**

	2014	2015	2016
Total berkas pengaduan	7.285	8.249	7.188
Pengaduan soal polisi	2.483	2.734	2.290

Sumber: Diolah dari Laporan Tahunan Komnas HAM

Berdasarkan data di bagian pengaduan Komnas HAM, polisi merupakan pihak yang paling banyak dilaporkan dalam kurun waktu tiga tahun ini, yaitu dari 2014-2016. Jumlah berkasnya dalam tiga tahun itu fluktuatif. Pada tahun 2014 jumlahnya 2.483. Jumlah itu kemudian bertambah pada tahun berikutnya menjadi 2.734. Tahun 2016 jumlahnya turun menjadi 2.290 berkas pengaduan.

Sebagian besar pengaduan soal polisi ini terkait soal proses alur penyidikan dan/atau penyelidikan yang dia tangani. Berdasarkan data tahun 2015 dan 2016, soal itulah yang paling banyak diadukan. Masalah kedua yang paling banyak diadukan soal kinerja polisi adalah terkait penangkapan dan/atau penahanan tidak sesuai dengan ketentuan dan tindak kekerasan, pemukulan, penembakan, dan intimidasi,

Tabel II.13**Substansi Pengaduan terhadap Polisi 2015-2016**

No	Substansi Pengaduan	2015	2016
1.	Masalah proses alur penyidikan dan/atau penyelidikan	1.475	1.805
2.	Penangkapan dan/atau penahanan tidak sesuai dengan ketentuan	87	112

3.	Penangkapan dan/atau penahanan disertai kekerasan	23	37
4.	Tindak kekerasan, pemukulan, penembakan, dan intimidasi	13	104
5.	Penyiksaan dalam proses pemeriksaan	102	86
6.	Lain – lain	120	146
	Total	1.820	2.290

Sumber: Diolah dari Laporan Komnas HAM

Berdasarkan anatomi pelaku pelanggaran HAM, data 2014 tidak mengalami perubahan yang berarti dibandingkan 2013. Tiga besar pelaku pelanggaran HAM adalah Kepolisian di urutan pertama (2.483 berkas), kemudian korporasi (1.127 berkas) dan Pemerintah Daerah (771 berkas). Ketiga aktor ini sesungguhnya merupakan pelaku pelanggaran HAM tertinggi selama lima tahun terakhir (2010-2014). Kuat dugaan hal ini terjadi karena ketiga aktor tersebut memiliki kewenangan (*authority*) dan/ atau kekuatan (*power*) yang diperoleh pasca pemberlakuan otonomi daerah (2001)⁵⁸.

Khusus Kepolisian, institusi ini mempunyai kewenangan yang sangat besar, baik dalam ranah penegakan hukum maupun ketertiban masyarakat. Akibatnya, dugaan pelanggaran HAM akibat penyalahgunaan wewenang cenderung meningkat dari tingkat aparat paling bawah hingga atas. Polri menjadi lembaga yang hampir tidak terkontrol dan akibatnya menurunkan kepercayaan publik atas proses dan hasil penegakan hukum. Hal ini terjadi karena kewenangan institusi yang besar ini belum dilengkapi dengan instrumen dan mekanisme pengawasan dan kontrol yang memadai dan efektif.

Merespon tingginya angka tersebut, ada sejumlah langkah yang dilakukan oleh Komnas HAM. Salah satunya adalah membuat nota kesepahaman (MoU) dengan Polri, termasuk Polda-Polda, dan Badan Nasional Penanggulangan terorisme (BNPT), penyelenggaraan pelatihan untuk aparat

⁵⁸Laporan Tahunan 2014, Jakarta, hal. 72-73.

penegak hukum, penyusunan sejumlah buku panduan, serta mendorong nota kesepahaman bersama antar instansi untuk membangun mekanisme pencegahan (penyiksaan).

Pengaduan pelanggaran HAM terkait dugaan penyalahgunaan wewenang oleh aparat Polri dari tingkat atas hingga terbawah terus terjadi dan cenderung meningkat. Singkat kata, walaupun berbagai peraturan perundang-undangan memberikan jaminan terhadap pemajuan, perlindungan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia, akan tetapi pada kenyataannya masih didapati terjadinya berbagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia.

Pelanggaran HAM bukan hanya di bidang hak sipil dan politik semata, namun juga di bidang hak ekonomi, sosial dan budaya. Berbagai bentuk pelanggaran HAM, selain mengakibatkan kerusakan atau kehancuran harta benda (*property rights*) juga mengakibatkan korban jiwa manusia baik yang luka-luka maupun meninggal dunia.⁵⁹

Berkaitan dengan laporan tersebut Pelapor Khusus Penyiksaan Komnas HAM, Subkomisi Pemantauan dan Penyelidikan, serta Subkomisi Pengkajian dan Penelitian melakukan analisis dugaan pelanggaran HAM yang dilakukan Polri dan menganalisis tipologi dugaan pelanggaran HAM-nya antara 2012 – Juli 2015. Bentuk-bentuk tindakan yang diadukan adalah diskriminasi, pemerasan, penanganan kasus yang lamban, kriminalisasi, akses tersangka, kekerasan, tindakan sewenang-wenang, pembiaran, dan penyiksaan. Di antara bentuk-bentuk tindakan tersebut, penanganan kasus yang lamban, tindakan sewenang-wenang, kriminalisasi, dan penyiksaan mendapatkan porsi terbesar sebagai tindakan yang paling banyak dilakukan⁶⁰.

Tingginya angka pengaduan terhadap pihak Kepolisian, merupakan cerminan atas tingginya harapan masyarakat terhadap perbaikan kinerja Polisi. Masyarakat saat ini telah berada dalam tahap kritis dan sadar HAM, sehingga ketika menemui suatu hal yang salah atau tidak wajar atas kinerja Polisi, mereka akan serta merta melaporkannya ke Komnas HAM.⁶¹

⁵⁹ Komnas HAM, Laporan Tahunan 2014, hal. 22

⁶⁰ Komnas HAM, Laporan Tahun 2015, hal. 20.

⁶¹ Komnas HAM, Laporan Tahunan 2014, Jakarta, hal. 177.

Ada sejumlah contoh kasus pelanggaran HAM yang dilakukan polisi. Salah satunya adalah kasus kekerasan oleh personel Polres Manggarai dalam menangani konflik masyarakat adat Gendang Tumbak dengan PT. Aditya Bumi Pertambangan di Kabupaten Manggarai Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Dalam kasus ini Pater Simon (JPIC) dan Sdr. Wilibrodus Iskandar dari Forum Masyarakat Adat Gendang Tumbak mengadukan perilaku dan tindakan anggota Polsek Dampak Polres Manggarai Briпка YN dan Briпка LP yang menakuti-nakuti dan mengintimidasi masyarakat adat Gendang Tumbak Kampung Tumbak Desa Satar Punda Kecamatan Lamba Leda Kabupaten Manggarai Timur yang menolak kehadiran PT. Aditya Bumi Pertambangan.

Pada 15 s.d.19 September 2014, Komnas HAM melakukan pemantauan dan dapat disimpulkan bahwa patut diduga telah terjadi pelanggaran hak atas tanah ulayat; hak setiap orang atas rasa aman dan tenteram serta perlindungan terhadap ancaman dan/atau ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat. Selain itu patut diduga telah terjadi pelanggaran hak atas informasi karena baru pada 2008, masyarakat adat Gendang Tumbak mengetahui adanya kegiatan PT. Aditya Bumi Pertambangan.

Komnas HAM juga menilai telah terjadi pelanggaran hak untuk memperoleh keadilan. Pasalnya Polres Manggarai telah menerjunkan sebanyak 20 personil dengan membawa senjata laras panjang jenis Sabhara V.2 sebanyak 5 buah dan gas air mata sebanyak 8 buah untuk menghadapi aksi diam dan doa oleh 35 orang. Tindakan Kepolisian ini juga dianggap melanggar prinsip-prinsip yang diatur di dalam Perkap No.1/2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian.

Selain itu, tindakan intimidasi terhadap masyarakat pada 11 s.d. 13 September 2014 di Lingko Roga dinilai telah melanggar Pasal 13 ayat (1) Perkap No. 8/2009 yang menyebutkan bahwa dalam melaksanakan kegiatan penyelidikan, setiap petugas Polri dilarang melakukan intimidasi. Berdasarkan rekomendasi Komnas HAM, Bupati Manggarai Timur memfasilitasi rekonsiliasi.

II.9 Bisnis dan HAM

Korporasi menempati peringkat tiga besar sebagai pihak yang diadukan ke Komnas HAM. Pada tahun 2014, ada 1.127 dari total 7.285 berkas pengaduan. Jumlahnya bertambah pada tahun

2015, yaitu menjadi 1.231 berkas dari total 8.249 pengaduan. Baru pada tahun 2016 jumlah pengaduan terhadap korporasi mengalami penurunan menjadi 1.030 dari total 7.188 berkas pengaduan.

Tabel II.14

Berkas Pengaduan Soal Korporasi 2014-2016

	2014	2015	2016
Total berkas pengaduan	7.285	8.249	7.188
Pengaduan soal korporasi	1.127	1.231	1.030

Sumber: Diolah dari Laporan Tahunan Komnas HAM

Berdasarkan anatomi pelaku pelanggaran HAM, data pada tahun 2014 itu tidak mengalami perubahan yang berarti dibandingkan data 2013: tiga besar pelaku pelanggaran HAM adalah Kepolisian di urutan pertama (2.483 berkas), kemudian korporasi (1.127 berkas)). Kuat dugaan hal ini terjadi karena ketiga aktor tersebut memiliki kewenangan (*authority*) dan/ atau kekuatan (*power* yang diperoleh pasca pemberlakuan otonomi daerah (2001)⁶².

Perusahaan mempunyai kontribusi yang cukup besar pada kasus-kasus pelanggaran HAM karena jaringan kerja dan kekuatan modal yang besar. Semua itu digunakan untuk mengatur kebijakan publik dan desain pembangunan termasuk mempengaruhi kewenangan dan proses pemberian izin usaha yang secara mutlak berada di tangan Bupati atau Walikota.

Modus ini banyak ditemukan dalam kasus-kasus yang ditangani oleh Komnas HAM. Perizinan yang diterbitkan lebih berpihak pada kepentingan investasi ketimbang melindungi hak-hak masyarakat.

⁶²Laporan Tahunan 2014, hal. 72-73.

Menurut komisioner Komnas HAM Nur Kholis, posisi pemerintah kian lemah jika berhadapan dengan korporasi. Menurut Nur, asumsi tersebut didasarkan pada sejumlah kasus pelanggaran HAM oleh korporasi yang belum juga bisa diselesaikan oleh negara. Ia memberi contoh salah satunya adalah proyek reklamasi Teluk Jakarta yang terus berjalan meski sudah ditolak oleh sejumlah elemen dari pemerintahan seperti Menteri Kelautan dan Perikanan.

“Kembali ke masalah Teluk Jakarta itu contoh konkrit dimana negara tidak berdaya di hadapan korporasi. Nah, itu kan tidak benar dalam konteks tata negara apalagi dalam konteks HAM di mana negara yang harus mengambil peran tanggung jawab lebih dalam pemenuhan hak-hak rakyatnya itu,” jelas Nur di Gedung Komnas Ham, Jakarta, 19 Juni 2015.

Nur Kholis juga menyoroti perusahaan-perusahaan BUMN di sektor perkebunan yang bersengketa dengan masyarakat setempat. Berdasarkan data Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), pada 2014 saja terjadi 57 konflik dan pelanggaran HAM yang melibatkan korporasi perkebunan. Ia berharap negara harus kembali lagi hadir dalam persoalan-persoalan ini. Salah satunya dengan meratifikasi Prinsip-prinsip Panduan PBB terkait Bisnis dan HAM yang disusun Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada Juni 2011 lalu.⁶³

Komnas HAM periode 2012-2017 juga melakukan sejumlah inisiatif, guna mendorong kepatuhan korporasi terhadap HAM. Inisiatif tersebut antara lain dengan penyelenggaraan sejumlah pertemuan multi stakeholder, termasuk sektor bisnis, serta peluncuran kerangka kebijakan untuk penyusunan rencana aksi nasional bisnis dan HAM, kerja sama dengan sejumlah organisasi masyarakat sipil dan bisnis.

II.10 HAM dan Pemerintahan Daerah

Perubahan Undang Undang Pemerintahan Daerah pada 2014 telah mengalihkan urusan yang cukup besar dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Ini merupakan konsekuensi tak terelakkan dari kebijakan desentralisasi yang ditempuh pemerintah. Ironisnya, saat terjadi

⁶³ kbr.id, Komnas HAM : Pemerintah Kalah Terhadap Korporasi, 19 Jun 2015.

pengalihan kewenangan yang cukup besar ini, juga ada trend makin banyaknya pengaduan soal pelanggaran HAM oleh pemerintah daerah.

Tabel II.15

Berkas Pengaduan Soal Pemerintah Daerah 2014-2016

Tahun	2014	2015	2016
Total berkas pengaduan	7.285	8.249	7.188
Pengaduan soal pemerintah daerah	771	1,011	931

Sumber: Diolah dari Laporan Tahunan Komnas HAM

Berdasarkan laporan pengaduan Komnas HAM sejak 2014-2016, pemerintah daerah merupakan salah satu institusi yang paling banyak dilaporkan. Di tahun 2014, setidaknya ada 771 berkas pengaduan, 2015 (1.011), dan 2016 (931). Ada sejumlah penyebab pemerintah daerah menjadi yang paling banyak dilaporkan. Kuat dugaan hal ini terjadi karena pemerintah daerah (juga polisi dan korporasi) memiliki kewenangan (*authority*) dan/ atau kekuatan (*power*) yang diperoleh pasca pemberlakuan otonomi daerah (2001)⁶⁴.

Pemerintah sendiri sejak tahun 2013 telah berinisiatif untuk memberikan penghargaan Kabupaten/Kota Peduli HAM bagi daerah-daerah yang dinilai telah memenuhi standar dan kriteria dalam pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia. Lepas dari indikator yang menjadi acuan dalam penilaian tersebut.

Sebagai bagian dari respon terhadap dinamika tersebut, juga makin besarnya inisiatif pengembangan human rights cities di berbagai negara, pada periode 2012-2017 ini Komnas HAM secara aktif, bekerjasama dengan beberapa lembaga, untuk melakukan pengarusutamaan HAM di daerah. Pengembangan ini dilakukan antara lain dengan pembuatan MoU dengan

⁶⁴ Komnas HAM, Laporan Tahunan 2014, Jakarta, hal. 72-73.

sejumlah pemerintah kabupaten/kota di Indonesia, khususnya terkait dengan peningkatan kapasitas bagi aparatur pemerintahan daerah.

Strategi yang dimaksud yaitu mendeklarasikan Kota HAM, lalu mengadopsi HAM sebagai kerangka kebijakan dan kemudian mengadopsi konvensi atau aturan HAM sebagai kerangka kebijakan sebagaimana yang dilakukan oleh Kota Palu melalui Peraturan Walikota Palu No.25 Tahun 2013 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Daerah, Kota Wonosobo melalui Ranperda Kota Ramah HAM dan Perda HAM oleh Pemerintah Kota Bandung.⁶⁵

Ada sejumlah inisiatif yang dilakukan Komnas HAM. Antara lain memperkenalkan konsep Kota Ramah HAM. Komnas HAM memandang penting peran Pemerintah Daerah dalam upaya melaksanakan kewajiban HAM. Oleh sebab itu tema *Human Rights Cities* menjadi tema yang perlu untuk disebarluaskan dan diarusutamakan. Hal ini sejalan dengan Deklarasi Gwangju tentang *Human Rights Cities*. Pada April–November 2015 Komnas HAM melakukan upaya pengarusutamaan *Human Rights City* yang diawali dengan Penandatanganan Nota Kesepahaman Komnas HAM, INFID, ELSAM dan Pemerintah Kabupaten Wonosobo pada 4 Mei 2015, yang dilanjutkan dengan mengembangkan Modul dan Panduan Kota Ramah HAM, sosialisasi dan penyusunan Raperda Kota Ramah HAM.

Selain Kabupaten Wonosobo, Walikota Bandung, Palu, dan beberapa Kepala Daerah lain juga telah menyatakan komitmennya. Hal ini merupakan respon positif dari beberapa Kepala Daerah untuk mewujudkan Kota Ramah HAM di wilayah pemerintahannya.

Implementasi Kerjasama tersebut diawali dengan menyelenggarakan Loklatih HAM bagi para penyusun RPJMD. Pelatihan ini bertujuan meningkatkan pemahaman HAM aparat setempat yang pada akhirnya mampu membuat mereka menyusun program kerja berperspektif HAM. Pelatihan ini mendapat sambutan baik, tidak hanya dari pemerintah Kabupaten Wonosobo, namun juga dari DPRD Wonosobo dan perwakilan masyarakat yang juga turut dalam pelatihan. Disepakati akan ada Perda dan RPJMD yang berperspektif HAM. Untuk mendorong pelaksanaan

⁶⁵ Komnasham.go.id, Mendorong Kota Ramah HAM di Indonesia, 8 Januari 2016.

pengarusutamaan HAM, pemerintah juga membuat Gugus Kerja HAM yang beranggotakan perwakilan dari semua dinas di Kabupaten Wonosobo.

Pada November 2015, diselenggarakan “Konferensi Nasional Kabupaten/Kota Ramah HAM: Mempromosikan Pelaksanaan HAM oleh Pemerintah Daerah”. Program ini mendapat apresiasi dan perhatian khusus dari pemerintah yang disampaikan langsung oleh Presiden Joko Widodo dalam pidatonya di Hari HAM yang juga menyebutkan pentingnya mewujudkan Kota Ramah HAM, yang kemudian pengarusutamaan ini mendapat perhatian pada 2016. Ulasan media nasional akan Kota Ramah HAM ikut memperkuat upaya pengarusutamaan Kota Ramah HAM ini ke masyarakat luas.⁶⁶

⁶⁶Laporan Tahunan Komnas HAM 2015, hal 127.

Bab III

Sejumlah Problem Krusial Komnas HAM

Penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu bukan satu-satunya mandat yang diberikan undang-undang terhadap Komnas HAM. Selain pekerjaan rumah yang tak ringan ini, ada sejumlah hal lain yang menjadi kewajiban Komnas HAM, yaitu melakukan pengkajian-penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi. Namun, penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu merupakan amanah yang paling sering ditagih penyelesaiannya.

Sampai komisioner Komnas HAM 2012-2017 berakhir masa tugasnya Oktober 2017 dan Komnas HAM periode 2017-2022 disahkan DPR⁶⁷, masih ada tujuh peninggalan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu yang masih sama nasibnya. Komnas HAM sudah menyelesaikan tugasnya melakukan penyelidikan, tapi Kejaksaan Agung tak kunjung beranjak untuk menindaklanjuti kasus tersebut ke tahapan penyidikan.

Faktor sosial politik dan ekonomi, juga dukungan politik dari pemerintah, sangat signifikan dalam penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM berat masa lalu itu. Namun itu bukan faktor tunggal dalam penentu kinerja Komnas HAM. Ada sejumlah faktor lain yang juga harus diperhatikan karena itu mempengaruhi kinerja lembaga ini dalam menjalankan tugas yang diberikan oleh Undang Undang HAM, Undang Undang Pengadilan HAM, dan Undang Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Bagian ini akan memaparkan apa saja sejumlah hal yang diidentifikasi sebagai faktor penting bagi pelaksanaan kinerja Komnas HAM. Hal ini berkisar dari soal kelembagaan dan mandat yang dinilai tidak memadai, dampak rekrutmen komisioner yang berada di tangan DPR; pergantian

67 Komisioner Komnas HAM periode 2017-2022: Mochammad Choirul Anam; Beka Ulung Hapsara; Ahmad Taufan Damanik; Munafrizal Manan; Sandrayati Moniaga; Hairansyah; Amiruddin Al Rahab.

pimpinan yang dilakukan tiap tahun; struktur kelembagaan dan nasib perwakilan Komnas HAM di daerah; dan pentingnya sistem informasi dan dokumentasi.

III.1 Status Kelembagaan yang Abu-abu

Payung hukum Komnas HAM merujuk pada Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 dan disebutkan jelas dalam pasal 1 butir (7): “Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.” Namun, dalam sejumlah diskusi kerap muncul pandangan bahwa lembaga ini belum jelas tempatnya dalam sistem ketatanegaraan kita.

Menurut mantan Ketua Komnas HAM Ifdal Kasim⁶⁸, proses legislasi yang menjadi payung lembaga ini belum jelas menempatkannya “sebagai apa” dalam sistem negara. Hal ini berbeda dengan komisi lainnya, yaitu Komisi Yudisial. Komisionernya jelas ditetapkan sebagai pejabat negara. Hal ini yang tidak terlihat jelas dalam Komnas HAM dan kerap menyebabkan ambiguitas. Ifdal menyebut rumusan Undang Undang No 39 tahun 1999 soal Komnas HAM masih “abu-abu”⁶⁹.

Faktor ini dinilai berkontribusi penting terhadap kinerja, dan juga kredibilitas, lembaga ini. Hal ini ditunjukkan dari penghargaan atau penghormatan lembaga lain terhadap apa yang dikerjakan, atau keputusan yang dibuat, Komnas HAM. Salah satu contoh dari kurang dihargainya lembaga ini adalah dilihat dari sikap lembaga lain menyikapi rekomendasi yang dikeluarkan Komnas HAM. Pernah ada rekomendasi Komnas HAM dirobek oleh pimpinan BUMN yang diduga melanggar hak asasi manusia karena mereka tidak mendapatkan informasi memadai soal dasar hukum lembaga ini.

Memang tidak ada keseragaman dalam pembentukan Komnas HAM di berbagai negara, maupun dalam pembentukan berbagai komisi di Indonesia, yang tentu berkaitan erat dengan status dan independensi kelembagaannya. Ada yang dibentuk berdasarkan perintah langsung Konstitusi, dan ada juga yang pembentukannya berdasarkan perintah undang-undang. Namun ada juga yang

⁶⁸ Ifdal Kasim dalam Focus Group Discussion (FGD) di Jakarta, 24 Januari 2018.

⁶⁹ *Ibid.*

sebatas dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden seperti Komnas HAM pada awal pembentukannya tahun 1999.

Ketika penjelasan ini juga dipersulit oleh terbatasnya kewenangan yang dimiliki Komnas HAM. Fungsi Komnas HAM dijelaskan dalam Pasal 76 Undang Undang HAM, yaitu melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia. Kewenangannya dituangkan dalam Pasal 89 undang-undang itu. Dalam soal pengkajian dan penelitian, misalnya, Komnas diberi wewenang mengkaji dan meneliti berbagai instrumen internasional hak asasi manusia dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan akses dan atau ratifikasi. Selain itu juga mengkaji dan meneliti berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekomendasi mengenai pembentukan, perubahan, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia.

Kewenangan lainnya adalah pemantauan. Komnas HAM memiliki otoritas untuk melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang “berdasarkan sifat atau lingkupnya” patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia. Bagian dari kewenangan itu adalah memanggil pihak pengadu atau korban maupun pihak untuk dimintai dan didengar keterangannya, memanggil saksi untuk menyerahkan bukti; meninjau di tempat kejadian; serta memanggil pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan.

Kewenangan Komnas lainnya adalah terkait mediasi. Seperti dituangkan dalam Pasal 89 ayat 4, Komnas HAM memiliki wewenang untuk: mendamaikan dua pihak; menyelesaikan perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli; memberi saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan; menyampaikan rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; dan menyampaikan rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditindaklanjuti.

Namun, sejumlah kewenangan yang ditegaskan dalam Undang Undang Hak Asasi Manusia itu masih punya kelemahan dalam eksekusinya. Dalam soal mediasi, misalnya. Meski sudah ada rekomendasi dari Komnas HAM, namun eksekusinya tak selalu sesuai harapan korban atau

seperti yang dituangkan dalam rekomendasi. Dalam menjalankan fungsinya melakukan penyelidikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, Komnas HAM juga tak bisa melakukan pemanggilan paksa terhadap orang yang diduga sebagai pelaku.⁷⁰

Dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat, kewenangan Komnas HAM juga terbatas hanya pada fungsi penyelidikan. Padahal, ini baru tahap awal untuk menyelesaikan kasus itu untuk bisa sampai ke pengadilan. Sebab, kewenangan krusial berikutnya, yaitu penyidikan dan penuntutan, berada di tangan Jaksa Agung. Untuk pembentukan pengadilan HAM, Komnas tak punya kewenangan sama sekali karena itu merupakan ranah DPR dan Presiden⁷¹.

Keterbatasan wewenang ini berdampak pada kinerja dan juga integritas lembaga ini. Dalam kasus penyelidikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, misalnya, kasusnya sudah diserahkan Komnas HAM ke Kejaksaan Agung bertahun-tahun lalu. Jaksa Agung berkali-kali mengembalikan berkas itu, dan Komnas HAM melengkapi kekurangan yang diminta. Namun hingga kini penyelesaian 7 kasus pelanggaran HAM berat masa lalu tak mengalami kemajuan karena Jaksa Agung tidak menindaklanjutinya dengan melakukan penyidikan.

Ada sejumlah usulan agar Komnas HAM bisa memiliki peran yang lebih kuat. Salah satunya adalah dengan menambah kewenangannya melalui revisi terhadap Undang Undang Hak Asasi Manusia. Selain menambah kewenangan untuk melakukan pemanggilan paksa, atau diberi otoritas melakukan penyidikan seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam kasus korupsi, perlu juga menambal regulasi agar rekomendasinya bisa dieksekusi atau dipatuhi oleh lembaga lainnya⁷².

Perubahan kewenangan memang baru satu solusi yang bisa diambil untuk meningkatkan kredibilitas Komnas HAM. Cara lain yang bisa dilakukan adalah dengan memaksimalkan potensi internal, termasuk keahlian dan kompetensi komisionernya, atau melalui jaringan yang

70 Indonesia: Lacking Effectiveness oleh KontraS dan Imparsial dalam 2014 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia, 2014, hal. 29

71 Hasil Focus Group Discussion (FGD) dengan komisioner dan mantan komisioner Komnas HAM, Jakarta, 24 Januari 2018.

72 Hasil FGD dengan Organisasi Masyarakat Sipil, Jakarta, 20 Desember 2017 dan Focus Group Discussion (FGD) dengan Kementrian/Lembaga Pendukung, Jakarta, 6 November 2017.

dimilikinya. Hal ini berkaca dari pengalaman Komnas HAM masa-masa awal. Meski dasar hukumnya berupa keputusan presiden, namun kinerjanya sering menjadi acuan oleh Komnas HAM berikutnya⁷³.

Revisi regulasi adalah salah satu cara sistemik yang bisa dilakukan Komnas HAM untuk lebih membuat kewenangannya kuat dan disegani oleh lembaga lain. Kalau pun tetap dengan sistem dan regulasi yang ada saat ini, opsi lain yang layak dimaksimalkan adalah memperbaiki pola hubungan dan kerjasama dengan organisasi masyarakat sipil. Harapannya, kerjasama itu akan memperbesar dukungan publik dan organisasi masyarakat sipil terhadap kinerja Komnas HAM⁷⁴.

Komnas HAM sebenarnya sudah melakukan upaya lama untuk merevisi Undang Undang Nomor 39 tahun 1999⁷⁵. Rencana itu sempat mendapatkan titik terang dengan dimasukkannya usulan revisi dalam Program Legislasi Nasional. Namun, sampai komisioner Komnas HAM 2012-2017 berakhir, belum ada tanda-tanda lebih lanjut soal rencana revisi tersebut.

III.2 Bias Politik Rekrutmen Komisioner

Salah satu aspek yang juga disorot luas dari kinerja Komnas HAM 2012-2017 adalah pada figur dan kompetensi komisionernya. Soal kualifikasi calon komisioner ini diatur secara umum dalam Pasal 76 Undang Undang HAM, yaitu “tokoh masyarakat yang profesional, berdedikasi dan berintegritas tinggi, menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan, menghormati hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia.”

Proses rekrutmennya diatur dalam Pasal 83. Anggota Komnas HAM berjumlah 35 orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Komnas HAM dipimpin oleh seorang Ketua dan 2 (dua) orang Wakil Ketua. Ketua dan Wakil Ketua Komnas HAM dipilih oleh dan dari anggota.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Hasil FGD dengan komisioner dan mantan komisioner Komnas HAM, Jakarta, 24 Januari 2018.

Penjelasan pasal 83 memberi keterangan tambahan seperti ini, “usulan Komnas HAM harus menampung seluruh aspirasi dari berbagai lapisan masyarakat.”

Soal apa saja syarat lebih lanjut untuk menjadi anggota Komnas HAM, diatur dalam Pasal 84 Undang Undang HAM. Pasal itu menyebut orang yang punya kualifikasi menjadi calon anggota: memiliki pengalaman dalam upaya menunjukan dan melindungi orang atau kelompok yang dilanggar hak asasi manusianya; berpengalaman sebagai hakim, jaksa, polisi, pengacara, atau pengemban profesi hukum lainnya; berpengalaman di bidang legeslatif, eksekutif, dan lembaga tinggi negara; atau tokoh agama, tokoh masyarakat, anggota lembaga swadaya masyarakat, dan perguruan tinggi.

Salah satu yang juga menjadi perdebatan adalah, apakah anggota Komnas HAM harus merupakan wakil dari semua kelompok masyarakat? Pertanyaan ini mengemuka karena faktor ini dinilai berpengaruh penting terhadap kualitas dan kompetensi calon yang kemudian dipilih oleh DPR. Keinginan kuat untuk menghadirkan Komnas HAM yang lebih representatif bisa mengorbankan aspek kompetensi dari calon.

Soal rekrutmen yang harus persetujuan DPR, juga mendapatkan sorotan. Salah satu dari sumber masalah dari problem kompetensi Komnas HAM adalah karena seleksi akhir oleh DPR. Salah satu pertanyaan utamanya adalah, bagaimana menghasilkan Komnas HAM yang diharapkan bisa menjaga Konstitusi tapi seleksinya oleh lembaga politik yang banyak memakai pertimbangan-pertimbangan sesaat? Menurut salah satu anggota Komnas HAM, ini adalah satu faktor yang membedakan Komnas HAM periode setelah lahirnya Undang Undang HAM tahun 1999 dibanding pendahulunya⁷⁶.

Menurut Zainal Arifin Muchtar, pemilihan komisioner menjadi salah satu proses yang teramat penting untuk melihat implikasi politis dari kehadiran lembaga-lembaga negara independen. Pola yang paling umum dari semua proses pemilihan adalah keterlibatan unsur politik di dalamnya. Oleh karenanya, sulit untuk melepaskan hegemoni partai politik yang terepresentasi ke wakil

76 Hasil FGD dengan komisioner dan mantan komisioner Komnas HAM, Jakarta, 24 Januari 2018.

rakyat di DPR dalam proses rekrutmen komisioner lembaga negara independen, sehingga ada beberapa implikasi politis yang ditimbulkan.

Saat ini, kata Zainal Arifin, ada monopolisasi rekrutmen jabatan publik oleh DPR yang mayoritas merupakan representasi rakyat dari segmen partai politik. Ini berakibat pada mudahnya pengaruh politik terhadap rekrutmen berbagai komisi negara. Artinya, implikasi politis yang paling nyata dari kelahiran lembaga negara independen adalah terbukanya pengaruh penguasaan politik yang dimiliki oleh partai politik melalui proses pemilihan di DPR. Akibatnya, dalam setiap proses seleksi, hal yang seringkali mengemuka adalah kuatnya dugaan adanya deal-deal politik tertentu antara DPR dengan kandidat calon komisioner, yang ujungnya bisa mempengaruhi kandidat terpilih dan pada saat yang sama juga mempengaruhi kualitas kerja lembaga negara independen.⁷⁷

Pada Komnas HAM periode awal, yaitu periode Ali Said, Marzuki Darusman, ketuanya dipilih oleh Presiden Soeharto. Keanggotaannya diserahkan sepenuhnya kepada ketua yang sudah ditunjuk tersebut. “Kemewahan” seperti ini yang tak dimiliki oleh Komnas HAM setelah tahun 1999. Sebab, semua anggotanya ditentukan melalui seleksi DPR dan semua pertimbangannya sudah bisa dipastikan bersifat politis. Dalam situasi seperti itu, yang menjadi tanda tanya salah satu anggota Komnas HAM 2012-2017 adalah, bagaimana mengharapkan kinerja Komnas HAM bisa maksimal?⁷⁸

Namun tak semua setuju bahwa kualitas kinerja dan kredibilitas lembaga dipengaruhi semata-mata oleh proses rekrutmennya. Sebab, bukan hanya Komnas HAM yang seleksi anggotanya melalui fit and proper di DPR. Selain Komnas HAM, lembaga lainnya juga melalui proses yang sama, antara lain Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan lain-lain.

Ada sejumlah dampak dari seleksi model semacam ini bagi Komnas HAM. Salah satunya adalah kualitas komisioner yang tak selalu sesuai harapan, termasuk perspektifnya dalam soal isu HAM.

⁷⁷ Dinamika Lembaga Negara Independen: Perkembangan dan urgensi Penataannya Kembali pasca-Amandemen Konstitusi, 2015, hal. 105.

⁷⁸ *Ibid.*

Selain itu, beragamnya latar belakang karena kebutuhan untuk memenuhi aspek representasi, serta kepentingan politik yang dibawa saat memberi dukungan, berdampak pada sikap dan tindakan komisionernya. Inilah yang dinilai sebagai salah satu sumber ketidakompakan di tubuh Komnas HAM.

Ketidakompakan ini salah satunya tercermin dari perbedaan pendapat saat membuat pernyataan di depan umum dalam sejumlah isu krusial. Salah satunya adalah terkait kasus yang menyeret Ketua Front Pembela Islam, Rizieq Sihab⁷⁹. Dalam soal ini Natalius Pigai menyampaikan pandangan sendiri meski belum ada keputusan dalam sidang paripurna Komnas HAM. Perbedaan ini memicu Komnas HAM berencana membentuk Komisi Etik untuk memeriksa Pigai.⁸⁰

Berkaca dari pengalaman Komnas HAM sebelumnya, ada aspirasi kuat bahwa komisioner perlu diisi orang-orang yang paham isu HAM dan punya unsur ketokohan selain mempertimbangkan soal aspek perwakilan. Perlu juga ada peningkatan pengetahuan bagi komisioner baru soal peningkatan kemampuan bagi yang baru masuk menjadi komisioner, sehingga paham betul tugas dan fungsi serta kewenangannya.

Jangan sampai karena ketidaktahuannya, komisioner itu akhirnya diakali oleh stafnya sendiri. Kompetensi komisioner merupakan basis penting bagi kredibilitasnya. Karena itu penting bagi komisioner membuktikan bahwa mereka punya nilai lebih dalam soal wawasan dan kredibilitas dibandingkan dengan para stafnya yang berada di Komnas HAM.⁸¹

Kompetensi anggota dan perspektifnya soal konsep hak asasi manusia, juga ikut mempengaruhi kredibilitas lembaga. Ada sejumlah kasus yang membuat soal ini muncul ke permukaan. Beberapa di antaranya adalah soal anggota Komnas HAM yang menyatakan pernah membuat pernyataan di depan umum bahwa sebuah penembakan di Papua bukan pelanggaran HAM. Ada juga

79 Hasil FGD dengan Kementerian/Lembaga Pendukung, Jakarta, 6 November 2017.

80 CNN Indonesia, Komnas HAM Jelaskan Duduk Perkara Aduan Rizieq Shihab Cs., 12 Mei 2017

81 Hasil FGD dengan komisioner dan mantan komisioner Komnas HAM, Jakarta, 24 Januari 2018.

pernyataan komisioner yang mengatakan bahwa Lesbian, gay, Biseksual, Transgender (LGBT) itu bukan soal hak asasi manusia⁸².

III.3 Memaknai Ulang Kolektif Kolegial

Perbincangan soal kolektif kolegial ini menjadi pembicaraan serius hanya beberapa bulan komisioner Komnas HAM periode 2012-2017 mulai bekerja. Seperti tradisinya, setelah komisioner terpilih, mereka menentukan siapa yang akan menjadi ketua. Dalam pemilihan yang diselenggarakan 23 November 2012, Otto Nur Abdullah ditetapkan sebagai ketua melalui voting⁸³. Berbeda dengan periode sebelumnya, ketua periode ini hanya untuk 2,5 tahun, tidak lagi 5 tahun seperti sebelumnya.

Otto Nur Abdullah tak lama dudfuk di posisinya karena muncul desakan perubahan masa kepemimpinan Komnas HAM dari 2,5 tahun menjadi 1 tahun. Pada 12 January 2013, berdasarkan prinsip kolegialitas dalam kepemimpinan Komnas HAM dan upaya untuk membuat tata kelola Komisi menjadi lebih efektif, anggota Komnas HAM mengubah Aturan Prosedur Komisi dan memutuskan bahwa masa jabatan ketua Komnas HAM harus diubah dari dua tahun dan enam bulan menjadi satu tahun⁸⁴.

Perubahan ini, selain menyimpang dari periode sebelumnya, juga tak didukung bulat. Dari 13 komisioner, 4 orang menolak perubahan masa kerja pimpinan dari 2,5 tahun menjadi 1 tahun. Mereka yang menentang perubahan itu adalah Otto Nur Abdullah, Sandra Moniaga, M Nurkhoiron, dan Roichatul Aswidah. Suara mayoritas menghendaki perubahan itu, yang kemudian dianggap menjadi salah satu sumber perpecahan serius di tubuh lembaga ini.

Para komisioner pendukung perubahan ini membantah bahwa perubahan masa jabatan pimpinan ini untuk mendapatkan fasilitas. Menurut mereka, perubahan masa jabatan itu untuk menerapkan prinsip kolektif kolegial dan untuk pembenahan internal. Mereka menilai beban

⁸² 2017 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia, The Asian NGO Network on National Human Rights Institutions (ANNI), hal 12.

⁸³ Liputan6.com, Baru 2 Bulan Menjabat, Ketua Komnas HAM Digoyang?, 11 Januari 2013.

⁸⁴ 2017 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia, The Asian NGO Network on National Human Rights Institutions (ANNI), hal 9.

seluruh komisioner harus dipikul bersama. Ada pula alasan perubahan tatib untuk mencari format baru agar mempercepat penanganan 2.500 kasus yang ditinggalkan komisioner sebelumnya dan aduan 10 kasus baru per hari. Alasan lainnya, keputusan itu muncul setelah mendengar pandangan dari komisioner sebelumnya.⁸⁵

Kisruh akibat perubahan Akibat kekisruhan itu, staf Komnas HAM menggelar unjuk rasa, 7 Februari 2013. Mereka membawa poster bertuliskan "SOS Komnas HAM". Dalam pernyataan yang ditandatangani 86 orang staf Komnas HAM, mereka menyatakan mogok melayani para komisioner sampai ada dialog. Menurut Asri Oktavianty, anggota staf Komnas, perubahan masa kepemimpinan itu berpengaruh pada pelayanan masyarakat.

Anggota Komisi III DPR, Eva Kusuma Sundari, menyayangkan konflik di Komnas yang bisa mengganggu konsentrasi kerja. Eva menduga masalah ini dipicu adanya komisioner yang masih menjadi "pencari kerja". "Motif ekonomi agaknya masih menjadi persoalan bagi sejumlah komisioner. Akibatnya, perbedaan fasilitas seperti yang diterima ketua dan anggota Komnas HAM menjadi masalah dan bahan rebutan," kata anggota Fraksi PDI Perjuangan ini⁸⁶.

Undang Undang HAM memang tak menyebut secara jelas soal urusan pergantian ketua ini. Pasal 83 Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 hanya menyebutkan, Komnas HAM dipimpin oleh seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua. Ketua dan Wakil Ketua Komnas HAM dipilih oleh dan dari Anggota. Langkah Komnas HAM periode 2012-2017 yang mengubah masa jabatan ketua ini membuatnya berbeda dengan Komnas HAM pendahulunya, yaitu masa Ali Said (1993-1998), Djoko Soegianto (1998-2002), Abdul Hakim Garuda Nusantara (2002-2007), Ifdhal Kasim (2007-2012).

Zainal Arifin Muchtar⁸⁷ memberi konteks soal prinsip kepemimpinan kolektif kolegial ini. Menurut dia, soal ini mengemuka setelah berunculannya lembaga-lembaga negara independen. Proses kolegial kolektif sesungguhnya dimaksudkan untuk saling kontrol antar-komisioner, meski pada sisi lain bisa membuat terhambatnya proses pengambilan keputusan, yang berakibat

⁸⁵ Kompas.com, Komisioner Komnas HAM Bantah Berebut Fasilitas, 11 Februari 2013.

⁸⁶ Kompas.com, Pimpinan Komnas HAM Demisioner, 8 Februari 2013.

⁸⁷ Dinamika Lembaga Negara Independen: Perkembangan dan urgensi Penataannya Kembali pasca-Amendemen Konstitusi, 2015, hal. 102-103.

pada terhambatnya kerja kelembagaan. Bukan tidak mungkin, kata dia, soal ini yang menjadi penyebab utama terpecahnya internal lembaga negara independen.

Ada problem yang sifatnya anakronik dalam menerjemahkan kolegal-kolektif menjadi suatu proses bersama. Menurut Zainal Arifin Muchtar, model pengambilan keputusan seperti ini kemungkinan akan membutuhkan durasi pengambilan keputusan yang lebih lama dari biasanya. Akan tetapi bila dikesampingkan, akan berpeluang menjadi “cacat prosedural”, yang itu dapat melahirkan gugatan terhadap proses pengambilan keputusan serta hasilnya.

Soal periode ketua Komnas HAM ini juga memicu perhatian DPR sehingga menjadi bahan dalam rapat dengan pendapat 11 Februari 2013. Komisi III DPR yang membidangi urusan hukum dan HAM kecewa dengan kekisruhan di internal Komnas HAM terkait dengan perubahan masa jabatan Ketua Komnas HAM dan mendesak Komnas HAM untuk menyelesaikan masalah tersebut paling lambat sebulan ke depan. Bila tidak, Komisi III akan memfasilitasi untuk pemilihan Ketua Komnas HAM yang baru.

Kisruh soal kebijakan pergantian ketua tiap tahun ini memang memiliki banyak aspek. Ada yang menilai pergatnian tiap tahun itu untuk mengakomodir kepentingan semua komisioner Komnas HAM. Namun di sisi lain itu menunjukkan tidak kompaknya Komnas HAM. Situasi internal inilah yang membuat sejumlah lembaga, terutama organisasi masyarakat sipil, kehilangan kepercayaan terhadap Komnas HAM.

Ada keraguan atas peran pentingnya jika lembaga itu masih bergelut dan belum selesai dengan masalah internalnya. Sikap organisasi masyarakat ini bisa dimengerti. Pergantian jabatan ketua pasti akan mempengaruhi manajemen Komnas HAM. Ada perubahan struktur organisasi setiap kali ketua baru mengambil alih kantor. Selain itu, perubahan ketua juga memicu persyaratan dan prosedur administratif lain yang diperlukan. Setiap kali seorang ketua baru dipilih, dia harus menunjuk pemimpin baru untuk subkomisi, misalnya, Surat Keputusan [SK] harus dikeluarkan untuk menunjuk pemimpin baru dari subkomisi dan lain sebagainya⁸⁸.

⁸⁸ Ibid.

Masa jabatan ketua Komnas HAM yang dapat diubah dengan mudah melalui amandemen terhadap prosedur internal, juga mencerminkan kelemahan inheren dalam pengaturan kelembagaan Komnas HAM dalam Undang Undang HAM. Jika komisionernya tidak jujur, maka prosedur internal itu dapat diubah dengan mudah tanpa memperhatikan kepentingan lembaga. Sebagai contoh, para anggota dapat mengambil manfaat dari posisi ketua Komnas HAM dan ini dimungkinkan mengingat fakta bahwa masa jabatan Ketua Komnas HAM dapat diubah dengan mudah pada sidang pleno Komnas HAM.⁸⁹

Kisruh internal ini, yang kuat mewarnai kepengurusan Komnas HAM periode 2012-2017, dinilai berdampak pada kinerja secara keseluruhan. Pada bulan Juni 2016, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) secara resmi mengeluarkan opini disclaimer atas laporan keuangan Komnas HAM 2015 dan mengungkapkan adanya sejumlah kegiatan fiktif, penyalahgunaan anggaran, kelebihan pembayaran dan proyek, serta laporan uang yang dikeluarkan tanpa tanda terima, mengakibatkan hilangnya Rp 1,19 miliar. Salah satu komisioner ditemukan menggelapkan dana Rp 330 juta⁹⁰.

Sejumlah kasus itu tak hanya mempengaruhi kinerja komisioner dan staf, tapi juga kepercayaan publik terhadap lembaga ini. Meski berkurang kepercayaannya kepada Komnas HAM, namun organisasi masyarakat sipil masih mendukung lembaga ini mengingat peran pentingnya sebagai pengawal isu-isu hak asasi manusia⁹¹.

III.4 Struktur Kelembagaan dan Dukungan Birokrasi

Soal kelembagaan Komnas HAM, Undang Undang No 39 tahun 1999 hanya mengatur ketentuan umum saja mengenai pimpinan, sub-komisi (tanpa kejelasan mengenai formatnya), dan sekretariat jenderal sebagai unsur pelayanan. Pasal 80 Undang Undang HAM mengatakan, "Pelaksanaan kegiatan Komnas HAM dilakukan oleh Subkomisi." Soal seperti apa bentuk sub komisinya, sepenuhnya diserahkan kepada Komnas HAM.

⁸⁹ 2017 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia, The Asian NGO Network on National Human Rights Institutions (ANNI)

⁹⁰ Ibid, hal. 8.

⁹¹ Hasil FGD dengan Organisasi Masyarakat Sipil, Jakarta, 20 Desember 2017.

Dukungan teknis dari kerja Komnas HAM diberikan oleh Sekretaris Jenderal. Dalam Pasal 81 Undang Undang HAM diatur ketentuan soal ini. Misalnya, soal fungsi sekjen adalah memberikan pelayanan administratif bagi pelaksanaan kegiatan Komnas HAM. Untuk menjalankan fungsinya, Sekretariat Jenderal dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dengan dibantu oleh unit kerja dalam bentuk biro-biro.

Undang Undang juga mengatur bahwa Sekretaris Jenderal dijabat oleh seorang Pegawai Negeri yang bukan anggota Komnas HAM. Nama calon Sekretaris Jenderal diusulkan oleh Sidang Paripurna dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Kedudukan, tugas, tanggung jawab, dan susunan organisasi Sekretariat Jenderal ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Format Sekjen yang harus pegawai negeri sipil ini merupakan sesuatu yang baru dalam Komnas. Sebab, dalam Komnas periode sebelum lahirnya Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 ini, jabatan Sekjen dijabat oleh komisioner Komnas HAM. Komnas HAM periode sebelumnya menilai fungsi Sekjen bukan hanya administratif, tapi juga kebijakan. Namun DPR dan pemerintah berpendapat lain sehingga ketentuan soal ini diubah dalam Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM dengan membuat ketentuan bahwa sekjen harus pegawai negeri sipil.

Soal dukungan birokrasi ini menjadi salah satu titik krusial Komnas HAM. Dukungan dari pegawai, tapi kurang dalam pengetahuan hak asasi manusia, termasuk Sekretariat Jenderal. Akibatnya, pekerjaan substantif yang tersisa dengan komisaris, lebih anjutan membebani mereka dengan beban kerja yang berat. Kurangnya perspektif hak asasi manusia dan pengetahuan di antara staf pendukung itu membahayakan kinerja Komnas HAM. Lebih jauh lagi, dukungan kelembagaan Komnas HAM sering tidak sinkron dengan kebutuhan penegakan dan perlindungan hak asasi manusia di lapangan. Misalnya, Sekretaris Jenderal, yang berfungsi sebagai petugas pengendalian anggaran, sering membuat perencanaan anggaran yang berbeda dari kebutuhan aktual Komnas HAM.⁹²

Selain itu, pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja diserahkan kepada Komnas HAM, juga menimbulkan pertanyaan soal efektivitasnya. Pada periode 2012-2017 ini misalnya,

⁹² 2017 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia, The Asian NGO Network on National Human Rights Institutions (ANNI), hal 12.

dibentuk mekanisme pelapor khusus untuk penanganan isu-isu khusus. Setiap isu khusus dikoordinasikan oleh seorang komisioner dengan dukungan tim dari staf.

Akibat kebijakan ini, setiap komisioner maupun staf yang terlibat di dalam pelapor khusus itu punya dua tanggungjawab utama. Pertama adalah tanggungjawab sesuai fungsinya. Kedua, bertanggungjawab dengan status pelapor khusus. Pembentukan pelapor khusus ini sebenarnya memiliki tujuan baik untuk akselerasi penyelesaian masalah, tetapi demi efektifitas dan optimalisasinya perlu didesain yang lebih matang dalam operasionalisasinya.

Salah satu soal lainnya terkait soal struktur kelembagaan adalah mengenai status kantor perwakilan Komnas HAM di daerah⁹³. Komnas HAM memiliki Kantor Perwakilan Komnas HAM di 6 provinsi: Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, Maluku, dan Papua. Fungsi normatifnya hampir sama dengan Komnas HAM pusat.

Namun, kondisi perwakilan Komnas HAM cukup meprihatinkan. Ada yang menyebut kondisinya “mati segan, hidup tak mau”. Ini berimbas pada kewenangan, alokasi anggaran, program, komposisi kepegawaian, dan otomatis juga jenjang karier. Ketidakjelasan ini menjadi salah satu masalah yang paling banyak dikeluhkan pengurus perwakilan Komnas HAM.

Dampak langsung dari ketidakjelasan status dan kewenangan ini adalah pada soal anggaran yang sangat jauh dari memadai. Ada sejumlah perwakilan yang hanya bisa membayar kebutuhan listrik dan air⁹⁴. Kalau pun ada program yang diselenggarakan, jumlahnya bisa dihitung dengan jari. Dengan situasi seperti itu, mereka sangat kebingungan ketika ditanya soal apa capaian dari perwakilan tersebut.

Keterbatasan anggaran itu sangat mempengaruhi kinerja. Perwakilan Komnas HAM Maluku, misalnya, sangat tidak maksimal menjalankan fungsinya karena soal dana ini. Dengan 97% wilayah laut dan 3% daratan, dana yang disediakan sebesar Rp 30 juta setahun, fungsi yang bisa dilakukan sangat terbatas. Dalam lima tahun hanya bisa melakukan penyuluhan dua kali. Itu pun

⁹³ Hasil FGD dengan Pegawai dan Staf Komnas HAM, Jakarta, 24 Januari 2018.

⁹⁴ Ibid.

hanya di dalam kota Ambon. Dananya tidak memadai untuk kegiatan penyuluhan di luar kota ibu kota provinsi Maluku itu⁹⁵.

Salah satu problem lainnya adalah tak semua komisioner mengetahui dengan jelas fungsi perwakilan. Salah satu contohnya adalah saat salah satu komisioner datang ke Jayapura, Papua⁹⁶, dan kepada wartawan mengatakan bahwa perwakilan mereka hanya kantor semacam pengaduan dan hanya sebagai kantor arsip saja. Pernyataan ini membuat perwakilan Komnas Papua berkirim surat kepada ketua Komnas HAM soal ketidaktahuan komisionernya atas fungsi perwakilan.

Selain itu, koordinasi dan komunikasi antara Komnas HAM dengan kantor perwakilan tidak berjalan dengan baik. Padahal semangat dari adanya perwakilan adalah untuk memudahkan akses untuk pengaduan publik dan penanganan kasus. Selain menerima pengaduan, perwakilan Komnas HAM juga melakukan pemantauan dan penyelidikan, mediasi, penyuluhan, dan kajian. Hanya saja, sejumlah perwakilan mengaku tidak pernah dilibatkan dalam rapat kerja subkomisi, rapat kerja pengaduan. Akibatnya, evaluasi maupun kebijakan-kebijakan yang baru yang dibuat dilevel pusat tidak sampai ke perwakilan.

Ada sejumlah masukan dari organisasi masyarakat sipil untuk mengatasi keterbatasan kewenangan dan anggaran di kantor perwakilan Komnas HAM ini. Di antaranya adalah dengan bekerjasama dengan organisasi masyarakat sipil di daerah. Ini bisa dicoba untuk sejumlah fungsi, seperti investigasi, penelusuran kasus, monitoring. Sebab, sebelumnya juga ada pelatihan soal ini oleh Komnas HAM untuk organisasi masyarakat sipil. Pola kerjasama seperti ini dinilai bisa meringankan kerja Komnas HAM pusat, dan bisa menjadi alternatif solusi dari keterbatasan anggaran⁹⁷. Selain itu juga perlu mendorong revisi Undang Undang HAM dengan memberi kewenangan perwakilan Komnas HAM, misalnya, melakukan fungsi mediasi untuk kasus skala kecil⁹⁸.

95 Ibid.

96 Ibid.

97 Hasil FGD dengan organisasi masyarakat sipil, Jakarta, 20 Desember 2017.

98 Ibid.

Hal lainnya adalah soal pemberdayaan perwakilan untuk kerjasama dengan lembaga lain. Ini terlihat saat Komnas HAM membuat perjanjian kerja sama (PKS) dengan Polri. Turunan dari PKS itu di tingkat daerah dilakukan dengan kepolisian di tingkat daerah. Pengurus perwakilan Komnas HAM menilai penandatanganan kerjasama Komnas HAM dengan polisi di tingkat daerah seharusnya cukup dilakukan oleh perwakilan, tidak perlu Komnas HAM. Sebab, itu hanya turunan dari penandatanganan yang sudah dilakukan Komnas HAM di tingkat pusat. Kecuali di daerah itu tidak ada kantor perwakilannya⁹⁹.

III.6 Pentingnya Sistem Informasi dan Dokumentasi

Pada tahun 2013, Komisi Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras) membuat penilaian terhadap Pelaksanaan Akses Informasi Publik di 5 Komisi Negara. Salah satu yang dinilai adalah Komnas HAM¹⁰⁰. Setidaknya dari 3 hal yang diperiksa, yaitu soal Sistem Dokumentasi Informasi, Sistem Layanan Informasi Publik dan Kebijakan Publikasi Informasi Proaktif.

Soal Sistem Dokumentasi Informasi, Komnas HAM sebenarnya sudah memiliki Peraturan Komnas HAM No 001/PER.KH/VII/2012 tentang Pelayanan Informasi Publik pada Komnas HAM. Dalam peraturan tersebut, diatur ketentuan terkait pendokumentasian informasi publik. Soal ini akan dikelola Sekretaris Jenderal, yang pelaksana teknisnya dapat dilakukan dengan penunjukan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID). Tapi, pada praktiknya, aturan itu belum diimplementasikan secara memadai karena pada ketiadaan PPID di Komnas HAM pada tahun itu.

Soal Sistem Layanan Informasi Publik, Undang Undang Keterbukaan Informasi Publik mewajibkan lembaga publik untuk mengembangkan system layanan informasi publik sesuai standar undang-undang maupun peraturan internal lainnya. Hal tersebut ditunjukkan melalui beberapa indikator, antara lain: keberadaan aturan internal yang mengatur prosedur operasi standar layanan informasi publik, adanya organisasi dan pejabat khusus yang menangani proses permintaan informasi, penyediaan sarana dan prasarana layanan informasi publik, penetapan

⁹⁹ Hasil FGD dengan pegawai Komnas HAM, Jakarta, 24 November 2017.

¹⁰⁰ Kontras dan LCD, Laporan Penilaian Pelaksanaan Akses Informasi Publik di 5 Komisi Negara, 2013, hal. 22-26.

standar biaya perolehan informasi publik, penetapan dan pemutakhiran secara berkala daftar informasi publik yang dikuasai.

Peraturan Internal Komnas HAM tentang layanan Informasi Publik sudah ada. Pelaksana kewajiban melakukan layanan informasi publik adalah Sekjen, atau dapat menunjuk PPID. PPID inilah yang kemudian bertanggungjawab terhadap proses layanan informasi publik di Komnas HAM, antara lain: pengumuman informasi publik menggunakan media yang efektif dan bahan yang mudah dipahami, melakukan pengujian konsekuensi yang timbul untuk mengecualikan informasi, dan menangani keberatan, merespon permintaan informasi.

Meski pun telah memiliki prosedur operasi standar yang cukup rinci dalam peraturan internal, implementasi di lapangan tidak berjalan maksimal. Hal ini terlihat saat diuji dengan permintaan informasi publik melalui surat elektronik (email) yang menurut Undang Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan turunannya merupakan salah satu cara yang sah untuk minta informasi. Setelah memperhatikan tenggat waktu, monitoring harian, konfirmasi via telepon, hingga pengiriman surat keberatan, namun tetap saja pihak Komnas HAM tidak memberikan respon apapun.

Soal Kebijakan Publikasi Informasi Proaktif, Komnas HAM memang belum memiliki prosedur operasi standar (SOP) kebijakan publikasi informasi proaktif. Tapi, lembaga ini menggunakan website www.komnasham.go.id, sebagai layanan informasi komnas HAM. Website tersebut di dalamnya terdapat direktori terkait kasus dan informasi. Sayangnya, pada bagian pengaduan, informasi tersebut bukan berkaitan langsung dengan kasus yang dilaporkan oleh masing-masing pelapor tetapi lebih pada analisis laporan pengaduan yang diterima komnas HAM berbasis hak dan total banyaknya pengaduan perbulan.¹⁰¹

Komnas HAM sesungguhnya sangat kaya akan data dan informasi. Produk-produk hasil kerja lembaga ini telah menjadi rujukan dalam pengambilan keputusan. Dengan kewenangan yang dimilikinya, lembaga ini juga memiliki akses data informasi ke berbagai sumber. Kendati demikian, potensi ini akan menjadi sia-sia apabila penggunaan data dan informasi tersebut tidak

¹⁰¹ *Ibid.*

optimal dan itu akan mempengaruhi kualitas kebijakan-kebijakan Komnas HAM. Penanganan kasus menjadi tidak efektif, bahkan kebijakan yang dibuat pun dapat salah sasaran.

Namun Komnas HAM mengakui, persoalan pembagian wilayah kerja, tanggung jawab dan struktur aliran informasi serta hubungan antar unsur pendukung (organisasi), telah menjadi hambatan tersendiri dalam pengelolaan sistem informasi dan data di Komnas HAM. Oleh karena itu perlu dilakukan pembenahan pengelolaan sistem informasi dan data yang dijadikan basis dalam menentukan kebijakan yang tepat sasaran.¹⁰²

Pengembangan sistem informasi yang terintegrasi merupakan salah satu mandat dari putusan Sidang paripurna Komnas HAM 2013/2014. Sidang Paripurna Komnas 6-7 Januari 2015 juga setuju dengan rekomendasi Tim Assesment untuk Subkomisi Pemantauan dan Penyelidikan. Dua di antara rekomendasinya adalah membangun mekanisme pemantauan atas rekomendasi dan melengkapi data jumlah kasus yang ditangani oleh masing-masing komisioner pemantauan dan respon balik (feedback) dari pengadu. Sayangnya, implementasi dari kebijakan soal ini kurang optimal. Belum terintegrasinya data antar bagian yang ada di Komnas HAM ini ikut mempengaruhi kinerja lembaga ini.

Sebagai bagian dari sistem informasi adalah sistem pengaduan yang ditindaklanjuti dengan manajemen berkas/perkara, hingga pengguna layanan dapat secara terus-menerus memantau proses tindak lanjut dari pengaduannya; serta sistem pemantauan pelanggaran hak asasi manusia yang terpadu dan terintegrasi, sehingga setiap tahun Komnas HAM memiliki data yang solid terkait praktik pelanggaran HAM, dan tindakan yang dilakukan Komnas HAM untuk meresponnya.

Sedangkan terkait dengan sistem informasi internal, selain menyangkut manajerial, hal yang penting dibangun adalah terkait dengan sistem pemantauan dari tindak lanjut keputusan sidang paripurna Komnas HAM, sehingga dapat teridentifikasi dengan baik keputusan mana yang telah ditindaklanjuti dan mana yang belum.

¹⁰² Komnas HAM, Laporan Tahunan 2014, Jakarta, hal. 53.

Namun yang tak kalah penting adalah soal pengaduan yang disampaikan oleh publik atas kasusnya. Bagi publik, setelah pengaduan dilakukan, yang ingin diketahui berikutnya adalah bagaimana penanganan kasusnya. Apakah ada kemajuan atau perkembangan dari pengaduan itu, apa saja yang sudah dilakukan Komnas HAM. Sistem informasi semacam itu untuk memastikan bahwa publik tahu bagaimana nasib pengaduannya¹⁰³.

¹⁰³ Hasil FGD dengan komisioner dan mantan komisioner Komnas HAM, Jakarta, 24 Januari 2018.

Bab IV

Rekomendasi

1. Perlunya penentuan skala prioritas dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran HAM, yang mampu menjawab kebutuhan aktual dalam upaya penegakan hak asasi manusia. Prioritas ini dirumuskan dalam dokumen internal (perencanaan), dan diimplementasikan secara konsisten, dengan mekanisme pengendalian serta monitoring dan evaluasi yang memadai, guna memastikan hasil yang sesuai dengan tujuan awal. Kejelasan prioritas dan konsistensi dalam operasionalisasinya ini dapat memberikan corak kelembagaan, sekaligus instrumen untuk memperbaiki reputasi lembaga. Namun demikian, Komnas HAM tentunya tidak bisa begitu saja meninggalkan atau tidak memberikan respon terhadap isu-isu dan persoalan hak asasi manusia yang hadir belakangan, sesuai dengan dinamika yang berkembang di masyarakat. Akan tetapi pemilihan penyikapan terhadap berbagai isu yang berkembang kekinian, harus dilakukan secara ketat dan terukur. Setidaknya harus memiliki dampak bagi kelembagaan dan berpengaruh besar atau sistemik bagi penegakkan hak asasi manusia. Selain itu, respon terhadap suatu isu yang berdampak besar dan sistemik tersebut juga harus diputuskan bersama oleh lembaga (komisioner), bukan secara sporadis masing-masing anggota atau komisioner bersikap dan memberikan pandangan sendiri-sendiri. Pengalaman dalam periode 2012-2017 yang terkesan sporadis dalam merespon suatu isu atau dinamika hak asasi manusia, dan bahkan dilakukan oleh tiap-tiap anggota Komnas HAM, justru akan menciptakan efek balik (backlash) atau reaksi negatif bagi lembaga, termasuk tuduhan politisasi lembaga.
2. Rekomendasi di atas sangat berkait erat dengan prinsip keputusan Komnas HAM yang bersifat kolektif kolegial, yang merupakan salah satu kekuatan Komnas HAM sehingga diharapkan reputasi Komnas HAM bukan ditentukan oleh personal. Operasionalisasi prinsip kolegial kolektif dalam Undang Undang No. 39 tahun 1999 terumuskan di dalam mekanisme sidang paripurna, sebagai forum pengambilan keputusan tertinggi di Komnas HAM, sehingga Ketua atau Pimpinan Komnas HAM bukanlah primus inter pares dalam kelembagaan Komnas HAM. Kolegial kolektif sesungguhnya dimaksudkan untuk saling kontrol antar-komisioner, meski pada sisi lain bisa membuat terhambatnya proses pengambilan keputusan, yang berakibat pada terhambatnya kerja kelembagaan. Namun demikian ketidakjelasan penafsiran kolektif

kolegial ini telah berdampak pada problem implementasi terhadap keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh rapat paripurna Komnas HAM, meski ada banyak sekali keputusan yang dinilai bagus, namun tidak berjalan maksimal dalam realisasinya. Oleh karenanya, menafsirkan ulang makna kolektif kolegial hingga diturunkan pada level yang lebih teknis aplikatif, perlu dilakukan oleh Komnas HAM. Langkah ini diperlukan untuk menghindari kelambatan dalam pengambilan keputusan strategis kelembagaan, juga sekaligus menjaga independensi dan marwah lembaga, dari peluang anggota bertindak atau mengambil sikap atau keputusan sendiri, yang tidak mewakili sikap atau keputusan kelembagaan.

3. Selain mandat utama yang diberikan UU No. 39/1999 tentang HAM dan UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM, Komnas HAM juga memiliki sejumlah mandat lain seperti yang diatur di dalam UU No. 40/2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial dan UU No. 7/2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, beserta seluruh peraturan perundang-undangan turunannya. Selama ini Komnas HAM lebih terlihat kental dengan mandat utama yang diberikan UU HAM dan UU Pengadilan HAM, padahal ada sejumlah kewenangan baru yang dimilikinya. Oleh karena itu Komnas HAM perlu mengidentifikasi kembali setiap mandat dan tanggung jawab yang dimiliki lembaga, untuk memformulasi kembali tugas pokok dan fungsinya, termasuk dukungan kewenangan yang berikan. Dengan identifikasi ini, akan dapat diketahui, kewenangan yang dimiliki Komnas HAM saat ini, sudah cukup atau belum untuk menjalankan keseluruhan tugas pokok dan fungsinya.
4. Dengan berbagai kewenangan yang dimiliki saat ini, Komnas HAM juga perlu melihat kembali bangunan struktur kelembagaan yang dimandatkan oleh UU Hak Asasi Manusia. Selain berangkat dari kewenangan, pengalaman dalam setiap periode Komnas HAM, khususnya periode 2012-2017, yang memberikan kekhususan tanggung jawab berbasis isu kepada setiap anggota (dengan model yang menyerupai divisional), juga seringkali menimbulkan kebingungan dalam pelaksanaan mandat dan tanggung jawab struktur. Dengan koordinasi yang kurang memadai, pembagian tanggungjawab khusus berbasis isu pada tiap anggota, seringkali memang memberikan dampak atau citra positif atau sebaliknya terhadap anggota yang bersangkutan, tetapi kurang mendongkrak atau memiliki dampak kelembagaan. Bahkan dalam situasi tertentu malah dapat menyulitkan posisi kelembagaan atau dengan kata lain memiliki efek negatif bagi lembaga. Terutama jika terjadi mis-pengelolaan dari anggota yang membidangi satu isu tertentu. Situasinya menjadi lebih buruk ketika koordinasi antar-unit

lemah, sebagaimana halnya pengalaman periode 2012-2017. Bagi staf sendiri, dualitas fungsi yang seringkali dibebankan pada satu orang staf, karena harus menjalankan tugas dan fungsi yang sifatnya divisional serta tanggung jawab berdasar isu yang mengikuti anggota, banyak berakibat pada ketidakefektifan dalam kinerja mereka.

5. Dalam konteks itu pula Komnas HAM perlu melihat kembali urgensi dan kebutuhan dari kantor perwakilan. Kalau pun diperlukan, musti ada kejelasan kualifikasi dan syarat dalam pendirian suatu kantor perwakilan, sehingga kemudian mampu menjawab apakah setiap daerah butuh kantor perwakilan atau hanya pada daerah tertentu dengan kualifikasi atau situasi tertentu? Hal ini juga menyangkut sejauh mana kewenangan dari kantor perwakilan, dan dukungan yang diperlukan bagi bekerjanya kantor perwakilan tersebut, termasuk sumber pendanaannya. Perubahan situasi terkini dalam penegakan hak asasi manusia, dan makin terbukanya hubungan antar-daerah termasuk dengan pusat, juga dinamika pola dan model pengaduan dari masyarakat, harus menjadi pertimbangan utama dalam penentuan keputusan mengenai perlu tidaknya pendirian kantor perwakilan Komnas HAM.
6. Pada level berikutnya, Komnas HAM juga perlu melakukan proses penilaian ulang struktur kelembagaan yang mendukung kebutuhan dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi. Apakah dengan struktur kelembagaan yang diatur oleh UU HAM, sudah cukup handal untuk menjalankan tugas pokok dan fungsinya saat ini? Restrukturisasi ini selanjutnya dapat diikuti dengan analisis jabatan setiap sumberdaya manusia yang dibutuhkan untuk mendukung bekerjanya struktur tersebut, hingga kemudian dirumuskan pemerian tugas masing-masing nomenklatur jabatan dan setiap posisi (struktural dan fungsional) sumberdaya manusia pendukungnya. Dari struktur baru tersebut, Komnas HAM kemudian dapat melakukan penyusunan dan implementasi manajemen karir yang terintegrasi dan terpadu, termasuk sistem penilaian dan evaluasi pegawai, rotasi, mutasi, dan remunerasi, yang dilakukan secara transparan dan akuntabel. Dengan keseluruhan instrumen tersebut, Komnas HAM dapat melakukan reposisi sumberdaya manusia yang dimilikinya, untuk masuk ke dalam posisi-posisi yang tepat sesuai dengan kualifikasi jabatan dan kompetensi yang dimiliki oleh setiap staf/pejabat. Kejelasan struktur dan kebutuhan kompetensi setiap posisi jabatan itu juga akan memudahkan Komnas HAM dalam melakukan proses rekrutmen pegawai baru.
7. Dengan karakteristik kelembagaan, mandat dan fungsi yang dimiliki Komnas HAM, yang merupakan bagian dari independent regulatory body, ke depan Komnas HAM perlu untuk

merumuskan sistem kepegawaian sendiri, yang berbeda dengan sistem kepegawaian pada lembaga-lembaga pemerintahan pada umumnya. Hal ini penting dilakukan untuk memastikan independensi dan kapabilitas lembaga dalam menjalankan mandatnya. Dengan model ini, Komnas HAM dapat menentukan kualifikasi khusus yang terkait dengan hak asasi manusia, untuk setiap jabatan dan posisi, yang sesuai dengan kebutuhan untuk melakukan tugas penegakkan hak asasi manusia. Selain itu, untuk mendukung setiap agenda prioritas yang mungkin berubah pada setiap periode Komnas HAM, semestinya juga dimungkinkan bagi Komnas HAM, untuk melakukan pengisian jabatan staf/tenaga ahli, dengan kualifikasi dan pra-syarat jabatan yang detail, dan proses rekrutmen yang transparan dan akuntabel. Model ini memungkinkan ahli-ahli hak asasi manusia juga dapat berkontribusi secara langsung dalam pelaksanaan mandat Komnas HAM pada setiap periodenya. Ketidakteraturan dalam hal sistem kepegawaian lembaga-lembaga negara independen di Indonesia saat ini, sesungguhnya dapat menjadi peluang bagi Komnas HAM untuk mengembangkan sistem kepegawaian sendiri yang sesuai dengan kebutuhan Komnas HAM.

8. Menjawab tren perubahan pola layanan, dari yang sebelumnya lebih berbasis offline (luring) menjadi berbasis online (daring), Komnas HAM juga perlu secara serius melakukan pembenahan sistem informasi dan dokumentasi yang dikelolanya saat ini. Sistem ini setidaknya mencakup beberapa hal berikut: (i) sistem database/repository dan tata kelola data-data serta informasi yang dimiliki Komnas HAM; (ii) sistem pengaduan yang ditindaklanjuti dengan manajemen berkas/perkara, sehingga pengguna layanan dapat secara terus-menerus memantau proses tindak lanjut dari pengaduannya; (iii) sistem pemantauan pelanggaran hak asasi manusia yang terpadu dan terintegrasi, sehingga setiap tahun Komnas HAM memiliki data yang solid terkait praktik pelanggaran HAM, dan tindakan yang dilakukan Komnas HAM untuk meresponnya; dan (iv) sistem informasi internal, menyangkut sistem manajerial (kepegawaian, keuangan, pengendalian dan evaluasi, dll), termasuk juga sistem pemantauan dari tindak lanjut keputusan paripurna, sehingga dapat teridentifikasi dengan baik keputusan mana yang telah ditindaklanjuti dan mana yang belum. Berangkat dari pengalaman sebelumnya, dibutuhkan kepemimpinan dan koordinasi antar-unit yang berkelanjutan untuk memastikan berjalannya sistem ini. Selain itu, setiap sistem informasi yang dikembangkan juga memerlukan prosedur operasional standar (SOP) khusus, dan juga sumberdaya manusia khusus yang menangani operasionalisasinya.

9. Harus diakui bahwa pembentukan UU No. 39/1999 merupakan respon atas situasi dan tantangan yang dihadapi Komnas HAM selama tahun 1993-1999, juga tantangan dalam penegakan HAM pada periode itu. Mendekati dua dekade setelah tahun 1999, yang bersamaan dengan proses transisi demokrasi Indonesia, tentunya ada perubahan dinamika dan lanskap yang signifikan dalam penegakan hak asasi manusia di Indonesia, termasuk tantangan yang dihadapi Komnas HAM. Belum lagi perkembangan mengenai posisi lembaga-lembaga negara independen dalam struktur ketatanegaraan hari ini pasca-amandemen UUD 1945, yang telah menciptakan model pemisahan dan pembagian kekuasaan yang baru (the new separation of power), termasuk fungsi khusus yang dimiliki lembaga-lembaga yang masuk kategori independent regulatory body seperti Komnas HAM. Oleh karenanya, percepatan proses revisi UU No. 39/1999 perlu dilakukan untuk memperjelas tugas pokok dan fungsi Komnas HAM, termasuk kejelasan struktur dan bangunan kelembagaannya, sehingga dapat lebih optimal dalam pelaksanaan mandatnya. Proses ini juga sangat dibutuhkan untuk mempertegas status Komnas HAM, sehingga dapat mengakselerasi penerimaan lembaga-lembaga pemerintah dan entitas lainnya terhadap rekomendasi yang dikeluarkan oleh Komnas HAM. Dalam jangka panjang bahkan forum amandemen konstitusi diperlukan untuk menegaskan Komnas HAM sebagai salah satu organ konstitusi, yang keberadaannya dibutuhkan untuk memastikan pelaksanaan kewajiban negara dalam penghormatan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia.

