

T
323.4
846
t
1998



**TANGGAPAN MASYARAKAT
TERHADAP EKSISTENSI DAN PERANAN
KOMNAS HAM DI INDONESIA
(Studi di Wilayah DKI Jakarta)**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

TRI SULISTYOWATI, SH

PEMBIMBING :

PROF. DR. SATJIPTO RAHARDJO, SH

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
1998**

**TANGGAPAN MASYARAKAT TERHADAP
EKSISTENSI DAN PERANAN KOMNAS HAM
DI INDONESIA**

(Studi Di Wilayah DKI Jakarta)

**Disusun Oleh:
Tri Sulistyowati, SH
NIM : B.002.950168**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal**

**Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing

**Prof. Dr. Satjipto Rahardjo,SH
NIP. 130 219 406**



**Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum**

**Prof. H. Purwahid Patrik,SH
NIP. 130 397 058**

KATA PENGANTAR

Segala puja dan puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena berkah, rahmah, dan hidayah-Nya, maka penulisan tesis sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Program Kajian Hukum dan Sistem Peradilan Pidana dapat diselesaikan sebagaimana mestinya.

Tesis ini berjudul "Tanggapan Masyarakat Terhadap Eksistensi dan Peranan Komnas HAM di Indonesia" (Studi di Wilayah DKI Jakarta) merupakan suatu penelitian yang menganalisis tanggapan-tanggapan masyarakat terhadap Komnas HAM, baik menyangkut keberadaannya, maupun pelaksanaan tugas-tugasnya dalam bidang penegakan HAM di Indonesia.

Masalah HAM pada dasawarsa terakhir ini telah menjadi perbincangan bukan saja pada tingkat nasional, namun juga pada tingkat internasional. Sebagai bagian dari masyarakat bangsa-bangsa, maka dalam upayanya untuk menegakkan dan melindungi HAM, pemerintah Indonesia membentuk Komnas HAM melalui Keppres No. 50 Tahun 1993. Kelahiran Komnas HAM ini tidak begitu saja diterima dengan lapang dada oleh semua pihak.

Berbagai tanggapan muncul sejak lahirnya lembaga ini pada tahun 1993, baik tanggapan positif maupun negatif. Tanggapan-tanggapan yang muncul bermula dari dasar hukum pendirian Komnas HAM itu sendiri, yang dikhawatirkan akan

mempengaruhi independensinya. Di samping dasar hukum pembentukannya, sumber pembiayaan yang berasal dari Sekretariat Negara ikut mendorong munculnya tanggapan yang negatif tentang Komnas HAM. Tidak berhenti di situ saja, masalah keanggotaan Komnas juga menjadi sorotan. Dan yang paling banyak menimbulkan tanggapan adalah masalah kewenangan yang dimiliki Komnas.

Kenyataan menunjukkan bahwa sampai saat ini Komnas masih tetap dipercaya masyarakat, terbukti dengan banyaknya pengaduan yang diterima oleh Komnas HAM. Untuk itu, perlu diketahui motif dan latar belakang munculnya tanggapan-tanggapan dari masyarakat tersebut.

Dengan selesainya penulisan tesis ini, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof.Dr.Satjipto Rahardjo, SH selaku pembimbing tesis, yang telah berkenan menyediakan waktu guna memberikan bimbingan, arahan, dan petunjuk dalam penyusunan tesis ini dari awal hingga akhir.
2. Bapak Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH selaku dosen Metodologi Penelitian Hukum maupun sebagai pribadi yang telah berkenan memberikan masukan, terutama menyangkut metodologi penelitian.
3. Bapak Paulus, SH MH yang telah banyak membantu penulis dalam penyusunan Proposal.
4. Bapak Prof.Dr. Muladi, SH selaku Rektor Universitas Diponegoro dan sebagai anggota Komnas HAM yang telah memberikan masukan dan pengarahan dalam penyusunan tesis ini.
5. Bapak Prof.Purwahid Patrik, SH serta Bapak Eko Soponyono, SH MH, selaku Ketua dan Sekretaris Program Pasca-

sarjana Ilmu Hukum Undip yang telah memberikan segala kemudahan selama mengikuti pendidikan.

6. Bapak Dr.I.S. Susanto, SH, atas masukan-masukannya.
7. Seluruh staf sekretariat Program Studi Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
8. Bapak Prof. Dr. Baharuddin Lopa, SH, Bapak Soegiri, SH, Bapak Moh. Salim, Bapak Prof.Dr.Charles Himawan, SH, selaku nara sumber, serta anggota-anggota Komnas HAM yang lain atas semua masukan yang sangat berguna dalam rangka penyusunan tesis ini.
9. Bapak Dr. Yusril Ihza Mahendra, SH, Bapak Frans H. Winarta, SH, Bapak Ahmad Fauzan, SH dari YLBHI, Bapak Harry Wibowo, SH dari Yapusham, dan Ibu Dewi Novirian-ti, SH dari LBH Jakarta semuanya sebagai nara sumber dalam penelitian ini.
10. Bapak Prof. dr.Moedanton selaku Rektor Universitas Trisakti atas kesempatan yang diberikan untuk melanjutkan studi.
11. Bapak Endar Pulungan, SH, Bapak Amiruddin Aburaera, SH, Ibu Endang Suparsetyani, SH, Bapak Heru P.Sanusi, SH masing-masing selaku Dekan, Pudek I, Pudek II, dan Pudek III Fakultas Hukum Trisakti atas diberikannya kesempatan untuk melanjutkan studi di Semarang.
12. Bapak Eriyantouw Wahid, SH MH selaku Kajur Pidana Fakultas Hukum Trisakti yang telah memotivasi dan mendorong penulis untuk melanjutkan studi.
13. Bapak Adi Andoyo Soetjipto,SH, Bapak Hasni, SH MH, Ibu Muriani, SH MH, Bapak Heru P. Sanusi, SH selaku Dekan, Pudek I, Pudek II, dan Pudek III yang menjabat di Fakultas Hukum Trisakti pada saat ini.
14. Ibunda Madinah dan Ayahanda Sriyono, kakanda Eko Susilo dan Dwi Agus Indriani serta kedua kakak ipar Nurchani dan Yugo Nugroho yang telah banyak memberikan dukungan dan perhatiannya; Ibu mertua dan saudara-saudara ipar atas perhatiannya; khusus kepada suamiku tercinta Ir.Kusbandi Martadipura yang telah banyak mengorbankan

waktu dan tenaganya, memberikan dorongan dan semangat kepada penulis selama menempuh studi di Semarang.

15. Kepala Perpustakaan Komnas HAM dan seluruh staf Komnas HAM, terutama Bapak Yana dan Ibu Roichatul atas segala bantuannya.
16. Rekan Ninuk, SH, Andari, SH, Lusiana, SH, Diyah, SH, Ermania, SH atas segala kesetiaannya, serta rekan-rekan angkatan XIV atas segala bantuannya.
17. Pihak-pihak yang tak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu dalam penyusunan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan kelemahannya. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran guna penyempurnaannya.

Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat.

Jakarta, 20 Januari 1998

Penulis

RINGKASAN

Selama beberapa tahun terakhir ini, masalah HAM merupakan masalah yang aktual dibicarakan, baik di tingkat nasional maupun internasional. Masalah HAM ini telah menjadi masalah yang sangat penting, sehingga oleh beberapa negara maju, masalah pelaksanaan HAM dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam memberikan bantuan kepada negara yang sedang berkembang. Masalah HAM sebenarnya bukan masalah baru, karena kalau ditelusuri latar belakang sejarahnya, HAM telah dipelajari sejak jaman Yunani dan Romawi Kuno. Namun secara yuridis formal dan kelembagaan, HAM baru diakui setelah lahirnya Deklarasi Universal HAM (*Universal Declaration of Human Rights*) pada tahun 1948.

Terhadap definisi HAM ini, terdapat berbagai pendapat di kalangan para ahli, meskipun pada intinya sama. Namun secara umum, HAM dapat diartikan sebagai hak kebebasan dari manusia yang secara alamiah melekat pada diri manusia, dan tanpa itu manusia tidak dapat hidup secara wajar sebagai manusia.

Dalam perkembangannya, berbeda dengan pengertian HAM yang tidak dipermasalahkan lagi, masalah konsepsi HAM masih banyak diperdebatkan, terutama masalah universalitasnya. Sampai saat ini masih terjadi perdebatan mengenai konsep HAM Barat dan Timur. Mengenai hal ini, Indonesia mengambil sikap untuk mengakui bahwa konsep HAM itu bersifat universal, namun di dalam pelaksanaannya di lapangan disesuaikan dengan kondisi masing-masing negara dengan mempertimbangkan latar belakang budaya dan tingkat pembangunan suatu bangsa. Dalam pandangan pemerintah Indonesia, dalam konsepsi dan implementasi HAM perlu ada keseimbangan dan keserasian antara hak dan kewajiban antara individu, masyarakat, dan negara. HAM harus berjalan seiring dengan kewajiban dan tanggung jawab asasi.

Dalam peraturan perundang-undangan RI, masalah HAM ini sudah banyak diatur. Di samping dalam beberapa pasal UUD 1945, di dalam beberapa ketentuan undang-undang telah diatur ketentuan-ketentuan HAM. Di antaranya adalah dalam UU No.13 Tahun 1961 tentang Kepolisian Negara, UU No.14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No.8 Tahun 1981 tentang KUHP dan PP No.27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAAP, UU No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU No.2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum, UU No.5 tahun 1986 tentang PTUN, dan UU No.5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan.

Di tingkat internasional, setelah disahkannya UDHR pada tahun 1948, pada akhir 1966, UDHR tersebut dijabarkan dalam dua perjanjian (kovenan), yaitu *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*, dan *International Covenant on Civil and Political Rights* beserta Optional Protokolnya masing-masing. Di tingkat regional, terdapat tiga sistem HAM regional, yaitu Sistem HAM Eropa, Sistem HAM Antar Amerika, serta Piagam HAM dan Rakyat dari Organisasi Persatuan Afrika. Masing-masing sistem HAM

menghasilkan perjanjian dan konvensi berikut lembaga pene-gakannya. Untuk menjamin dilaksanakannya HAM oleh negara-negara di dunia, banyak organ PBB yang mempunyai tanggung jawab di bidang HAM, seperti Majelis Umum, ECOSOC, UNESCO, ILO, dan International Court Justice. Masing-masing organ tersebut membentuk organ-organ tambahan untuk menangani isu HAM, seperti UNICEF, Kantor Komisi Tinggi untuk Pengungsi, Komite Dekolonisasi, Komisi Khusus Apartheid, Komisi HAM dan Sub Komisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Bagi Kaum Minoritas, Komisi Mengenai Status Wanita, Pusat HAM, dan sebagainya.

Sebagai wujud dari konsistensi bangsa Indonesia dalam usaha mengembangkan HAM diantaranya dapat dilihat dari dibentuknya Komnas HAM. Komnas HAM dibentuk dengan Keppres No.50 Tahun 1993, beranggotakan 25 orang, yang bertujuan untuk meningkatkan pelaksanaan HAM di Indonesia. Komnas terdiri dari 3 Sub Komisi, yaitu Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan Masyarakat, Sub Komisi Pengkajian Instrumen HAM, dan Sub Komisi Pemantauan Pelaksanaan HAM. Minat masyarakat untuk mengadukan masalahnya ternyata begitu tinggi. Sejak dibentuk tahun 1993 hingga sekarang, telah ribuan pengaduan dan surat yang diterima Komnas. Dari seluruh pengaduan yang menjadi kewenangan Komnas, sebagian sudah berhasil ditangani, dan sebagian lagi masih dalam proses.

Faktor-faktor yang mendorong masyarakat untuk mengadukan masalahnya ke Komnas HAM dapat digolongkan menjadi dua, yaitu faktor ekstern dan faktor intern. Dari segi ekstern, kondisi penegakan hukum yang tidak begitu baik mendorong masyarakat untuk mencari alternatif baru dalam menyelesaikan masalahnya. Di samping kondisi penegakan hukum yang diantaranya ditandai dengan kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat maupun aparat pemerintah, serta menurunnya wibawa lembaga peradilan, kurang berfungsinya lembaga DPR ikut mendorong masyarakat untuk memilih Komnas HAM. Faktor-faktor intern yang mendorong masyarakat untuk mengadu ke Komnas HAM antara lain adalah prosedur pengaduan yang mudah, tidak berbelit-belit tanpa dipungut biaya, serta adanya beberapa anggota Komnas HAM yang dipercaya masyarakat sangat gigih dalam memperjuangkan hak-hak rakyat yang tertindas.

Terhadap keberadaan dan hasil kerja Komnas selama ini, muncul berbagai tanggapan dari masyarakat, baik berupa tanggapan positif maupun negatif. Tanggapan masyarakat terhadap eksistensi dan peranan Komnas HAM ini dipengaruhi oleh beberapa faktor. Diantaranya adalah pengetahuan masyarakat tentang Komnas HAM, pengalaman masyarakat yang berhubungan dengan Komnas HAM, latar belakang sosial, motivasi atau emosi/perasaan seseorang pada waktu tertentu, dan tingkat kepandaian seseorang. Di samping faktor-faktor tersebut, tanggapan masyarakat terhadap Komnas dapat juga dipengaruhi oleh kondisi obyektif yang terjadi di Indonesia akhir-akhir ini, seperti menurunnya wibawa lembaga peradilan, kurang berfungsinya lembaga perwakilan, dan situasi yang berkembang pada saat ini.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
KATA PENGANTAR	
RINGKASAN	
DAFTAR ISI	
DAFTAR TABEL	

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar belakang	1
B. Permasalahan	10
C. Ruang Lingkup Penelitian	11
D. Maksud dan Tujuan Penelitian	12
E. Manfaat Penelitian	13
F. Kerangka Pemikiran	13
G. Hipotesis	24
H. Metode Penelitian	26
I. Definisi Operasional	29
J. Rancangan Analisis	31
K. Sistematika Penulisan	32

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian, Sejarah, dan Perkembangan Konsep tentang HAM	
1. Pengertian dan Sejarah HAM	34
2. Konsep HAM dan Perkembangannya di Dunia	39
B. Pandangan Indonesia Mengenai HAM dan Imple- mentasinya dalam peraturan Perundang- undangan RI	54
C. Instrumen-instrumen dan Badan-badan HAM	
1. Instrumen-instrumen HAM Internasional dan regional	90
2. Badan-badan HAM PBB yang Aktif Dalam Bidang HAM dan Badan-badan Yang Didiri- kan Sesuai dengan Instrumen HAM PBB	104

D. HAM, Demokratisasi, dan Negara Hukum	112
E. Pendidikan dan penyebaran HAM	118
BAB III : HASIL PENELITIAN	135
A. Karakteristik Responden	136
B. Pengetahuan Masyarakat tentang Keberadaan Komnas HAM di Indonesia	140
C. Tanggapan Masyarakat terhadap Keberadaan Komnas HAM di Indonesia	149
D. Alasan-alasan Masyarakat Mengadukan Masalah ke Komnas HAM	158
E. Tanggapan Masyarakat terhadap Pelaksanaan Tugas-tugas Komnas HAM	164
F. Peranan Komnas HAM yang Diharapkan Masyarakat	172
G. Masalah-masalah Pelanggaran HAM dan Usaha- usaha yang Dilakukan Untuk Memajukan dan Melindungi HAM	174
BAB IV : DISKUSI HASIL PENELITIAN	
A. Kondisi Penegakan HAM di Indonesia	190
B. Faktor-faktor yang Mendorong Masyarakat Mengadukan Masalahnya ke Komnas HAM	203
C. Peranan Media Massa dan LSM dalam Mendukung Pelaksanaan Tugas-tugas Komnas di Indo- nesia	217
D. Relevansi Antara Pengetahuan Masyarakat Dengan Tanggapan Masyarakat terhadap Tugas dan Peranan Komnas HAM di Indonesia	227
E. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Tanggapan Masyarakat terhadap Keberadaan dan Peranan Komnas HAM dalam penegakan HAM di Indonesia	240
F. Peranan yang Diharapkan Masyarakat dan Kendala-kendala Yang dihadapi Komnas HAM Dalam Melaksanakan Tugasnya	256

BAB V : PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kesimpulan Umum	271
2. kesimpulan Khusus	271

B. Saran-saran	274
----------------------	-----

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1 :	Pengetahuan Masyarakat tentang Keberadaan Komnas	141
Tabel 2 :	Pengetahuan Masyarakat tentang Tahun Berdirinya Komnas HAM	142
Tabel 3 :	Jawaban Responden Mengenai Asal Informasi tentang Komnas HAM	143
Tabel 4 :	Frekuensi Jawaban Responden Mengenai Pengetahuan tentang Letak Kantor Komnas HAM	144
Tabel 5 :	Frekuensi Jawaban Responden Mengenai Pengetahuan tentang Personil Komnas HAM	145
Tabel 6 :	Frekuensi Jawaban Responden Mengenai Pengetahuan tentang Jumlah Anggota Komnas HAM ...	146
Tabel 7 :	Frekuensi Jawaban Responden Mengenai Pengetahuan tentang Tujuan Dibentuknya Komnas HAM	146
Tabel 8 :	Frekuensi Jawaban Responden Mengenai Pengetahuan tentang Tugas dan Wewenang Komnas HAM	147
Tabel 9 :	Pengetahuan Responden tentang Dasar Hukum Dibentuknya Komnas HAM	148
Tabel 10 :	Prosentase Pengetahuan Responden tentang Dasar Hukum Pembentukan Komnas HAM Berdasar Masing-masing Tingkat Pendidikan Responden .	149
Tabel 11 :	Prosentase Tanggapan Masyarakat terhadap Dasar Hukum Pembentukan Komnas HAM	153

Tabel 12 : Prosentase Tanggapan Responden Mengenai Dasar Hukum Dibentuknya Komnas HAM Menurut Masing-masing Tingkat Pendidikannya	154
Tabel 13 : Frekuensi Tanggapan Responden tentang Keanggotaan Komnas HAM	156
Tabel 14 : Jumlah Prosentase Tanggapan Responden tentang Keanggotaan Komnas HAM	158
Tabel 15 : Frekuensi Jawaban Responden tentang Minat untuk Mengadu ke Komnas hAM	159
Tabel 16 : Frekuensi Jawaban Responden tentang Lembaga yang Dipilih untuk Mengadu Selain Komnas HAM	161
Tabel 17 : Frekuensi Jawaban Pengadu tentang Keinginan untuk Mengadukan Masalahnya ke Lembaga Lain Setelah Mengadu ke Komnas HAM	162
Tabel 18 : Frekuensi Jawaban Pengadu atas Upaya untuk Mencari Penyelesaian di Luar Komnas HAM ...	163
Tabel 19 : Frekuensi Jawaban Responden Pengadu tentang Minat Mengadukan Kembali ke Komnas HAM Apabila Ada Masalah	164
Tabel 20 : Prosentase Tanggapan Responden atas Pelaksa- naan Tugas-tugas Komnas HAM	166
Tabel 21 : Prosentase Tanggapan Responden atas Perlunya Komnas Mempunyai Wewenang yang Lebih Dari Sekedar Mengeluarkan Rekomendasi	168

Tabel 22 : Prosentase Tanggapan Responden terhadap Kemandirian Komnas HAM	170
Tabel 23 : Prosentase Jawaban Responden tentang Pihak- pihak yang Mempengaruhi Kinerja Komnas HAM	171
Tabel 24 : Jumlah Klien yang Mengadu ke LBH Jakarta ...	205

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak tahun 1969 bangsa Indonesia telah berusaha mengamalkan Pancasila melalui rangkaian pembangunan nasional yang diselenggarakan secara bertahap dalam jangka panjang 25 tahunan dan jangka sedang 5 tahunan, dengan mendayagunakan seluruh sumber daya nasional untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Menurut Tap II/MPR/1993 tentang GBHN, makna dan hakikat pembangunan nasional adalah merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Tujuan pembangunan nasional menurut GBHN 1993 adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka,

bersahabat, tertib, dan damai.

Pelaksanaan pembangunan nasional meliputi berbagai bidang kehidupan seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan keamanan, dan sebagainya. Meskipun dalam GBHN ditegaskan bahwa prioritas pembangunan diarahkan pada pembangunan ekonomi, tetapi pembangunan bidang-bidang lainnya terus ditingkatkan untuk menunjang pembangunan nasional secara keseluruhan. Hal ini dikarenakan pelaksanaan pembangunan ekonomi saja belum cukup untuk dapat mencapai tujuan pembangunan nasional. Di samping itu, tanpa adanya dukungan pembangunan pada bidang-bidang lainnya, maka pembangunan ekonomi yang telah diwujudkan dengan susah payah dan mengorbankan banyak tenaga, biaya, serta sumber daya tidak dapat dimanfaatkan sebagaimana mestinya, karena budaya masyarakat belum dapat menyesuaikannya. Bahkan ada kalanya pelaksanaan pembangunan dan pemanfaatan hasil pembangunan tidak berjalan efektif dan efisien dengan terjadinya penyimpangan, penyelewengan, sampai dengan tindakan perusakan, karena adanya kelemahan di bidang hukum, keamanan, ketertiban masyarakat, dan masalah-masalah dalam penegakan hukum.

Pembangunan di bidang hukum sebagai salah satu bagian dari pembangunan nasional mempunyai peranan penting dalam mewujudkan pembangunan nasional, seperti dirumuskan dalam Tap II/MPR/1993 Bab III Pembangunan Jangka Panjang II Bagian A angka 9 sebagai berikut:

Pembangunan hukum dan perundang-undangan telah

menciptakan sistem hukum dan produk hukum yang mengayomi dan memberikan landasan hukum bagi kegiatan masyarakat dan pembangunan. Kesadaran hukum yang makin meningkat dan makin lajunya pembangunan menuntut terbentuknya sistem hukum nasional dan produk hukum yang mendukung dan bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Pembangunan hukum selanjutnya masih perlu memperhatikan peningkatan pemasyarakatan hukum, peningkatan pelaksanaan penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen, peningkatan aparat hukum yang berkualitas dan bertanggung jawab, serta penyediaan sarana dan prasarana pendukung yang memadai.

Pembangunan di bidang hukum ini lebih lanjut ditegaskan dalam Bab IV, Pelita VI bagian A angka 18 sebagai berikut,

Pembangunan hukum yang menuju terbentuknya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 masih menghadapi berbagai macam tantangan yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku. Kesadaran dan ketaatan masyarakat terhadap hukum telah makin meningkat, di lain pihak tuntutan masyarakat terhadap kepastian dan pengayoman hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran meningkat lebih cepat, sehingga pembangunan hukum yang menuju terwujudnya sistem hukum nasional perlu sungguh-sungguh diperhatikan.

GBHN 1993 juga mengarahkan bahwa pengamalan sila Kemanusiaan yang adil dan beradab antara lain mencakup peningkatan martabat serta hak dan kewajiban asasi warga negara serta penghapusan penjajahan, kesengsaraan, dan ketidakadilan dari muka bumi. Dalam perundang-undangan Indonesia yang banyak jumlahnya, juga tersebar jaminan dan perlindungan terhadap martabat, hak dan kewajiban asasi manusia itu.

Dengan demikian, yang perlu dilakukan dalam memajukan dan meningkatkan perlindungan HAM adalah menghimpun, menelaah, mengambil intisari, menata, memasyarakatkan kem-

balli, dan melaksanakan secara teratur seluruh wawasan kemanusiaan yang telah dikembangkan secara terus-menerus. Sebagai bagian dari bangsa-bangsa yang beradab dan sebagai anggota PBB, bangsa Indonesia perlu mengkaji berbagai keputusan PBB mengenai HAM. Setiap bangsa tidak dapat menutup mata terhadap fenomena maraknya isu internasional mengenai HAM, tidak terkecuali bangsa dan pemerintah Indonesia.

Mulai tahun 1990-an, persoalan hak-hak asasi manusia (HAM) semakin marak di Indonesia. Hal ini ditandai dengan semakin meningkatnya tuntutan anggota masyarakat, baik individual maupun kolektif terhadap pelanggaran HAM yang dialaminya. Menghadapi hal ini, menurut Muladi, di satu pihak kita harus waspada terhadap kemungkinan negatif berupa keresahan sosial (*social unrest*) yang ditimbulkannya, karena seringkali tuntutan tersebut cenderung tidak terkoordinasikan, tetapi di lain pihak kita juga harus sadar, bahwa peningkatan tersebut sebenarnya merupakan refleksi dari keberhasilan pembangunan bidang politik. Melalui pendidikan politik, orang akan menjadi semakin sadar akan hak-hak dan kewajibannya sebagai warga negara (Muladi, 1994a:1).

Secara umum, apa yang dinamakan HAM adalah hak pokok atau hak dasar, yaitu hak yang bersifat fundamental, sehingga keberadaannya merupakan suatu keharusan, tidak dapat diganggu gugat, bahkan harus dilindungi, dihormati, dan dipertahankan dari segala macam ancaman, hambatan, dan

gangguan dari manusia lainnya.

Terlepas dari berbagai pendapat mengenai definisi HAM, konsep HAM bersifat universal. Namun dalam penerapannya harus memperhitungkan budaya dan tradisi negara setempat. Perbedaan struktur sosial antara bangsa-bangsa di dunia menentukan kinerja bangsa-bangsa dalam upayanya untuk memajukan HAM di negeri masing-masing. Satjipto Rahardjo mengemukakan, " barangkali faktor ekonomi atau tingkat kesejahteraan masyarakat boleh diangkat sebagai pemegang peran penting yang pada akhirnya menentukan kualitas penegakan HAM di suatu negeri. Bolehlah kiranya dibuat postulat, bahwa semakin bagus kualitas kesejahteraan suatu bangsa, semakin tinggi kemampuannya untuk memajukan perlindungan terhadap HAM di situ" (Kompas, 26 Desember 1995).

Sehubungan dengan struktur sosial bagi penegakan HAM, Satjipto menambahkan:

"... maka menjadi penting usaha untuk menciptakan suatu lingkungan yang kondusif bagi memajukan HAM. Dalam hubungan ini, maka peranan pendidikan dan penciptaan kesadaran HAM menjadi usaha yang sangat strategis. Pendidikan dan lainnya itu ditujukan terhadap sekalian lapisan dan golongan masyarakat, tetapi barang tentu dengan prioritas kepada golongan atau pihak-pihak yang secara lebih potensial berada pada posisi untuk melakukan pelanggaran HAM "(Kompas, 26 Desember 1995).

Penciptaan struktur sosial yang kondusif ini hendaknya juga dikembangkan di kalangan internasional, sehingga tidak terjadi saling menyerang dan menunjuk kekurangan negara lain dalam penegakan HAM. Hal ini pernah dialami oleh negara Indonesia, yaitu pada saat pemerintah AS menyerang pemerintah Indonesia dengan tuduhan-tuduhan pelanggaran HAM. Apabila masing-masing negara menyadari bahwa penerapan HAM itu harus memperhatikan struktur sosial dan budaya setempat, maka saling menuduh antar negara itu tidak

akan terjadi.

Indonesia yang mengukuhkan diri sebagai negara hukum mempunyai prinsip tersendiri. Berdasar berbagai pendapat yang berkembang, secara teori konstitusional, sebagai negara hukum Indonesia harus memiliki empat prinsip, yaitu:

- Setiap perbuatan warga negaranya harus sesuai hukum;
- Pembagian kekuasaan negara yang jelas dalam negara;
- Adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas;
- Adanya pengakuan terhadap HAM.

Sesuai dengan kedudukannya sebagai negara hukum, yang salah satu cirinya adalah mengakui adanya HAM, maka pemerintah Indonesia memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dalam masalah HAM ini.

HAM di Indonesia merupakan pengamalan Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab dalam kesatuan dengan sila-sila lainnya, dan hakikat Pembangunan Nasional Indonesia adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Oleh karena itu sesungguhnya program perlindungan, penegakan, serta pemajuan HAM adalah merupakan program nasional Indonesia sendiri. Program perlindungan, penegakan, dan pemajuan HAM tersebut terdapat di dalam GBHN, Pelita, dan peraturan perundang-undangan, dalam kebijakan pemerintah, serta dalam program organisasi kekuatan sosial politik dan organisasi kemasyarakatan. Selain itu juga terdapat dalam ajaran agama, adat-istiadat, dan budaya yang dianut oleh rakyat Indonesia sendiri. Yang

masih perlu dilakukan adalah mengadakan mekanisme yang secara khusus memasyarakatkan, memantau, serta mengkaji pelaksanaan program nasional ini secara terus-menerus. (Bahar, 1996:34-35)

Di samping faktor-faktor internal, maka banyak pula faktor eksternal yang mendorong bangsa Indonesia untuk memperhatikan masalah-masalah HAM secara lebih sungguh-sungguh. Faktor-faktor eksternal tersebut antara lain adalah banyaknya negara maju yang selalu berusaha untuk mengkaitkan politik luar negerinya, khususnya bantuan luar negerinya dengan masalah perlindungan HAM di suatu negara. Sebagai contoh adalah pemerintah AS seperti disinggung di atas.

Konsepsi tentang HAM dewasa ini telah berkembang pesat dari sekedar merupakan wujud sempit dari paham liberal dan individualis menuju ke arah paham kemanusiaan yang lebih luas dan lebih mendasar. Itulah yang menyebabkan mengapa HAM ini semakin lama semakin mendapatkan dukungan luas, baik dalam konteks hubungan internasional maupun perkembangan dalam negeri suatu negara.

Dalam tahap perkembangannya sekarang, pemantauan dan penegakan HAM telah didukung oleh perangkat yang lengkap, yang meliputi instrumen dan mekanisme HAM internasional, regional dan nasional, yang saling menunjang satu sama lain. Negara yang mengabaikan kenyataan ini akan berada pada posisi yang tidak menguntungkan dalam hubungan luar negerinya, padahal hubungan luar negeri ini semakin lama

semakin penting dalam abad 21 mendatang.

menurut Muladi, kondisi penghayatan dan penegakan HAM di Indonesia masih belum memuaskan karena berbagai faktor, yang pada hakekatnya bermuara pada masalah sentral, yaitu belum adanya interpretasi kolektif yang padu (*uniform collective interpretation*) diantara anggota masyarakat, baik yang bergerak di lingkungan infrastruktur, suprastruktur maupun transtruktur. Yang lebih memprihatinkan lagi adalah adanya kecenderungan beberapa kelompok anggota masyarakat untuk berfikir secara dikhotomis (*dichotomy thinking*) seperti Sipil - ABRI, Infra-Suprastruktur, penguasa-masyarakat, dan sebagainya, yang membahayakan integrasi nasional. (Muladi, 1994)

Kondisi-kondisi seperti di atas telah mendorong pemerintah untuk segera membentuk Komisi Nasional HAM dengan Keppres No.50 Tahun 1993. Dengan Keppres No.476/ M Tahun 1993, pada tanggal 10 Desember 1993 diumumkan 25 (dua puluh lima) anggotanya, yang untuk pertama kali diangkat oleh Presiden.

Sejak berdirinya tahun 1993, telah banyak tugas yang ditangani oleh Komnas HAM. Kepercayaan masyarakat kepada lembaga ini makin meningkat. Di berbagai media massa sering ditulis dan ditayangkan mengenai banyaknya warga yang mengadukan berbagai masalah ke Komnas HAM. Berdasar catatan, Komnas HAM dalam prakteknya banyak menyelesaikan kasus buruh dan kasus pertanahan.

Di balik popularitas dan kesuksesan dalam pelaksa-

naan tugasnya, Komnas HAM harus menanggung beban yang berat. Komnas HAM menghadapi problema terlalu besarnya harapan masyarakat agar lembaga ini mampu dengan segera mencapai harapan-harapan atas apa yang diadukan oleh masyarakat. Di samping itu masyarakat juga mengharapkan agar Komnas HAM lebih pro-aktif daripada sekedar reaktif. Selama ini, Komnas HAM dalam bekerjanya tergantung pada adanya laporan dari masyarakat. Apabila ada pengaduan, barulah Komnas HAM bertindak, dan hal inilah yang mendorong masyarakat menuntut agar Komnas HAM bertindak lebih aktif, tanpa menunggu laporan/pengaduan dari masyarakat. Di lain pihak, Komnas HAM sendiri menghadapi problema sumber daya manusia. Dengan anggota yang hanya 25 orang, tidaklah mungkin bagi Komnas HAM untuk dapat menyelesaikan semua pengaduan masyarakat dengan segera.

Selama 4 tahun bekerja, Komnas telah menerima ribuan pengaduan dan surat. Tidak semua pengaduan dapat ditangani dengan cepat, tergantung jenis masalahnya. Namun masyarakat terlanjur menaruh harapan yang terlalu besar terhadap Komnas, sehingga apabila masalahnya tidak segera selesai, muncul tanggapan yang negatif terhadap Komnas.

Berbagai tanggapan muncul sehubungan dengan keberadaan dan peranan Komnas HAM dalam penegakan dan perlindungan HAM di Indonesia. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi tanggapan masyarakat tersebut. Faktor-faktor tersebut dapat berupa faktor internal dan faktor eksternal, yaitu dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor kepentingan pribadi dari

masing-masing anggota masyarakat maupun kondisi obyektif yang terjadi di dalam masyarakat. Oleh karena itu, untuk mengetahui tanggapan masyarakat terhadap Komnas perlu dipelajari faktor-faktor tersebut.

B. Permasalahan

Sejak dibentuk dengan Keputusan Presiden No.53 Tahun 1993 pada tanggal 7 Juni dan mulai aktif setelah anggotanya yang semuanya berjumlah 25 orang (termasuk ketua yang telah ditunjuk pada tanggal 7 Juni) diangkat oleh Presiden Soeharto pada tanggal 7 Desember 1993, Komnas HAM telah menerima ribuan surat pengaduan. Banyaknya pengaduan yang diterima oleh Komnas HAM menunjukkan perhatian masyarakat yang demikian besar, sehingga memaksa Komnas HAM untuk bekerja keras memenuhi harapan masyarakat tersebut.

Upaya Komnas HAM ini ternyata tidak semuanya ditanggapi dengan baik oleh beberapa kalangan. Sikap skeptis terhadap kemandirian Komnas HAM yang dibentuk dengan Kepres dan dibiayai oleh Sekretariat Negara mempengaruhi penilaian masyarakat terhadap cara kerja Komnas HAM. Hal ini merupakan bukti bahwa kehadiran Komnas HAM tidak begitu saja dapat diterima dengan lapang dada oleh semua lapisan masyarakat. Meskipun begitu, kehadiran Komnas HAM dirasakan merupakan angin segar bagi para pencari keadilan di Indonesia.

Mengingat banyaknya pengaduan yang diterima Komnas

HAM (yang mengindikasikan minat masyarakat yang besar), dan di samping itu adanya berbagai tanggapan terhadap keberadaan dan hasil kerja Komnas HAM, maka yang menjadi masalah umum dalam penelitian ini adalah: "Bagaimanakah Tanggapan Masyarakat terhadap Eksistensi dan Peranan Komnas HAM di Indonesia ?".

Dari masalah umum tersebut dapat dirinci masalah-masalah khusus sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa sajakah yang menyebabkan masyarakat mengadukan masalahnya pada Komnas HAM.
2. Bagaimanakah tanggapan masyarakat terhadap eksistensi dan peranan Komnas HAM di Indonesia?
3. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi tanggapan masyarakat ?
4. Bagaimanakah peran yang diharapkan masyarakat terhadap Komnas HAM, dan apakah kendala yang dihadapi Komnas di dalam melaksanakan tugas-tugasnya ?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Agar penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan seperti yang telah diuraikan di muka dapat mencapai sasaran yang diharapkan, maka diperlukan pembatasan ruang lingkup masalah.

Sebagaimana disebut di atas, permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah Tanggapan Masyarakat terhadap Eksistensi dan Peranan Komnas HAM di Indonesia.

Pengertian masyarakat mempunyai lingkup yang luas, baik berkaitan dengan wilayah, kategori masyarakat, maupun mengenai jumlahnya. Oleh karena itu, dalam penelitian ini hanya akan dibicarakan masyarakat di wilayah DKI Jakarta. Dan selanjutnya, untuk lebih mengkonkritkan data-data yang diperoleh dalam penelitian, maka akan dibagi dalam dua kelompok, yaitu:

- I. Kelompok masyarakat yang belum pernah mengadukan masalahnya ke Komnas HAM.
- II. Kelompok masyarakat yang sudah pernah mengadukan masalahnya ke Komnas HAM.

Dengan pembagian ke dalam dua kelompok masyarakat tersebut, diharapkan akan diperoleh data yang lengkap tentang tanggapan masyarakat ini.

D. Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara keseluruhan mempunyai maksud dan tujuan sebagai berikut:

1. Memperoleh gambaran yang jelas mengenai Komnas HAM, baik mengenai kelembagaannya, tugas dan wewenangnya, dan peranannya dalam penegakan HAM di Indonesia.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi masyarakat sehingga mengadukan permasalahannya ke Komnas HAM.
3. Mengetahui bagaimana tanggapan masyarakat terhadap eksistensi dan peranan Komnas HAM di Indonesia.
4. Untuk menginventarisasi tanggapan masyarakat terhadap

keberhasilan kerja Komnas HAM.

5. Mencari dan selanjutnya menganalisa berbagai faktor yang mempengaruhi tanggapan masyarakat terhadap Komnas HAM.

E. Manfaat Penelitian

Dari segi teoretis, penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan teori-teori di bidang hukum, terutama yang menyangkut hak asasi manusia. Selain itu, data yang diperoleh dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian dalam menganalisis persoalan-persoalan yang menyangkut upaya penegakan HAM di Indonesia, baik melalui tindakan yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif.

Dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi para anggota Komnas HAM, baik dalam merumuskan kebijakan penanganan masalah-masalah HAM maupun pelaksanaan tugas-tugasnya di lapangan. Di samping itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat berguna bagi masyarakat luas yang belum pernah mengadakan permasalahannya ke Komnas HAM.

F. Kerangka Pemikiran

Persoalan HAM sudah menjadi suatu persoalan praktis yang struktural sifatnya, terpateri dalam realitas sosial dan politik, sehingga tidak bisa dilihat secara normatif

saja. Selain itu, sangat terkait dengan isu pembangunan, yang selama ini menjadi akar dari persoalan lingkungan hidup, buruh, pembatasan wanita, represi terhadap lembaga demokrasi, dan lain-lain. Karena itu, tidak mungkin menganalisis analisis normatif budaya tanpa pengenalan sistematis terhadap realitas politis dan pembangunan.

Untuk itu, dalam penelitian yang menyangkut HAM dan pelaksanaannya diperlukan analisis secara sosiologis. Menurut Soerjono Soekanto, seorang yang menggunakan ilmu sosiologi akan berusaha untuk memahami dan mengungkapkan perilaku orang-orang, apa motifnya, dan apakah arti perilaku tersebut bagi masing-masing. Hal itu akan dapat dicapai dengan cara (Soekanto, 1984:34):

1. Mengamati perilaku manusia dan memahaminya;
2. Mengadakan identifikasi terhadap motif dari perilaku tersebut.

Dengan demikian melalui kajian secara sosiologis ini, maka akan diungkapkan mengapa masyarakat DKI Jakarta mengadukan masalahnya ke Komnas HAM, apa yang menjadi motif tindakan tersebut, apa yang menjadi latar belakangnya, dan sebagainya. Caranya adalah dengan mengamati gejala yang timbul dalam masyarakat setelah lahirnya Komnas HAM, untuk kemudian berusaha memperoleh tanggapan dari masyarakat tentang segala hal yang berkaitan dengan Komnas HAM. Setelah memperoleh tanggapan dari masyarakat, maka dicari upaya untuk mengetahui dan mengidentifikasi motif yang melatarbelakangi tindakan dan tanggapan masyarakat terhadap Komnas

HAM tersebut.

Menurut teori Sosiologi, setiap tindakan yang dilakukan manusia bukanlah tanpa sebab. Dengan merujuk karya Weber, Soerjono Soekanto mengatakan bahwa sejalan dengan asumsi mengenai kekuasaan, wewenang, dan konflik, maka timbul konsepsi bahwa setiap perbuatan atau aksi manusia mempunyai tujuan-tujuan tertentu dan mempunyai arti-arti tertentu bagi dirinya. Manusia mempunyai kemampuan-kemampuan untuk mempertimbangkan melakukan perbuatan-perbuatan tertentu, yang dalam keadaan-keadaan tertentu mungkin bertentangan dengan sistem ketertiban yang ada. Hal ini disebabkan oleh karena sekali manusia tersebut sadar akan kedudukannya sebagai warga masyarakat, maka dia akan dapat memilih perbuatan-perbuatan apakah yang akan dilakukannya, dan lingkungan sosial dan kebudayaan akan membentuk struktur pilihan tersebut (Soekanto, 1991:60-61).

Pada tabloid Mutiara edisi 842 tanggal 10-16 Desember 1996 dimuat beberapa pendapat dari berbagai kalangan masyarakat. Dari beberapa pendapat yang muncul tercermin bahwa masih terdapat sebagian masyarakat Indonesia yang belum mengetahui keberadaan Komnas HAM di Indonesia. Pendapat dan tanggapan sebagian masyarakat yang telah diwawancarai oleh tabloid tersebut tentunya juga mencerminkan tanggapan masyarakat Indonesia yang lain, tidak hanya di pelosok-pelosok, namun juga sebagian masyarakat yang tinggal di Jakarta, tempat di mana Komnas HAM berkedudukan.

Selama ini, yaitu sejak berdiri tahun 1993 hingga

akhir 1997, masih banyak masyarakat yang belum mengetahui apa fungsi dan tugas-tugas Komnas HAM. Masyarakat mendefinisikan sendiri persoalan apa yang layak disampaikan ke Komnas HAM. Akibatnya tidak sedikit persoalan yang disampaikan ke Komnas sebenarnya salah alamat, sehingga bukan merupakan wewenang Komnas HAM untuk menanganinya.

Sebagian besar masyarakat juga belum mengerti tugas Komnas HAM yang sebenarnya. Pada umumnya hanya berpikir bahwa segala sesuatu yang dirasakan sebagai pelanggaran HAM, maka merupakan tugas dan wewenang Komnas. Padahal Komnas HAM memiliki tiga tugas pokok, yaitu selain tugas pemantauan, juga tugas pemahaman serta pendidikan dan penyuluhan. Berdasar pengamatan penulis, sebagian besar masyarakat hanya mengetahui tugas Komnas HAM di bidang pemantauan saja. Hal ini cukup beralasan, mengingat pemberitaan pers, sebagian besar bahkan hampir semuanya menyangkut tugas Komnas HAM di bidang pemantauan. Jadi, meskipun kiprah Komnas HAM semakin populer belakangan ini, masih banyak juga masyarakat yang belum memahami tentang tugas dan fungsinya.

Di samping masalah tugas dan wewenang Komnas HAM, di tengah maraknya isu internasional tentang HAM, masih terdapat sebagian anggota masyarakat Indonesia yang beranggapan bahwa Komnas HAM sebenarnya tidak perlu dibentuk. Seperti dimuat dalam tabloid Mutiara, mereka yang berpendapat demikian itu dilandasi oleh pemikiran bahwa di Indonesia sudah ada DPR sebagai wakil rakyat yang lebih cocok untuk

pengaduan, sesuai dengan fungsinya sebagai wakil rakyat yang menyuarkan aspirasi mereka. Meskipun mereka juga menyadari bahwa usaha yang dilakukan ke DPR jarang sekali yang berhasil. Di samping itu, mereka yang berpendapat bahwa Komnas HAM tidak perlu dibentuk berpendapat bahwa sudah ada aparat-aparat penegak hukum seperti Hakim, Jaksa, Polisi, yang menangani perkara. Pendapat ini tidak dapat sepenuhnya disalahkan, mengingat tidak semua anggota masyarakat mempunyai wawasan yang luas mengenai HAM. Inilah yang menjadi salah satu tugas Komnas HAM di bidang pendidikan dan penyuluhan.

Dari gambaran di atas, dapat dilihat beragamnya tanggapan masyarakat terhadap eksistensi dan peranan Komnas HAM di Indonesia. Beragamnya pendapat atau tanggapan ini dapat dipelajari dengan menggunakan teori-teori Psikologi dan teori-teori Sosiologi. Menurut teori-teori Psikologi, beragamnya tanggapan ini disebabkan karena salah satu karakteristik perilaku manusia yang menarik adalah sifat diferensialnya. Maksudnya satu stimulus (rangsangan) dapat menimbulkan lebih dari satu tanggapan (respons) yang berbeda dan beberapa stimulus yang berbeda dapat saja menimbulkan tanggapan (respons) yang sama.

Selanjutnya, respons hanya akan timbul apabila individu dihadapkan pada suatu stimulus yang menghendaki adanya reaksi individual. Respons evaluatif berarti bahwa bentuk reaksi yang dinyatakan sebagai sikap itu timbulnya didasari oleh proses evaluasi dalam diri individu yang

memberi kesimpulan terhadap stimulus dalam bentuk nilai baik-buruk, positif-negatif, menyenangkan-tidak menyenangkan, yang kemudian mengkristal sebagai potensi reaksi terhadap obyek sikap (Azwar,1995:15).

Dalam hal yang berkaitan dengan Komnas HAM, masyarakat akan bereaksi secara individual, karena masing-masing individu mempunyai sudut pandang yang berbeda terhadap Komnas HAM. Masyarakat yang pernah mengadukan masalahnya ke Komnas HAM tentunya akan mempunyai tanggapan yang berbeda dengan tanggapan masyarakat yang belum pernah mengadu ke Komnas HAM.

Dari berbagai teori mengenai tanggapan, dapat diambil kesimpulan bahwa pembentukan kesan atau tanggapan terhadap obyek, dalam hal ini Komnas HAM merupakan proses kompleks dalam diri individu yang melibatkan individu yang bersangkutan, situasi dimana tanggapan itu terbentuk, dan atribut atau ciri-ciri obyektif yang dimiliki oleh stimulus. Dan untuk dapat mempunyai tanggapan dan penghayatan, seseorang harus mempunyai pengalaman yang berkaitan dengan obyek psikologis. Apakah penghayatan itu kemudian akan membentuk sikap positif atau negatif, akan tergantung pada berbagai faktor lain.

Dalam mempelajari tanggapan masyarakat terhadap eksistensi dan peranan Komnas HAM di Indonesia, pola pemikirannya berawal pada pemikiran bahwa terdapat berbagai tanggapan terhadap keberadaan dan peranan Komnas HAM di dalam upaya perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia.

Perbedaan tanggapan tersebut diakibatkan oleh perbedaan pengetahuan, latar belakang sosial, dan pengalaman seseorang.

Theodore M. Newcomb dan kawan-kawan dalam bukunya *Social Psychology: The Study of Human Interaction* menyatakan bahwa persepsi/tanggapan ini dipengaruhi oleh:

1. Kepekaan individu, yang dipengaruhi oleh keadaan psikologis yang sementara. Berbagai macam motivasi atau emosi mempengaruhi pandangan perseptor.
2. Pendirian perseptor.
3. Inteligensia
4. Kepribadian si perseptor; perseptor yang mempunyai kepribadian positif akan selalu berfikir positif.

Selanjutnya, ketepatan dari persepsi/tanggapan seseorang terhadap sesuatu dipengaruhi oleh:

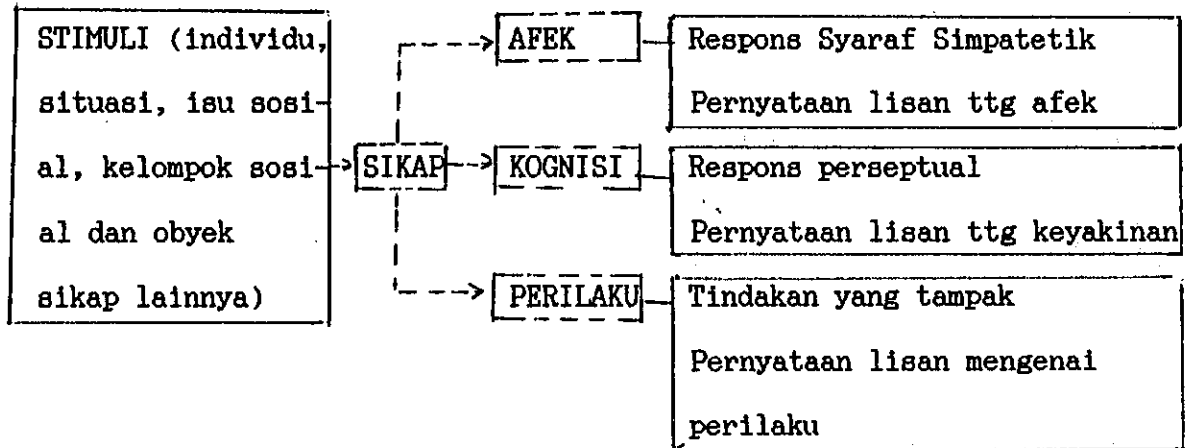
1. Kepandaian dan pengalaman;

Inteligensi tidak saja meningkat dengan pengalaman, tetapi juga mengendalikan kemampuan untuk menarik manfaat dari pengalaman dan menjelaskan hal-hal yang diamati melalui prinsip-prinsip umum atau konsep-konsep.

2. Kemajuan kognitif

Orang-orang yang lebih menyukai pola-pola yang sederhana dan kurang tertarik oleh yang kompleks dalam penilaian-penilaian estetis mereka, tidak merupakan penilai-penilai yang sebaik orang yang mempunyai gaya dan selera-selera kognitif yang lebih kompleks.

Variabel independen	Variabel	Variabel dependen
yang dapat diukur	intervening	yang dapat diukur



Ragaan 1: Konsepsi Skematik Rosenberg dan Hovland mengenai Sikap

Dalam ragaan 1 di atas terlihat bahwa sikap seseorang terhadap suatu obyek selalu berperanan sebagai perantara antara tanggapannya dan obyek yang bersangkutan.

Pengalaman pribadi yang diperoleh yang langsung berkaitan dengan suatu persoalan akan membuat seseorang lebih banyak memikirkan dan membicarakannya. Oleh karena itu seseorang akan memiliki sikap yang lebih kuat terhadap suatu obyek apabila memiliki pengalaman langsung dengan obyek itu, daripada hanya mendengar tentang obyek itu dari orang lain atau membacanya. Selain itu, sumber kekuatan sikap yang lain adalah adanya kepentingan tetap atau kepentingan diri sendiri dalam suatu masalah.

Berdasar teori Sosiologi, menurut Weber, seperti

3. Pola sikap

Orang-orang yang intraseptif "terbuka" untuk informasi dari orang lain, terbuka untuk observasi dan penafsiran tanda-tanda yang disajikan orang-orang lain. Sifat intraseptif terlebih dahulu mengandalkan adanya sikap tidak berprasangka, sehingga orang bebas untuk melihat apa yang disajikan orang lain. Dengan demikian, pemahaman diri yang besar akan menjamin obyektivitas.

4. Latar belakang sosial (Theodore M.Newcomb, tanpa tahun:214-218).

Pada manusia, terhadap stimulus yang disajikan kepadanya, maka ia tidak akan begitu saja memberikan tanggapan. Diperlukan pemahaman, penalaran, dan perasaan untuk menterjemahkan simbol-simbol yang diterimanya. Untuk menjelaskan proses terjadinya tanggapan terhadap rangsangan yang diterima, maka akan digunakan Konsepsi Skematik dari Rosenberg dan Hovland.

yang dikutip George Ritzer, apabila seseorang hanya berusaha meneliti perilaku saja, dia tidak akan yakin bahwa perbuatan itu mempunyai arti subyektif dan diarahkan kepada orang lain. Peneliti sosiologi harus mencoba menginterpretasikan tindakan si aktor. Artinya, seorang yang menggunakan teori Sosiologi harus memahami motif dari tindakan si aktor. Selanjutnya, untuk memahami motif tindakan si aktor, Weber menyarankan dua cara, yaitu:

1) melalui kesungguhan;

2) dengan mencoba mengenangkan dan menyelami pengalaman si aktor.

Metode pemahaman yang diajukan ini tidak hanya bersifat penjelasan kausal saja, sehingga makin rasional suatu tindakan yang dilakukan, maka akan semakin mudah untuk dipahami (Weber, dalam Ritzer, 1992:46-47).

Kesimpulan utama yang dapat diambil dari Teori Aksi yang dikembangkan sebagai Konsep Voluntarisme oleh Talcott Parsons adalah bahwa tindakan sosial merupakan suatu proses dimana aktor terlibat dalam pengambilan keputusan-keputusan subyektif tentang sarana dan cara untuk mencapai tujuan tertentu yang telah dipilih, yang kesemuanya itu dibatasi kemungkinan-kemungkinannya oleh sistem kebudayaan dalam bentuk norma-norma, ide-ide, dan nilai-nilai sosial. Di dalam menghadapi situasi yang bersifat kendala baginya itu, aktor mempunyai sesuatu di dalam dirinya berupa kemauan bebas.

Beberapa asumsi fundamental Teori Aksi (1940) dike-

mukakan oleh Hinkle dengan merujuk karya Mac Iver, Znaniecki, dan Parsons sebagai berikut:

- 1) Tindakan manusia muncul dari kesadarannya sendiri sebagai subyek dan dari situasi eksternal dalam posisinya sebagai obyek.
- 2) Sebagai subyek manusia bertindak atau berperilaku untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Jadi tindakan manusia bukan tanpa tujuan.
- 3) Dalam bertindak manusia menggunakan cara, teknik, prosedur, metode, serta perangkat yang diperkirakan cocok untuk mencapai tujuan tersebut.
- 4) Kelangsungan tindakan manusia hanya dibatasi oleh kondisi yang tidak dapat diubah dengan sendirinya.
- 5) Manusia memilih, menilai, dan mengevaluasi terhadap tindakan yang akan, sedang, dan yang telah dilakukan.
- 6) Ukuran-ukuran, aturan-aturan, atau prinsip-prinsip moral diharapkan timbul pada saat pengambilan keputusan.
- 7) Studi mengenai antar hubungan sosial memerlukan pemakaian teknik penemuan yang bersifat subyektif seperti metode verstehen, imajinasi, *sympathetic reconstruction* atau seakan-akan mengalami sendiri (*vicarious experience*) (Ritzer, 1992:53-54).

Untuk lebih menjelaskan bahwa tindakan manusia itu tidak semata-mata merupakan reaksi atas stimulus yang diterimanya, dapat digunakan teori dari Herbert Blumer. Menurut Herbert Blumer (1962), dalam Teori Interaksi Simbo-

lik modern dikatakan bahwa manusia saling menterjemahkan dan saling mendefinisikan tindakannya. Bukan hanya sekedar reaksi belaka dari tindakan seseorang terhadap orang lain. Tanggapan seseorang tidak dibuat secara langsung terhadap tindakan orang lain, tetapi didasarkan atas 'makna' yang diberikan terhadap tindakan orang lain itu. Interaksi antar individu, diantarai oleh penggunaan simbol-simbol, interpretasi, atau dengan saling berusaha untuk saling memahami maksud dari tindakan masing-masing. Jadi dalam proses interaksi manusia itu bukan suatu proses dimana adanya stimulus secara otomatis dan langsung menimbulkan tanggapan atau respons. Tetapi antara stimulus yang diterima dan respons yang terjadi sesudahnya, diantarai oleh proses interpretasi oleh si aktor, yang merupakan proses berfikir yang merupakan kemampuan yang khas yang dimiliki manusia.

G. Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara dari suatu penelitian, yang harus diuji kebenarannya dengan jalan riset. Oleh karena itu, hipotesis adalah dugaan, yang mungkin benar atau mungkin juga salah. Hipotesis akan ditolak jika faktanya menyangkal, dan akan diterima jika fakta membuktikan kebenarannya. Penerimaan atau penolakan terhadap suatu hipotesis bergantung pada hasil pengolahan data yang relevan. Oleh karena itu hipotesis dapat dianggap sebagai konklusi sementara, dan sebagai hasil sementara dari perenung-

an yang masak-masak dan pertimbangan yang sistematis.
(Kartono, 1990b:78)

Mengenai cara menyusun hipotesis, menurut Ronny Hanitijo Soemitro, tidak ada ketentuan yang berlaku umum. Hanya saja, sebagai pegangan dapat dikemukakan bahwa hipotesis hendaknya menyatakan hubungan antara dua variabel atau lebih, dinyatakan dalam kalimat pernyataan atau deklaratif, dirumuskan secara jelas dan padat, dan dapat diuji kebenarannya dengan cara menyimpulkan data empiris. (Soemitro, 1994:43)

Dalam penelitian ini, hipotesisnya dapat dirumuskan sebagai berikut:

Hipotesis 1 : Ada hubungan erat antara pengetahuan masyarakat tentang lembaga Komnas HAM dengan tanggapan masyarakat terhadap eksistensi dan peranan Komnas HAM di Indonesia.

Hipotesis 2 : Ada hubungan erat antara latar belakang sosial masyarakat dengan tanggapan masyarakat terhadap eksistensi dan peranan Komnas HAM di Indonesia

Hipotesis 3 : Ada hubungan erat antara pengalaman seseorang yang pernah mengadukan masalahnya ke Komnas HAM dan orang yang tidak berpengalaman dengan tanggapan masyarakat terhadap eksistensi dan peranan Komnas HAM di Indonesia.

H. METODE PENELITIAN

Sebagai awal, penelitian ini berusaha memperoleh kejelasan mengenai HAM, instrumen-instrumen HAM, profil lembaga Komnas HAM, mengenai seluk beluk Komnas HAM itu sendiri, tugas, wewenang, maupun kegiatan yang dilakukan. Setelah berhasil memperoleh gambaran jelas tentang lembaga Komnas HAM, perhatian penelitian ini akan difokuskan pada tanggapan masyarakat terhadap eksistensi dan peranan Komnas HAM. Hal-hal yang berkaitan dengan metode penelitian dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini, sesuai dengan tinjauannya yang sosiologis, mengikuti pola penelitian ilmu-ilmu sosial, khususnya sosiologi.

2. Spesifikasi Penelitian

Dilihat dari perspektif sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya. (Soekanto, 1986:10) Dalam hal ini adalah memperoleh data-data tentang tanggapan masyarakat DKI Jakarta terhadap eksistensi dan peranan Komnas HAM di Indonesia.

Di samping bersifat diskriptif analitis, penelitian ini juga bersifat eksplanatoris, karena peneliti akan menjelaskan hubungan kausal antara variabel-variabel melalui pengujian hipotesa.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini direncanakan akan mengambil lokasi di wilayah DKI Jakarta. Alasan pemilihan lokasi di Jakarta adalah karena lembaga Komnas HAM berpusat di Jakarta, dan wilayah DKI Jakarta berdasar data yang ada di Komnas HAM merupakan daerah yang memiliki masalah yang paling banyak diadukan, sehingga akan diperoleh gambaran yang lebih representatif mengenai tanggapan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas-tugas Komnas HAM.

4. Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat di wilayah DKI Jakarta, yang akan dibagi ke dalam dua kelompok, yaitu:

- Kelompok I : warga masyarakat yang belum pernah mengadukan masalahnya ke Komnas HAM.
- Kelompok II : warga masyarakat yang pernah mengadukan masalahnya kepada Komnas HAM (selanjutnya disebut sebagai 'pengadu')

5. Sampel Penelitian

Dari populasi yang sudah disebutkan di atas, dalam pengambilan sampel akan digunakan metode *purposive sampling*, yaitu pengambilan sampel didasarkan pada tujuan tertentu.

6. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi data sekunder maupun data primer. Data sekunder diperoleh dari data-data kepustakaan yang berupa buku-buku, majalah, surat kabar, dan bahan-bahan lain yang berkaitan dengan HAM dan Komnas HAM. Sedangkan data primer diperoleh dari staf Komnas HAM, di samping informasi langsung dari lapangan melalui wawancara dan penyebaran kuesioner. Secara rinci, pengumpulan data dilakukan dengan cara:

1. Studi kepustakaan;
2. Pengamatan (observasi) di lapangan;
3. Wawancara;
4. Daftar pertanyaan (kuesioner).

7. Pengolahan dan Penyajian Data

Dalam penelitian ini data yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data diproses melalui kegiatan pengolahan dan penyajian data. Data yang diperoleh dari studi kepustakaan dan wawancara dikumpulkan, diseleksi, dan dievaluasi untuk kemudian

dideskripsikan dalam bentuk uraian-uraian. Sedangkan data yang diperoleh dari daftar pertanyaan (kuesioner) diolah dan disajikan melalui kegiatan yang mencakup "editing", yaitu memeriksa dan meneliti data yang telah diperoleh untuk menjamin apakah sudah dapat dipertanggungjawabkan dengan kenyataan. Dalam penelitian ini tidak dilakukan "coding" terhadap data-data, sehingga setelah data diedit, maka kegiatan dilanjutkan pada tahap "tabulasi". Pada tahap ini, data dipindahkan dari daftar pertanyaan ke dalam tabel-tabel yang telah dipersiapkan untuk maksud-maksud tersebut (Soemitro, 1994:64-65).

Bentuk pengaturan data dalam bentuk tabel yang dipergunakan adalah pengaturan data yang mendistribusikan frekuensi jawaban dari responden (distribusi frekuensi).

I. Definisi Operasional

Untuk memperoleh pemahaman yang sama dalam membicarakan permasalahan dalam penelitian ini, maka berikut ini akan dikemukakan definisi operasional yang berkaitan dengan judul penelitian.

1. Tanggapan dalam penelitian ini diartikan sebagai sambutan masyarakat terhadap hal-hal yang dilakukan oleh Komnas HAM. Tanggapan dapat dibedakan dalam tiga jenis, yaitu:

- Tanggapan Kognitif merupakan pernyataan mengenai apa yang dipercaya atau diyakini mengenai obyek sikap, dalam hal ini Komnas HAM;
 - Tanggapan afektif dapat dilihat pada pernyataan perasaan seseorang mengenai sesuatu, dalam hal ini dapat dilihat pada tanggapan masyarakat terhadap keberadaan dan peranan Komnas HAM di Indonesia;
 - Tanggapan Konatif merupakan kecenderungan untuk berbuat, yang terungkap melalui pernyataan keinginan melakukan atau kecenderungan untuk melakukan, yaitu pernyataan masyarakat untuk mengadakan masalahnya ke Komnas HAM dan kenyataan bahwa masyarakat telah mengadu ke Komnas HAM.
2. Masyarakat dalam penelitian ini adalah sejumlah manusia, yang menempati wilayah tertentu dengan budaya tertentu, yaitu masyarakat DKI Jakarta yang terdiri dari masyarakat yang belum pernah mengadu ke Komnas HAM dan masyarakat yang sudah pernah mengadu ke Komnas HAM.
 3. Keberadaan (Eksistensi) Komnas HAM adalah keberadaan Komnas HAM sebagai lembaga yang menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan HAM di Indonesia.
 4. Peranan Komnas HAM adalah tugas-tugas utama yang dilaksanakan oleh Komnas HAM, yaitu sesuai dengan Pasal 5 Keppres No.50 Tahun 1993, yang meliputi menyebarluaskan wawasan nasional dan internasional mengenai HAM baik kepada masyarakat Indonesia maupun kepada masyarakat internasional, mengkaji berbagai instrumen PBB tentang

HAM dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan akses dan/atau ratifikasinya, memantau dan menyelidiki pelaksanaan HAM serta memberikan pendapat, pertimbangan, dan saran kepada badan pemerintahan negara mengenai pelaksanaan HAM.

5. Komnas HAM adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan Keppres No.1993, beranggotakan 25 orang, yang menurut Pasal 4 Keppres No.50 Tahun 1993 bertujuan untuk membantu pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan Piagam PBB serta Deklarasi Universal HAM, dan meningkatkan perlindungan HAM guna mendukung terwujudnya tujuan pembangunan nasional yaitu pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya.

J. Rancangan Analisis

Untuk menganalisis data dipergunakan analisis kualitatif dan analisis kuantitatif. Analisis kuantitatif dipergunakan untuk kajian yang bersifat empiris (sosiologis). Sedangkan analisis kualitatif digunakan untuk mengkaji aspek-aspek normatif (yuridis) melalui metode yang bersifat "deskriptif analitis", yaitu menguraikan gambaran dari data-data yang diperoleh dan menghubungkannya satu sama lain untuk mendapatkan suatu kesimpulan yang bersifat umum.

Peneliti juga akan mempelajari karakteristik populasi berdasarkan sampel yang diambil dari populasi tersebut,

dan akan membuat generalisasi berdasar data yang diperhatikan.

K. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang disajikan dalam penelitian ini terdiri dari empat bab.

Bab I sebagaimana telah diuraikan di muka adalah Pendahuluan, berisi Latar Belakang, Permasalahan, Ruang Lingkup Penelitian, Maksud dan Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Hipotesis, Metode Penelitian, Definisi Operasional, Rancangan Analisis, dan Sistematika Penulisan.

Bab II adalah Tinjauan Pustaka yang menguraikan tentang Sejarah, Pengertian dan Perkembangan Konsep tentang HAM, Pandangan Indonesia Mengenai HAM dan Implementasinya dalam Peraturan Perundang-undangan RI dan Kelembagaannya, Instrumen-instrumen HAM dan Badan-badan HAM, HAM-Demokratisasi - Negara Hukum, dan Pendidikan dan Penyebarluasan HAM.

Bab III merupakan Hasil Penelitian, berisi Karakteristik Responden, Pengetahuan Masyarakat tentang Keberadaan dan Peranan Komnas HAM di Indonesia, Tanggapan Masyarakat terhadap Keberadaan dan Peranan Komnas HAM di Indonesia, Alasan-alasan Masyarakat Mengadukan Masalahnya ke Komnas, Tanggapan masyarakat terhadap Pelaksanaan Tugas-tugas Komnas HAM, Peranan Komnas HAM yang Diharapkan Masyarakat,

dan Masalah-masalah Pelanggaran HAM dan Usaha-usaha Yang Dilakukan Untuk Memajukan dan Melindungi HAM.

Bab IV merupakan Diskusi Hasil Penelitian, yang berisi Kondisi Penegakan HAM di Indonesia dan Perkembangan Yang Terjadi Dalam Masyarakat, Alasan-alasan yang Mendorong Masyarakat Mengadukan Masalahnya ke Komnas HAM, Peranan LSM dan Media Massa dalam Mendukung Pelaksanaan Tugas-tugas Komnas di Bidang Perlindungan dan Penegak-an HAM, Relevansi antara Tingkat Pengetahuan Masyarakat dengan Tanggapannya terhadap Keberadaan dan Peranan Komnas HAM di Indonesia, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Tanggapan Masyarakat, dan Peranan Komnas HAM yang Dikehendaki Masyarakat serta Kendala yang Dihadapi Komnas HAM dalam Melaksanakan Tugas-tugasnya.

Bab V merupakan Penutup, yang akan memuat Kesimpulan Umum dan Kesimpulan Khusus, serta diakhiri dengan Saran-saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian, Sejarah, dan Perkembangan Konsep tentang HAM

1. Pengertian dan Sejarah HAM

Istilah hak asasi manusia merupakan terjemahan dari istilah *droits de l'homme* dalam bahasa Perancis yang berarti "hak manusia", atau dalam bahasa Inggrisnya *human rights*, yang dalam Bahasa Belanda disebut *menselijke rechten*. Di Indonesia umumnya dipergunakan istilah "hak-hak asasi", yang merupakan terjemahan dari *basic rights* dalam Bahasa Inggris dan *grondrechten* dalam Bahasa Belanda. Sebagian orang menyebutkannya dengan istilah hak-hak fundamental, sebagai terjemahan dari *fundamental rights* dalam Bahasa Inggris dan *fundamentele rechten* dalam Bahasa Belanda. Di Amerika Serikat, di samping dipergunakan istilah *human rights*, dipakai juga istilah *civil rights* (Naning, 1983:7).

Dalam pengertian universal, HAM diartikan sebagai hak kebebasan dasar manusia yang secara alamiah melekat pada diri manusia, dan tanpa itu manusia tidak dapat hidup secara wajar sebagai manusia. Sementara itu, dalam buku "*ABC, Teaching of Human Rights*" yang dikeluarkan oleh PBB, HAM didefinisikan sebagai hak-hak yang melekat secara kodrati pada manusia, dan tanpa itu tidak dapat hidup layak-

nya seorang manusia (*those rights which are inherent in our nature and without which we cannot live as human being*).

Terhadap pengertian HAM itu sendiri, terdapat beberapa batasan yang berbeda-beda, meskipun pada intinya mengandung makna yang sama. Miriam Budiardjo mendefinisikan hak asasi sebagai hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya di dalam kehidupan masyarakat (Budiardjo, dalam Zainuddin, Munandar(ed),1994:429). Miriam menambahkan, secara umum diyakini bahwa beberapa hak itu dimilikinya tanpa perbedaan atas dasar bangsa, ras, atau jenis kelamin, dan oleh karena itu bersifat asasi serta universal. Dasar dari semua hak asasi ialah bahwa manusia harus memperoleh kesempatan untuk berkembang sesuai dengan bakat dan cita-citanya (Budiardjo, dalam Zainuddin, Munandar(ed), 1994:429). Gunawan Setiardja mendefinisikan HAM sebagai hak-hak yang melekat pada manusia berdasarkan kodratnya, jadi hak-hak yang dimiliki manusia sebagai manusia (Setiardja,1993:73). Dan apabila ditinjau secara obyektif, Gunawan Setiardja menyatakan bahwa HAM merupakan kewenangan yang melekat pada manusia sebagai manusia, yang harus diakui dan dihormati oleh pemerintah. Oleh karenanya, HAM apabila ditinjau secara obyektif berhubungan dengan kodrat manusia, sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang berbudi, sehingga landasan HAM ada dua, yaitu:

1. landasan yang langsung dan pertama: kodrat manusia
2. landasan yang kedua dan yang lebih dalam: Tuhan sendiri

yang menciptakan manusia (Setiardja,1993:74).

Arief Budiman, seorang sosiolog berpendapat bahwa HAM adalah hak kodrati manusia, begitu manusia dilahirkan, langsung HAM itu melekat pada dirinya sebagai manusia, dalam hal ini HAM berdiri di luar undang-undang yang ada, jadi harus dipisahkan antara hak warga negara dan HAM (Suara Merdeka, 21 Desember 1992).

Hampir senada dengan pendapat Arief Budiman, Ramdlon Naning mendefinisikan HAM sebagai hak yang melekat pada martabat manusia, yang melekat padanya sebagai insan ciptaan Allah Yang Maha Esa atau hak-hak dasar yang prinsip sebagai anugerah Ilahi. Berarti HAM merupakan hak-hak yang dimiliki manusia menurut kodratnya, yang tidak dapat dipisahkan dari hakikatnya, karena itu HAM bersifat luhur dan suci (Naning,1983:8).

Dari berbagai pendapat tersebut di atas dapat ditarik suatu garis besar bahwa HAM itu ada, justru karena kemanusiaannya manusia itu, hal ini disebabkan karena manusia memiliki harkat dan martabat yang tidak pernah akan ada pada makhluk lain, sehingga hak asasi hanya ada pada manusia. Dan oleh karena setiap manusia diciptakan sama oleh Allah, Tuhan Yang Maha Esa, maka HAM harus dihormati, dilindungi, dan dijunjung tinggi oleh setiap manusia lainnya. Dari beberapa rumusan mengenai HAM di atas, dapat disimpulkan bahwa HAM adalah hak yang dimiliki setiap manusia untuk menjamin kelangsungan hidupnya.

Keberadaan HAM yang melekat pada diri manusia, yang

oleh karena itu tidak dapat dibantah oleh orang lain dapat dibaca pada Mukadimah Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1966, yaitu bahwa hak-hak itu berasal dari martabat yang hakiki pada insan manusia (Ian Browlie (ed), 1993:169).

HAM sebagai gagasan, paradigma, dan kerangka konseptual tidak lahir dengan *Universal Declaration of Human Rights* tanggal 10 Desember 1948. Dari perspektif sejarah, barangkali lebih tepat kalau deklarasi hak-hak asasi yang ditandatangani oleh Majelis Umum PBB itu dihayati sebagai pengakuan yuridis formal dan titik kulminasi perjuangan sebagian besar umat manusia di seantero dunia, khususnya yang tergabung dalam organisasi PBB, untuk senantiasa menyadari, menghormati, dan menegakkan hak-hak asasi serta martabat pribadi manusia demi terciptanya keadilan dan perdamaian di dunia (Paul S Baut dan Beny Harman, 1988:3)

Upaya pemikiran, konseptualisasi, dan perjuangan untuk mengakui dan menegakkan eksistensi HAM jauh sebelumnya telah muncul di tengah-tengah masyarakat umat manusia, baik di Barat maupun di Timur, kendatipun upaya tersebut masih bersifat lokal, partial, dan sporadikal. Misalnya Kode Hukum Raja Hamurabi yang telah mencerminkan adanya kesadaran akan martabat dan harkat diri manusia. Contoh lain adalah pemikiran Plato yang telah memaklumkan kepada warga polisnya, bahwa kesejahteraan bersama baru tercapai kalau setiap warganya melaksanakan hak dan kewajibannya masing-masing. Praktek-praktek seperti di atas telah me-

nunjukkan adanya indikasi kepada adanya pengakuan terhadap HAM.

Kebanyakan pengamat HAM menelusuri asal usul sejarah konsep HAM dari Yunani dan Romawi Kuno, karena hak-hak asasi berkaitan erat dengan doktrin-doktrin Hukum Alam pra modern dari Stoicisme Yunani (mazab filosofi yang didirikan oleh Zeno dari Citium, yang beranggapan bahwa suatu kekuatan universal meliputi semua ciptaan dan bahwa karenanya tindak-tanduk manusia hendaknya dinilai menurut dan disesuaikan dengan Hukum Alam) (Lubis (Ed),1993:2).

Doktrin-doktrin Hukum Alam ini sesudah Abad Pertengahan berkaitan erat dengan teori-teori politik liberal mengenai hak-hak alamiah. Agar ide hak-hak alamiah manusia menjadi suatu kebutuhan dan realitas sosial yang umum, diperlukan perubahan yang mendasar pada anggapan dan praktek-praktek di dalam masyarakat. Perubahan itu terjadi pada masa Renaissance, pada saat terjadi pergeseran dari Hukum Alam sebagai kewajiban kepada hukum sebagai hak. Adanya Petisi Hak Asasi tahun 1628 dan Pernyataan Hak-hak Asasi Manusia Inggris (1689) merupakan bukti perubahan ini.

Menurut Scott Davidson, banyak orang yang berpendapat keliru, yaitu menganaggap Magna Charta (1215) sebagai cikal bakal kebebasan warga negara Inggris. Padahal piagam ini sesungguhnya hanya merupakan kompromi pembagian kekuasaan antara Raja John dan para bangsawan. Kata-kata dalam piagam tersebut baru memperoleh makna yang lebih luas dalam Bill of Rights (1689), yang di dalamnya berisi ketentuan-

ketentuan untuk melindungi hak-hak atau kebebasan individu (Davidson, 1994:2).

2. Konsep HAM dan Perkembangannya di Dunia

Berbeda dengan masalah pengertian HAM yang sudah tidak dipersoalkan, masalah konsepsi HAM masih diperdebatkan dalam fora internasional. Menurut N.Hassan Wirajuda, perdebatan ini berkisar pada: pertama, apakah nilai-nilai HAM bersifat universal, yang berarti berlaku dimana saja, kapan saja, dan untuk siapa saja, ataukah dalam implementasinya perlu memperhitungkan kekhasan (*particularity*) dari suatu negara atau kawasan dengan memperhatikan segi-segi tradisi, agama, budaya, serta tingkat pembangunan suatu bangsa. Kedua, apakah penonjolan HAM hanya dari satu sisi hak sipil dan politik, ataukah melihat HAM sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam berbagai aspeknya, yakni hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Ketiga, dipersoalkan manakah yang benar, pandangan yang melihat HAM hanya dari segi hak, atau yang melihat keseimbangan antara hak dan kewajiban. Keempat, apakah hanya melihat kedudukan manusia individu atau juga sebagai warga masyarakat dan negara (Wirajuda, dalam Bambang W.Soeharto, 1996:9).

Pada prinsipnya, sebenarnya semua negara di dunia ini menjunjung tinggi konsep HAM. Meskipun demikian, pelaksanaan konsep tersebut telah menjadi persoalan besar bukan

saja pada peringkat politik dalam negeri tetapi juga pada peringkat hubungan internasional. Tampaknya konsep HAM yang dianut oleh negara-negara Barat berbeda dengan konsep yang dianut oleh negara-negara Dunia Ketiga (Harold Crouch, dalam Haris Munandar (Ed), 1994:451).

Perbedaan antara konsep Barat dengan Konsep Timur sangat kelihatan pada konferensi dunia mengenai Hak-hak Asasi Manusia yang diselenggarakan oleh PBB di Wina, Austria, pada bulan Juni tahun 1993. Sebelum konferensi itu berlangsung, suatu konferensi tingkat regional telah diadakan di Bangkok untuk menghasilkan suatu deklarasi bersama di antara negara-negara Asia mengenai masalah itu. Deklarasi yang dihasilkan selanjutnya disebut dengan Deklarasi Bangkok yang sebagian besar mencerminkan "pandangan Timur" tersebut walaupun pernyataan yang termuat di dalamnya sebetulnya merupakan hasil kompromi antara pandangan negara-negara seperti Jepang dan Filipina yang lebih mementingkan hak-hak individu ala Barat di satu pihak, dengan pandangan mayoritas yang mengutamakan hak komunal, yaitu hak masyarakat secara keseluruhan di pihak yang lain.

Walaupun Deklarasi Bangkok tersebut menyebut HAM sebagai konsep yang "universal", namun para wakil negara-negara Asia pada umumnya berpendapat bahwa konsep yang diperjuangkan oleh negara-negara Barat itu sebetulnya tidak universal, melainkan merupakan hasil kebudayaan politik Barat dan pada dasarnya kurang sesuai untuk diterapkan begitu saja di negara-negara Timur yang tengah menghadapi

tantangan-tantangan ekonomi, sosial, dan politik yang sangat berbeda dengan apa yang dialami negara-negara Barat. Karena itu Deklarasi Bangkok menekankan pentingnya latar belakang sejarah, kebudayaan, dan agama dalam memahami dan melaksanakan konsep hak-hak asasi. Deklarasi Bangkok juga menganggap kemiskinan sebagai sumber pelanggaran hak-hak asasi dan mengemukakan bahwa "hak pembangunan" merupakan salah satu hak yang sangat mendasar atau sangat asasi.

Menurut pandangan Timur, pelaksanaan hak-hak asasi tidak dapat dipisahkan dari kebudayaan politik. Setiap negara mempunyai tradisi dan kebudayaan sendiri, sehingga apa yang dianggap baik dan biasa di suatu negara belum tentu baik dan biasa di negara lain. Kebudayaan selalu mengutamakan kepentingan masyarakat secara keseluruhan, sedangkan kebudayaan Barat lebih mementingkan kepentingan individu. Berbeda dengan doktrin liberal Barat, pendekatan Timur lebih menjurus kepada konsep negara yang integralistik (*integralistic state*) dimana setiap bagian masyarakat mempunyai fungsinya masing-masing (Harold Crouch, dalam Haris Munandar (Ed), 1994:452-453).

Hak asasi manusia menurut konsep Barat, secara formal dapat dibaca dalam Deklarasi Kemerdekaan 13 negara bagian Amerika Juli 1776, yang pada intinya adalah bahwa semua manusia diciptakan sama, bahwa mereka diberkati oleh penciptanya dengan hak-hak tertentu yang tidak dapat dicabut, kemerdekaan dan kebebasan untuk mengejar kebahagiaan (Maurice Cranston dan Mansyur Effendi, 1994:18).

Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) secara umum merumuskan konsep modern tentang hak asasi sebagai hak yang melekat dengan kodrat kita sebagai manusia yang bila tidak ada mustahil kita akan dapat hidup sebagai manusia (United Nation, 1987:4). Dengan demikian, hak asasi manusia dikonsepkan sebagai suatu standar umum bagi kehidupan manusia.

Bangsa Indonesia juga mengakui keberadaan HAM ini, serta mempunyai konsep sendiri tentang HAM, diantaranya dapat dilihat dari rumusan Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional. Wanhankamnas merumuskan HAM sebagai hak-hak dasar yang melekat pada jati diri manusia secara kodrati dan secara universal, dan berfungsi menjaga integritas keberadaannya, berkaitan dengan hak atas hidup dan kehidupan, keselamatan, keamanan, kemerdekaan, keadilan, kebersamaan, dan kesejahteraan sosial sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang tidak boleh diabaikan atau dirampas oleh siapapun (Wanhankamnas dalam Bambang W. Soeharto, 1996:8).

Timbulnya HAM juga tidak dapat dipisahkan dari konsepsi absolutisme yang diterapkan dalam beberapa negara Eropa. Hal ini terjadi di Inggris dan Perancis. Dalam kedua negara yang pemerintahannya menganut sistem kerajaan itu semua cabang kekuasaan, yaitu yang menurut teori *Trias Politica* Montesquieu meliputi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudisial berada di tangan seorang raja (Martosoewignjo, 1996:1). Dengan demikian raja di kedua negara tersebut memegang dan melaksanakan sekaligus kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Konsepsi

absolutisme inilah yang kemudian memunculkan teori pemisahan kekuasaan dari John Locke dan Montesquieu. Timbulnya teori tentang pemisahan kekuasaan ini juga membawa pengaruh terhadap berkembangnya sistem politik demokrasi dan keharusan adanya pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia.

Di dunia Barat pemikiran mengenai HAM berawal dari abad XVII dengan timbulnya konsep mengenai Hukum Alam serta hak-hak alam. Dalam tulisan beberapa filsuf pada Masa Pencerahan (*Enlightenment*) yang menganut liberalisme seperti Thomas Hobbes (1588 - 1679), John Locke (1632 - 1704), Montesquieu (1689 - 1755) dan J.J. Rousseau (1712 - 1778) nampak adanya bayangan akan adanya suatu keadaan dimana manusia hidup dalam keadaan alam (*state of nature*). Manusia dalam keadaan alam ini sama derajat (*equal*), semua tunduk kepada Hukum Alam, dan semua memiliki hak-hak alam.

Pada suatu saat, manusia dengan memakai akalnya (*ratio*) sampai kepada kesimpulan, bahwa untuk menjamin terlaksananya hak-hak alam itu, perlu meninggalkan keadaan alam tersebut, dan mengganti dengan kehidupan bernegara berdasarkan suatu kontrak sosial antara penguasa dan masyarakat. Inilah yang dinamakan Teori Kontrak Sosial (Budiardjo, 1994:143). Hak asasi manusia pada tahap ini masih terbatas pada hak-hak di bidang politik seperti hak atas kebebasan, hak atas kesamaan derajat, dan hak untuk menyatakan pendapat.

Teori Kontrak Sosial yang dikemukakan oleh Rousseau ini dianut oleh negara-negara Eropa dan Amerika, sehingga

meningkatkan pergerakan untuk menjamin dan melindungi hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang asasi. Ajaran Rousseau dan juga John Locke ini dipegang teguh oleh kaum revolusioner di Amerika dan Perancis, sehingga ditetapkan "*Declaration of Rights 1776*" Virginia.

Declaration of Independence yang diumumkan secara aklamasi oleh 13 negara bagian dalam Revolusi Amerika merupakan Piagam HAM juga. Perkembangan ini berlanjut dengan diterimanya UUD AS tanggal 17 September 1787 yang mulai berlaku tanggal 4 Maret 1789. Di Perancis, perkembangan ini melahirkan *Declaration des droits de l'homme et du Citoyen* tahun 1789. Akhirnya pada tahun 1791 semua hak-hak asasi manusia dicantumkan dalam Konstitusi Perancis, juga dalam konstitusi tahun 1793 dan 1795.

Dicantumkannya hak-hak asasi manusia di dalam konstitusi seperti di Amerika dan Perancis ini diikuti pula oleh Belgia pada tahun 1831, Jerman 1919, Australia dan Cekoslowakia 1920, dan Uni Soviet tahun 1936. Dengan adanya *Declaration of Independence* Amerika Serikat tahun 1776 tersebut, maka dalam sejarah Amerika Serikat dianggap sebagai negara pertama yang memberi perlindungan dan jaminan HAM dalam konstitusinya (Naning, 1983:11).

Dalam perkembangan selanjutnya, yaitu awal abad XX terjadi perubahan pemikiran mengenai konsepsi HAM. Hal ini antara lain disebabkan oleh terjadinya Depresi Besar (*the Great Depression 1929-1934*) yang dimulai di Amerika dan melanda sebagian besar negara-negara di dunia, yang dampak-

nya sangat luas. Banyak orang yang kehilangan pekerjaan dan kelaparan. Di Jerman, terjadinya Depresi Besar ini mengakibatkan banyak orang yang meninggalkan negaranya untuk mencari tempat yang lebih demokratis.

Perkembangan pemikiran tentang konsepsi HAM itu menuntut perlindungan terhadap hak-hak di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, bukan hanya hak-hak yang bersifat yuridis politis saja yang dilindungi. Dalam rangka konseptualisasi dan reinterpretasi terhadap hak-hak asasi yang mencakup bidang yang lebih luas lagi itu, Presiden Amerika, Franklin D. Roosevelt pada tahun 1941 merumuskan empat macam hak asasi, yang dikenal dengan sebutan "*The Four Freedom*", yaitu kebebasan untuk berbicara dan menyatakan pendapat (*freedom of speech*), kebebasan beragama (*freedom of religion*), kebebasan dari rasa takut (*freedom from fear*), dan kebebasan dari kemiskinan (*freedom from want*) (Budiardjo, 1994:144).

Setelah Presiden Franklin D. Roosevelt merumuskan "Empat Kebebasan", muncullah Piagam PBB dan Statuta Mahkamah Internasional sebagai bagian integral Empat Kebebasan tersebut, yang disahkan pada tanggal 26 Juni 1945 di San Fransisco. Dalam *Charter of the United Nations* 1946 Pasal 55 digariskan bahwa PBB (UNO) diperintahkan untuk menganjurkan agar hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan dasarnya ditaati.

Mulai tahun 1946, yaitu setelah usainya Perang Dunia II, disusunlah rancangan Piagam Hak-hak Asasi Manusia oleh

Organisasi Kerjasama untuk Sosial Ekonomi PBB yang terdiri dari 18 anggota. Sidangnya dimulai bulan Januari 1947 yang dipimpin oleh Ny. Eleanor Roosevelt. Dua tahun kemudian, Sidang Umum PBB yang diselenggarakan di Paris pada tanggal 10 desember 1948 menerima baik hasil kerja panitia tersebut. Lahirlah *Universal Declaration of Human Rights* yang terdiri dari 30 pasal yang sarat dengan ketentuan mengenai hak-hak asasi manusia. Dari 58 negara yang hadir, 48 negara menyatakan persetujuannya.

Majelis Umum PBB memproklamirkan Pernyataan Sedunia tentang Hak-hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) itu sebagai "*a common standart of achievement for all people and nations*", yaitu suatu tolok ukur umum hasil usaha sebagai rakyat dan bangsa dan menyerukan semua anggota dan semua bangsa agar memajukan dan menjamin penguasaan dan pematuhan hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang termaksud dalam pernyataan tersebut. Meskipun UDHR ini hanya berupa pernyataan, dan bukan berbentuk perjanjian (*convention*), namun semua anggota PBB secara moral berkeajiban mematuhi dan menerapkannya.

Dalam deklarasi tersebut, manusia mendapat posisi sentral, dimana harkat dan martabat manusia, hak-hak dan kebebasan asasinya dijunjung tinggi dengan tidak ada kekecualian apapun seperti bangsa, jenis kelamin, warna kulit, bahasa, agama, keyakinan politik, asal mula kebangsaan atau kemasyarakatan, milik, kelahiran, ataupun kedudukan lainnya.

Pada alinea pertama Mukadimah Pernyataan Sedunia tentang Hak Asasi Manusia tersebut dengan tegas dinyatakan bahwa sesungguhnya hak-hak kodrati yang diperoleh setiap manusia berkat pemberian Tuhan Seru Sekalian Alam, tidak dapat dipisahkan dari hakikatnya, dan karena itu setiap manusia berhak akan kehidupan yang layak, kebebasan, keselamatan, dan kebahagiaan pribadinya.

Secara teoretik, hak-hak yang terdapat dalam deklarasi tersebut dikelompokkan dalam tiga bagian, yaitu:

1. hak-hak yang berkenaan dengan hak-hak politik dan yuridis;
2. hak-hak atas martabat dan integritas manusia;
3. hak-hak sosial, ekonomi, dan hak-hak budaya.

Paul S Baut dan Beny Harman K. mengadakan pembabakan konsepsi dasar hak-hak asasi manusia dalam tiga tahap, yaitu:

1. Generasi I (pertama) hak-hak asasi manusia;
2. Generasi II (kedua) hak-hak asasi manusia;
3. Generasi III (ketiga) hak-hak asasi manusia; (Paul S Baut dan Beny Harman, 1988:10).

Generasi pertama berupa hak-hak sipil dan politik, yang terutama berasal dari teori-teori reformis abad XVII dan XVIII. UDHR termasuk dalam generasi ini, karena isi dan ruang lingkup hak asasi yang terdapat dalam Deklarasi 1948 itu selain berasal dari teori-teori dari reformis di atas, juga dipengaruhi oleh peristiwa-peristiwa dua Perang Dunia yang secara besar-besaran telah membantai dan mempreteli

hak-hak asasi manusia. Di samping itu, ketakutan akan terulangnya kembali dominasi kekuasaan raja-raja yang absolut dan otoriter seperti yang terjadi pada Abad Pertengahan telah mendorong organisasi PBB untuk mencantumkan lebih banyak hak-hak politik dan yuridis pada Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia Sedunia tersebut.

Hak-hak asasi manusia yang tergolong dalam generasi pertama ini ditonjolkan dalam hampir setiap konstitusi dari negara-negara saat ini, dan mendominasi sebagian besar deklarasi dan kovenan internasional yang disetujui sejak Perang Dunia II. Konsepsi HAM yang pada pokoknya bersifat Barat ini kadang-kadang diromantiskan sebagai kejayaan pengikut Aliran Individual Hobbes - Locke atau paham kenegaraan Hegel (Lubis, 1993:14).

Hak-hak yang termasuk dalam generasi pertama ini diuraikan dalam Pasal 2 - 21 UDHR, seperti kebebasan dari bentuk-bentuk diskriminasi dan rasial; hak atas kehidupan, kebebasan, dan keamanan pribadi; kebebasan dari perbudakan atau kerja paksa; kebebasan dari penganiayaan dan dari perlakuan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat; kebebasan dari penangkapan yang sewenang-wenang, penahanan, atau pengasingan; hak atas peradilan yang adil dan terbuka; kebebasan dari campur tangan dalam privasi dan korespondensi; kebebasan untuk pindah dan bertempat tinggal; hak suaka dari penindasan; kebebasan berpikir, berhati nurani, dan beragama; kebebasan berpendapat dan berekspresi; kebebasan berkumpul dan ber-

himpun secara damai; dan hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, secara langsung atau melalui pemilihan-pemilihan yang bebas.

Generasi kedua hak-hak asasi manusia diwarnai dengan munculnya tuntutan hak-hak asasi dalam bidang sosial, ekonomi, dan budaya. Hak-hak ini terutama berasal dari tradisi sosialis yang terdapat di antara kaum Saint-Simon di Perancis awal abad XIX dan gerakan kesejahteraan sejak itu. Pada umumnya, hal ini merupakan suatu tanggapan terhadap penyelewengan dan penyalahgunaan pembangunan kapitalis dan konsepsi kebebasan individual yang mengeksploitasi kelas pekerja dan rakyat daerah-daerah jajahan. Menurut sejarah, hal ini merupakan titik balik terhadap hak-hak asasi manusia generasi pertama (hak-hak sipil dan politik).

Pada generasi kedua ini, hak-hak asasi yang dituntut diuraikan dalam Pasal 22 - 27 Deklarasi Universal HAM, seperti hak atas jaminan sosial, hak atas pekerjaan dan proteksi terhadap pengangguran; hak untuk beristirahat dan bersenang-senang, termasuk hari-hari libur periodik yang dibayar; hak atas standar hidup yang layak bagi kesehatan dan kesejahteraan diri dan keluarga; hak atas pendidikan; dan hak atas perlindungan produk ilmiah, kesusasteraan, dan kesenian dari seseorang.

Sebagian besar hak-hak asasi generasi kedua tidak membutuhkan campur tangan negara dalam alokasi sumber daya, karena hak-hak itu menggolongkan permintaan lebih kepada

materi daripada kepada nilai-nilai yang tidak dapat diraba berdasarkan kriteria keadilan distribusi. Hak-hak asasi generasi kedua pada dasarnya adalah tuntutan bagi persamaan sosial.

Hak-hak asasi manusia generasi ketiga saling menghubungkan dan mengkonseptualisasikan kembali tuntutan-tuntutan nilai yang berkaitan dengan kedua generasi hak asasi manusia yang terdahulu. Termasuk dalam HAM generasi ketiga adalah apa yang dinyatakan dalam Pasal 28 Deklarasi Universal HAM yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas suatu susunan sosial internasional di dalam mana hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang termaktub dalam pernyataan ini dapat dilaksanakan sepenuhnya.

Hak-hak asasi generasi ketiga ini dalam pembabakan sejarah perkembangan hak-hak asasi manusia disebut sebagai hak-hak atas pembangunan (*the rights to development*). Hak-hak atas pembangunan sebagai paradigma baru terhadap HAM muncul sebagai reaksi dan protes terhadap pola pembangunan yang dilakukan oleh negara-negara dunia ketiga, dimana makna pembangunan telah mengalami distorsi yang sangat parah (Paul S. Baut dan Beny Harman K., 1988:16). Hal ini ditandai dengan penafsiran pembangunan secara sempit, yang hanya merupakan perwujudan hak-hak ekonomi rakyat, dan untuk tujuan itu pola pembangunan yang ditetapkan di negara-negara tersebut adalah pola pembangunan yang memberikan prioritas pada pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, sementara pembangunan dalam bidang-bidang yang lainnya dikecua-

likan. Pola pembangunan seperti itu mensyaratkan terpeliharanya stabilitas, dan untuk mencapai hal tersebut, hak-hak dan kebebasan dasar rakyat kalau perlu diabaikan dan dicampakkan.

Munculnya hak generasi ketiga atau hak solidaritas dikaitkan dengan bangkitnya nasionalisme Dunia Ketiga dan persepsi negara-negara berkembang bahwa tatanan internasional yang ada cenderung memusuhi mereka. Hal itu juga dapat dipandang sebagai tuntutan negara-negara berkembang untuk perlakuan yang lebih adil dan untuk membangun suatu sistem dunia yang akan memperlancar keadilan distributif dalam pengertian model Rawls yang seluas-luasnya. Tetapi, dasar bagi tuntutan-tuntutan ini tidaklah semata-mata moral, melainkan ternyata mempunyai landasan hukum dalam sejumlah instrumen internasional yang ada (Davidson, 1993:60).

Mengenai apa yang menjadi isi dan ruang lingkup hak-hak atas pembangunan ini belum ada kesepakatan diantara para ahli hingga saat ini. Pada dasarnya, hak-hak atas pembangunan bukanlah hak-hak yang baru sama sekali, akan tetapi merupakan perluasan dan penekanan kembali terhadap beberapa pasal yang tercantum dalam Deklarasi Universal HAM dan menjadi elemen-elemen utama dari konsepsi hak-hak atas pembangunan. Pasal-pasal tersebut adalah Pasal 19, 20, dan 21 yang menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak atas kebebasan, mempunyai dan mengeluarkan pendapat, hak atas kebebasan berkumpul dan berpendapat secara damai, dan hak

untuk turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri baik secara langsung maupun dengan perantaraan wakil-wakilnya.

Dalam pasal-pasal lainnya seperti Pasal 22, 23, dan 25 ditegaskan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial dan berhak pula melaksanakan hak-hak dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya yang perlu guna martabatnya dan guna perkembangan bebas pribadinya. Setiap orang juga berhak atas pekerjaan, memilih pekerjaan, berhak atas syarat-syarat perburuhan yang adil serta baik dan berhak mendirikan dan memasuki serikat-serikat sekerja untuk melindungi kepentingannya. Dan yang terakhir, setiap orang berhak atas tingkat hidup yang menjamin kesehatan dan keadaan yang baik untuk dirinya dan keluarganya, termasuk soal makanan, pakaian, perumahan, dan perawatan kesehatannya.

Dengan membaca ketentuan-ketentuan dalam ketiga pasal tersebut, dan menginterpretasikannya secara kontekstual, maka akan dapat ditarik kesimpulan, bahwa pada prinsipnya hak-hak atas pembangunan itu merupakan hak rakyat mayoritas untuk membebaskan diri dari belenggu kemiskinan, ketidakadilan, keterbelakangan, kemelaratan, dan keraguan.

Burns Weston mengidentifikasi paling sedikit enam kategori hak solidaritas, yaitu (Weston, dalam Davidson, 1993:61-62):

1. Hak atas penentuan nasib sendiri di bidang ekonomi, politik, sosial, dan budaya.
2. Hak atas pembangunan ekonomi dan sosial.

3. Hak untuk berpartisipasi dalam, dan memperoleh manfaat dari Warisan Bersama Umat Manusia (*Common Heritage of Mankind*) serta informasi dan kemajuan lain.
4. Hak atas perdamaian.
5. Hak atas lingkungan yang sehat.
6. Hak atas bantuan kemiskinan.

Paul S.Baut dan Beny Harman K. mengatakan, barangkali setelah generasi HAM yang ketiga ini akan muncul lagi konsepsi yang lebih baru dan memposisikan dirinya sebagai paradigma alternatif yang lebih mengakar manakala kerangka konseptual hak-hak atas pembangunan tidak dapat mengemban misi pembaharuan kehidupan yang lebih baik bagi kaum miskin dan papa yang merupakan lapisan paling bawah masyarakat ini dan merupakan mayoritas penduduk di dunia. Dalam perkembangan selanjutnya, reinterpretasi dan reformulasi terhadap hak-hak atas pembangunan ini mungkin akan menjadi kebutuhan yang semakin mendesak seandainya paradigma hak-hak atas pembangunan itu telah diartikan secara keliru oleh perencana pembangunan, khususnya di negara-negara dunia ketiga dan perwujudannya justru menopang struktur-struktur sosial yang telah mapan, dan mempertajam jurang antara mereka yang kaya (*the oppressor*) dengan mereka yang miskin (*the oppressed*) (Paul S.Baut dan Beny Harman K., 1988:19).

Demikian bisa dilihat bagaimana konsep HAM telah mengalami pergeseran, tidak lagi sekedar berorientasi pada konsep negara Barat. Konsep HAM dari negara dunia ketiga atau negara di belahan Timur telah memberikan alternatif

pada pemahaman persoalan HAM, yang tidak sekedar memikirkan hak asasi di bidang politik dan sipil, tetapi juga menawarkan hak lain, yaitu hak asasi untuk membangun dan berkembang.

B. Pandangan Indonesia Mengenai HAM dan Implementasinya dalam Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia

Di Indonesia, apabila dibicarakan tentang HAM, maka selalu akan muncul pertanyaan tentang HAM yang bagaimana yang hendak dikembangkan Indonesia. Hal ini disebabkan karena adanya paham universalitas yang dianut oleh negara-negara Barat dan nilai partikularistik yang dituntut oleh negara-negara berkembang dalam pelaksanaan HAM.

Terhadap adanya dua paham yang saling berhadapan ini, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa HAM itu universal, dan mempunyai struktur sosial. Jadi masalah HAM itu tidak berhenti di situ saja, tetapi menyangkut semua kondisi yang ada di suatu tempat, yang meliputi aspek-aspek demografis, geografis, tingkat pendidikan, tingkat kesejahteraan, tradisi, dan nilai-nilai. Mengenai struktur sosial ini, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa dimanapun di dunia ini, tidak ada yang tidak mempunyai struktur sosial. Sementara itu, struktur-struktur sosial masing-masing negara juga universal. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa konsep HAM yang dikembangkan di Indonesia adalah tidak defensif, tapi universal dan sekaligus mempunyai struktur sosial (Wawanca-

ra, Mei 1997).

Pandangan Indonesia sendiri sebagai salah satu negara berkembang yang memperjuangkan *particularities background* dapat disimak dari ucapan Ali Alatas dalam salah satu kesempatan yang mengemukakan bahwa tidak benar negara-negara berkembang hendak menampilkan konsep alternatif tentang HAM. Yang diperjuangkan adalah bahwa pelaksanaannya hendaknya berada dalam konteks nasional yang memperhitungkan latar belakang budaya dan tingkat pembangunan suatu bangsa. Dengan demikian sebenarnya Indonesiapun mengakui adanya nilai-nilai universal yang melekat pada HAM. Meskipun demikian, pelaksanaannya akan selalu berada dalam konteks nasional, sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan, latar belakang budaya, dan agama-agama yang dianut.

Pemerintah Indonesia memandang perlu berbagai HAM (ekonomi, sosial, budaya, sipil, dan politik) dilihat sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan satu sama lain. Pemerintah Indonesia berpendirian, bahwa dalam konsepsi dan implementasi HAM, perlu ada keseimbangan dan keserasian antara hak dan kewajiban antara individu, masyarakat, dan negara. Dalam konsepsi yang terdapat dalam sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, manusia tidak hanya dilihat sebagai makhluk individu, namun juga sebagai anggota masyarakat.

Presiden Soeharto dalam satu kesempatan mengatakan bahwa "... hak-hak asasi manusia harus berjalan seiring dengan kewajiban dan tanggung jawab asasi. Hak-hak asasi

semata-mata tanpa kewajiban-kewajiban akan mendatangkan kekacauan, sebaliknya kewajiban-kewajiban tanpa hak-hak asasi akan menimbulkan kebekuan ..." (Soeharto, Presiden, Analisis CSIS Tahun XXII No.5 Tahun 1993: 437).

Pemerintah Indonesia juga mengakui bahwa masalah HAM mempunyai dimensi internasional sejalan dengan pengertian bahwa nilai-nilai HAM mempunyai sifat universal. Indonesia dapat mengerti dan menerima kepedulian (*expression of concern*) oleh pihak luar negeri dalam hal terjadinya pelanggaran HAM yang berat dan serius, akan tetapi tidak mengurangi prinsip bahwa tanggung jawab terhadap upaya memajukan dan meningkatkan perlindungan HAM tetap terletak pada yurisdiksi nasional. Indonesia menolak upaya campur tangan terbuka maupun terselubung sebagaimana gagasan "humanitarian intervention" (Roekmini, makalah tanpa tahun, hal 4).

Dalam pandangan Indonesia, upaya memajukan dan meningkatkan perlindungan HAM perlu dilakukan dalam konteks kerjasama internasional, seperti yang diamanatkan oleh Piagam PBB (Pasal 1 ayat (3)) dan bukan dengan cara konfrontasi dan pemaksaan tata nilai asing yang belum tentu sejalan dengan tata nilai nasional.

Indonesia juga menilai penting hak pembangunan yang pada dasarnya merupakan hak kolektif dan hak individu untuk meningkatkan harkat dan derajat kemanusiaan. Proses dan upaya meningkatkan perlindungan HAM dalam segala aspeknya sesungguhnya sejalan dengan proses pembangunan, termasuk

penegakan dan pembangunan hukum, karena perlindungan HAM hanya bisa terwujud dalam suasana tegaknya hukum.

Universalitas HAM dalam bentuk serta dalam pengertiannya yang umum tentu saja tidak perlu disangkal lagi. Masalahnya timbul apabila telah mulai memasuki perincian definisi hak itu, karena apa hak asasi dianggap oleh negara lain sebagai tindakan yang tidak bermoral dan tidak pantas dilakukan oleh manusia beradab.

Oleh karena itu sudah sewajarnya apabila setiap negara harus mengemukakan pendapat dan pandangannya mengenai HAM ini dalam bentuk yang jelas, sehingga dapat dipahami oleh pihak lain dengan jelas pula. Bertolak dari hal tersebut, maka tatkala ada perbedaan interpretasi antara suatu negara dengan negara lain, terutama sekali antara suatu budaya dan budaya yang lain, hal itu tidak akan langsung dianggap sebagai pelanggaran terhadap hak asasi.

Pandangan Indonesia mengenai HAM dapat dibaca dalam makalah Departemen Luar Negeri dalam forum PBB, yang diantaranya menyatakan bahwa:

"Umat manusia telah hidup dan sedang hidup dalam masyarakat-masyarakat yang berbeda, yang terorganisasi berdasarkan cara hidup yang berlain-lainan, dipandu oleh sejarah dan pengalaman yang berbeda-beda, dan didorong oleh kebutuhan-kebutuhan kondisi politik, ekonomi, sosial dan keamanan khusus mereka sendiri. Berangkat dari adanya kenyataan ini, tentu saja tidak ada pemecahan tunggal bagi masalah implementasi untuk semua negara di sepanjang masa ... Implementasi hak asasi manusia seharusnya diserahkan kepada yurisdiksi nasional, karena setiap bangsa mengerti dan menyadari masalah-masalahnya sendiri secara lebih baik ..." (Analisis CSIS, Tahun XXII, No.5 Tahun 1993: 438).

Oleh beberapa pihak dikeluhkan bahwa dari 25 buah

perjanjian internasional, Indonesia baru meratifikasi 4 Konvensi yang berkaitan dengan HAM, yaitu *Convention on Political Rights of Women*, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, *Convention on the Rights of the Child*, dan *Convention Against Apartheid in Sport*. Sikap Indonesia ini tentu didasarkan pada alasan-alasan yang kuat, dengan mempertimbangkan beberapa aspek.

Wawasan Indonesia yang bersifat mendasar tentang substansi dan penegakan HAM dapat ditemukan dalam Hukum Dasar, baik Hukum Dasar tertulis maupun Hukum Dasar tidak tertulis. Hukum Dasar Tertulis adalah UUD 1945, yang terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan. Sedangkan Hukum Dasar Tidak Tertulis adalah kaidah-kaidah dasar yang melengkapi Hukum Dasar Tertulis, yang timbul dalam praktek penyelenggaraan negara (Bahar, 1996:26).

Pada Hukum Dasar Tertulis, dalam Pembukaan UUD 1945 tercantum kaidah-kaidah HAM yang bersifat filsafati, seperti bahwa kemerdekaan itu adalah hak semua bangsa yang berdasar pada peri kemanusiaan dan peri keadilan; bahwa negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, yang selanjutnya berdasarkan pada Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; dan bahwa tujuan negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan

ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Berbeda dengan Konstitusi RIS dan UUDS 1950, dalam UUD 1945 tidak dirumuskan secara rinci HAM dan hak dasar warga negara serta penduduk. Memang di dalam Penjelasan UUD 1945 dikemukakan bahwa penyelenggaraan aturan pokok tersebut diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah cara membuat, merubah dan mencabutnya. Oleh karena itu pengaturan mengenai HAM dapat saja dilakukan secara lebih rinci dalam undang-undang. Dalam UU No.14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, terdapat 8 pasal yang menyangkut ketentuan-ketentuan HAM. Juga dalam UU No.8 Tahun 1981 terdapat banyak pasal yang menyangkut HAM, 15 pasal diantaranya bahkan mengambil dari berbagai instrumen tentang HAM yang dikeluarkan oleh PBB. Di samping kedua Undang-undang tersebut, terdapat beberapa undang-undang yang pada dasarnya bertujuan untuk melindungi HAM, diantaranya UU No.13 Tahun 1961 tentang Kepolisian Negara, UU No.5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan, UU No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU No.2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, UU No.5 Tahun 1986 tentang PTUN, dan PP No.27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP.

Di dalam Batang Tubuh UUD 1945, terdapat beberapa pasal yang mengatur mengenai HAM, di antara Pasal 27 sampai dengan Pasal 34.

Dalam Hukum Dasar Tidak Tertulis terbuka peluang untuk mengembangkan lebih lanjut pengakuan terhadap HAM ini

sesuai dengan perkembangan jaman. Sejak tahun 1985, Presiden Soeharto mencanangkan secara resmi bahwa Pancasila adalah suatu ideologi terbuka, yang berarti bahwa walaupun nilai-nilai dasarnya tetap, tetapi penjabaran serta pelaksanaannya dapat disesuaikan dengan perkembangan jaman.

Secara substantif, walaupun sangat singkat, Pancasila dan UUD 1945 telah mengandung di dalamnya perlindungan terhadap HAM. Oleh karenanya, wawasan Indonesia mengenai HAM dapat ditemukan dalam Pancasila dan UUD 1945 itu sendiri. Presiden Soeharto dalam sambutannya pada Lokakarya tentang HAM untuk wilayah Asia Pasifik pada tanggal 26 Januari 1993 mengemukakan bahwa:

"Dasar-dasar pandangan bangsa Indonesia mengenai hak asasi manusia secara utuh dapat ditemukan dalam Pembukaan UUD 1945, yang dijabarkan dalam pasal-pasal yang sangat singkat itu" (Presiden Soeharto, 1993).

Dalam bagian lain sambutannya, Presiden mengemukakan:

"Kemanusiaan yang adil dan beradab adalah salah satu dari lima sila Pancasila yang merupakan dasar negara kami. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab ini terkait dengan sila-sila lainnya, ialah: Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Dengan demikian kami memahami hak asasi manusia secara lebih luas dan lebih konstruktif sebagai amanah, tekad, dan peluang untuk memajukan kemanusiaan itu sendiri. Dan bukan sekedar hak yang harus dijamin" (Presiden Soeharto, 1993).

Kemanusiaan yang Adil dan Beradab yang dipergunakan sebagai acuan dalam mengembangkan perlindungan HAM adalah konsep universal yang lebih kaya akan makna. Jadi sebenarnya dalam mengembangkan nilai universal tersebut tidak perlu terjebak pada konsep barat atau non Barat, karena sifat universalitas itu sendiri sebenarnya telah melampaui

dikotomi kedua konsep tersebut.

Dari kandungan nilai-nilai kemanusiaan yang bersifat universal seperti yang tercantum dalam Pancasila dan UUD 1945, maka dapat digunakan sebagai acuan dasar dalam mengembangkan semakin dijamin dan dilindunginya hak asasi manusia. Dalam mendorong terciptanya situasi yang kondusif bagi semakin terlindunginya HAM, maka Indonesia harus memegang teguh nilai dasar Pancasila sebagai acuan utama dan mengembangkan nilai instrumental dan nilai praksisnya. Melalui pengembangan nilai instrumental dan nilai praksis itulah terdapat peluang untuk mengkaji berbagai instrumen PBB tentang HAM dan meratifikasinya. Dengan demikian, Indonesia sebagai bangsa tidak hanya terikat secara moral kepada konvensi PBB tersebut, namun juga secara hukum, karena telah menjadi bagian dari hukum nasional.

Dalam Konferensi Dunia tentang HAM yang diadakan pada pertengahan Juni 1993 di Wina, Indonesia telah menegaskan kembali posisinya, sesuai dengan pemikiran yang telah dikemukakan oleh Presiden Soeharto.

Menteri Luar Negeri Ali Alatas telah menegaskan dalam konferensi tersebut, bahwa tidak satupun negara yang dapat menjadikan dirinya sebagai hakim atau juri dalam menjaga pelaksanaan HAM. Pada konferensi tersebut dikemukakan gagasan yang menghimbau masyarakat internasional untuk tidak campur tangan dalam suatu masalah dalam negeri negara-negara yang dianggap telah gagal menjaga dan melaksanakan HAM. Indonesia menganggap ini merupakan campur tangan

politik atas masalah dalam negeri dari sebuah negara yang berdaulat, dan tentu saja itu tidak bisa dibenarkan atau diterima.

Dalam kesempatan tersebut, dengan melalui menteri Luar Negeri Ali Alatas, Indonesia telah menolak keinginan pemerintah Amerika Serikat maupun Sekjen PBB, yang pada intinya telah mengajak masyarakat internasional untuk campur tangan dalam masalah setiap negara yang dianggap gagal dalam melindungi dan menerapkan HAM. Menlu Ali Alatas mengatakan bahwa tidak ada wewenang bagi si kuat untuk memberikan khotbah bagi si lemah. Dikatakannya bahwa sebagian besar negara berkembang memang mendukung konsep universalitas HAM. Akan tetapi mereka akan menentang adanya standar-standar yang ditentukan. Selanjutnya, Alatas mengatakan bahwa:

"Di dunia ini dominasi si kuat terhadap si lemah dan campur tangan negara lain masih merupakan realitas yang menyakitkan. Seharusnya jangan ada negara atau kelompok negara yang menyombongkan diri dengan berperan sebagai hakim, juri, atau algojo terhadap negara lain dalam masalah yang kritis dan sensitif ini" (Republika, 16 Juni 1993).

Mengenai perhatian Indonesia terhadap masalah-masalah HAM, mantan Menteri Kehakiman Ismail Saleh mengatakan bahwa Indonesia sudah mempunyai visi dan perhatian besar terhadap HAM. Ismail Saleh juga mengakui adanya HAM yang berlaku universal, tidak terbatas pada tempat dan waktu. Namun dalam penerapannya tetap harus disesuaikan dengan kultur dari masing-masing negara. Adalah mustahil bahwa seluruh bangsa di dunia ini bisa mempunyai satu pandangan

yang sama untuk berbagai macam persoalan. Kultur, konsep, serta latar belakang setiap bangsa ikut mempengaruhi cara pandang dalam melihat sebuah persoalan. Jadi tidak bisa disamaratakan begitu saja (Kompas, 19 Juni 1993).

Ismail Saleh mengutarakan bahwa sangat sulit bagi suatu negara untuk menerima konsep yang dipaksakan datang dari luar. Indonesia memiliki konsepsi HAM yang sesuai dengan corak hidupnya sendiri. Dalam UUD 1945 disebutkan tentang HAM itu seperti hak memperoleh pendidikan, hak beragama, hak hidup secara layak, dan sebagainya. Adapun implementasinya dilaksanakan dalam berbagai perundang-undangan. Adanya suatu negara yang menekan negara lain untuk mengikuti konsep-konsepnya, merupakan bukti bahwa ia tidak menghormati HAM itu sendiri. Indonesia tidak pernah berusaha untuk memaksakan visinya terhadap HAM ini kepada bangsa-bangsa lain, dan Indonesia juga tidak mau dipaksa untuk melaksanakan HAM yang tidak sesuai dengan visinya (Kompas, 19 Juni 1993).

Oleh karena itu, Muladi mengatakan bahwa bahasan tentang ideologi bangsa dalam merumuskan HAM mutlak perlu, sebab hal tersebut akan berkaitan erat dengan hakikat falsafah, doktrin, dan wawasan bangsa Indonesia tentang manusia, baik secara individual maupun kolektif. Di dalam masyarakat yang berasaskan kekeluargaan seperti Indonesia, tidak dikenal secara fragmentaris moralitas komunal, moralitas institusional, dan moralitas sipil. Ketiga bentuk moralitas tersebut merupakan sisi-sisi bangunan segitiga

sama sisi yang saling menunjang satu sama lain secara proporsional. Manusia harus dilihat baik secara pribadi, sebagai makhluk sosial, dan sebagai warga negara. Manusia harus dipandang sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dan sebagai warga negara, manusia juga harus dipandang sebagai sub sistem hubungan antar bangsa (Muladi, 1994:5).

Muladi selanjutnya mengutarakan tentang perlunya pembicaraan tentang ideologi, karena orang mulai berbicara pragmatis dalam arti bahwa tolok ukur kemanfaatan ideologi tidak hanya bersifat moral, tetapi bersifat utilitarian. Ideologi harus dapat mensejahterakan bangsa, baik jasmaniah maupun rohaniah. Muatan intelektual dan moral harus berpasangan dengan muatan aktual. Dalam hal ini keberadaan semacam Piagam HAM Indonesia yang didasarkan atas pendekatan partikularistik relatif, merupakan salah satu *intervening variable*, untuk mengisi kesenjangan antara aspek intelektual dan aspek ideologi yang bersifat aktual. Piagam HAM tersebut akan merupakan bagian dari *Code of Conduct of the Nation* (Muladi, 1994:5).

Dalam membicarakan ideologi, seringkali orang bersifat emosional, bahkan cenderung untuk *over-imposed*. Tanpa dukungan internalisasi kultural yang mantap, sikap tersebut akan menjadi bumerang (*self-defeating*). Kajian komparatif tentang ideologi kontemporer (*contemporary of comparative ideology*) merupakan hal yang penting, karena setiap ideologi akan mengandung hal-hal positif dan negatif bagi bangsa lain. Dalam perbandingan ideologi, tidak perlu ditonjolkan

seolah-oleh ideologi Indonesia yang paling super, tetapi yang paling penting adalah menjawab pertanyaan mengapa Indonesia menganut ideologi Pancasila dan mempertahankan UUD 1945 (Muladi,1994:5).

Berdasarkan hal-hal di atas, menurut Muladi bangsa Indonesia sudah selayaknya menentukan posisinya dalam perkembangan HAM sebagai penganut pandangan Partikularistik Relatif. HAM tidak mungkin didefinisikan secara universal sebagai: *those rights which are inherent in our nature and without which we cannot live as human beings*, tetapi harus dirumuskan dalam konteks ideologi bangsa yang menempatkan manusia baik sebagai individu maupun makhluk sosial atas dasar asas kekeluargaan. Dengan demikian, bagi bangsa Indonesia HAM adalah hak-hak dasar yang melekat pada jati diri manusia secara kodrati dan secara universal, dan berfungsi menjaga integritas keberadaannya, berkaitan dengan hak hidup dan kehidupan, keselamatan, keamanan, kemerdekaan, keadilan, kebersamaa, kesejahteraan dan hak untuk maju sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang tidak boleh dia-baikan atau dirampas oleh siapapun (Muladi,1994:6).

Sikap partikularistik relatif ini mempunyai landasan sikap internasional yang kuat seperti Pasal 18 the Jakarta Massage, Deklarasi HAM Kuala Lumpur (AIPO, 1993), Deklarasi Wina dan Program Tindakan 1993 yang dihasilkan oleh konferensi HAM dunia. Sesuai dengan tujuan bangsa Indonesia untuk turut menciptakan ketertiban dunia, hal ini merupakan akar budaya yang kuat untuk berfikir atas dasar relativisme

kultural.

Seperti telah dikemukakan di atas, HAM menurut visi

Indonesia adalah HAM yang dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan Pancasila dan UUD 1945. Hak dasar yang secara de

jure termuat dalam UUD 1945 adalah hak bangsa untuk merdeka

sebagaimana diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945. Kemerde-

kaan di sini mengandung makna lebih dari sekedar emancipasi

politik, melainkan merupakan manifestasi dari perjuangan

dan kesadaran bangsa Indonesia untuk menciptakan suatu

masyarakat dengan kemerdekaan yang sesungguhnya dan merupa-

kan hak strategis yang diakui dalam kehidupan bangsa.

Selanjutnya, beberapa pasal dalam UUD 1945 memuat sejumlah

hak-hak ekonomi, sosial budaya, dan politik yang seharusnya

dijabarkan secara lebih khusus di dalam perundang-undangan

atau diintegrasikan ke dalam sistem aturan-aturan hukum

nasional.

Apabila dilihat ke dalam Batang Tubuh, maka akan

ditemui beberapa kelompok hak, yang tersebar dalam beberapa

pasal, yaitu:

a. hak kolektif: bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah

hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di

atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan

perikemanusiaan dan perikeadilan.

b. hak persamaan: segala warga negara bersamaan kedudukan-

nya di dalam hukum dan pemerintahan, dan wajib menjun-

jung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada keke-

cuallaannya (Pasal 27 ayat (1) UUD 1945)

c. hak-hak sosial ekonomi: tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanu-
stiaan (Pasal 27 ayat (2) UUD 1945).

d. hak politik: kemerdekaan berserikat dan berkumpul,
mengeluarkan pikiran dan tulisan dan sebagainya dite-
tapkan dalam undang-undang (Pasal 28 UUD 1945).
e. Hak-hak asasi pribadi: negara menjamin kemerdekaan
tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing
dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya
itu.

f. hak asasi sosial budaya: tiap-tiap warga negara berhak
mendapat pengajaran (Pasal 31 ayat (1) UUD 1945).
g. hak ekonomi dan sosial : Pasal 33-34 UUD 1945.
(Tim FH Undip, 1991:48-49).

Berdasarkan pasal-pasal tersebut di atas, dapat
dikatakan bahwa UUD 1945 baik dalam Pembukaan maupun dalam
Batang Tubuh, bahkan dalam jiwa serta semangatnya mengakui
dan menjunjung tinggi HAM sebagai hak kodrat.

Dengan Pancasila dan UUD 1945, para pendiri negara
RI menolak individualisme yang menjiwai HAM PBB. Dalam
Deklarasi Universal, manusia hanya dilihat sebagai makhluk
individual, dan tidak dilihat dalam kedudukannya sebagai
makhluk sosial. Soepomo, sebagai salah satu tokoh yang ikut
merumuskan Pancasila dan UUD 1945 menegaskan bahwa manusia
menurut ideologi kita, menurut pandangan hidup kita perta-
ma-tama adalah makhluk sosial. Pusat hidup bukanlah indivi-
du, melainkan masyarakat atau kelompok atau bangsa; dan

manusia individu itu adalah penting dalam hubungannya dengan postisnya dalam masyarakat atau bangsa (Setiadjaja, 1991:130. Tap II/MPR/1978 tentang P4 telah memuat nilai-nilai, dan prinsip-prinsip yang mendasari perumusan-perumusan HAM menurut pandangan hidup Indonesia. Tap tersebut memuat visi dasar Indonesia tentang HAM, yaitu bahwa

"Manusia ditempatkan pada keluhuran harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dengan kesadaran untuk mengemban kodratnya sebagai makhluk pribadi dan sekaligus sebagai makhluk sosial. Dengan sila kemanusiaan yang Adil dan Beradab, manusia diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, yang sama derajatnya, yang sama hak dan kewajibannya, tanpa membedakan suku, keturunan, agama, dan kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit, dan sebagainya. Karena itu dikembangkan sikap saling mencintai sesama manusia, sikap tenggang rasa dan tepa selira, serta tidak sewenang-wenang terhadap orang lain. Kemanusiaan yang adil dan beradab berarti menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan ...".

Dari apa yang tertuang dalam Tap II/MPR/1978 tersebut-but nampak jelas bagaimana pandangan bangsa Indonesia mengenai HAM. Menurut pandangan bangsa Indonesia, manusia mempunyai derajat yang luhur sebagai makhluk individu sekaligus sebagai makhluk sosial (makhluk monodualis). Menurut bangsa Indonesia, semua manusia itu pada dasarnya sama derajatnya, dan oleh karena itu mempunyai hak dan kewajiban asasi yang sama pula.

Menurut pandangan Indonesia, HAM bersumber pada kemanusiaan yang adil dan beradab dengan dilian-dasi oleh sila-sila lainnya. Oleh karena itu, seperti yang tertuang dalam Tap II/MPR/1978, HAM menurut Pancasila mempunyai dua landasan, yaitu:

1. kodrat manusia; ialah kita sebagai manusia dengan ko-

drat ini.

2. Tuhan Yang Maha Esa.

Oleh karena itu, pelaksanaan HAM harus dapat dipertanggung-jawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Pelaksanaan HAM juga harus dijiwai oleh sila-sila dalam Pancasila.

Dalam kenyataannya, sebagaimana halnya dihadapi negara-negara dunia ketiga lainnya, di Indonesia juga terjadi bentrokan-bentrokan antara nilai-nilai tradisional dan nilai-nilai modern. Namun selalu diupayakan agar bentrokan-bentrokan ini tetap kecil tanpa menimbulkan bahaya bagi persatuan dan kesatuan bangsa.

Di Indonesia ada dua pemikiran mengenai HAM. Pertama adalah pemikiran yang bersifat "*Inward looking*", yang mengatakan bahwa dalam membahas masalah HAM, hanya memaknai Indonesia sebagai referensi, karena bangsa Indonesia sudah mengenal hak-hak manusia mulai dari jaman nenek moyang. Secara implisit berarti bahwa bangsa Indonesia tidak perlu menghiraukan pendapat dunia luar (Tim RH Undip, 1991:57).

Pemikiran yang kedua lebih bersifat "*outward look-ing*", yaitu yang digolongkan dalam "*human rights activists*". Kelompok ini cenderung mengacu pada perumusan persepsi Barat dengan lebih menonjolkan hak-hak politik, seperti kebebasan mengeluarkan pendapat. Menurut kelompok pemikiran ini, ada waktu untuk mempelajari kebudayaan yang banyak ragamnya secara mendalam dalam waktu yang singkat. Padahal pelaksanaan terhadap HAM (politik) berjalan terus, sehingga sikap yang paling baik adalah menerima saja apa

yang telah dikonsensuskan dalam berbagai forum internasional-
al dan memaknai perumusan itu sebagai patokan untuk memper-
baiki tindakan di bidang HAM di dalam negeri. Lagipula,
menurut pandangan ini, dikawatirkan bahwa beberapa nilai
tradisional memberi justifikasi untuk mempertahankan ke-
cenderungan ke arah otoriterisme (Tim FH Undip, 1991:57-58).
Menghadapi kedua pendapat tersebut, Miriam Budiarjo
menyarankan untuk mengambil jalan yang paling baik, yaitu
jalan tengah (Budiarjo, 1991:37).

Sesuai dengan pandangan bangsa Indonesia, yaitu
bahwa manusia adalah makhluk monodualis, maka masyarakat
yang diinginkan adalah masyarakat yang menjamin keselam-
an antara kepentingan individu dengan kepentingan sosial.
Ada suatu mekanisme dalam masyarakat yang menjaga agar hak-
hak dan kebebasan individu tidak menimbulkan ketidaksemaan.
Dengan tipe masyarakat Indonesia yang seperti ini, maka
konsep HAM Indonesia adalah sebagai berikut:

1) HAM secara kodrati ada pada diri manusia, hingga manu-
sia itu dapat mengembangkan diri dan memperoleh kebaha-
giaan di dalam kehidupannya.

2) HAM meskipun bersifat individual, hanya tumbuh dan
berkembang di dalam kehidupan bermasyarakat dan berne-
gara.

3) HAM dengan segala hak dan kebebasan individual adalah
hak dan kebebasan yang menjaga keseimbangan antara hak
dan kebebasan (yang dapat menimbulkan kesenjangan)
dengan persamaan (*equality*).

4) HAM karena tumbuh dalam kehidupan bermasyarakat berkel-
 erasi secara seimbang dengan fungsi atau kewajiban yang
 terdapat dalam kehidupan bermasyarakat.

5) Adanya HAM tidak berarti dikorbankan kesejahteraan umum
 demi kesejahteraan individu. HAM mencari keseimbangan
 antara keduanya.

Presiden Soeharto, dalam pidato tahunan tanggal 17
 Agustus 1990 menyatakan paham hak asasi tidak individualis
 yang mengabaikan kepentingan masyarakat bangsa dan negara.
 Kodrat manusia adalah sebagai makhluk individu dan makhluk
 sosial sekaligus. Manusia hanya mempunyai makna jika ada
 manusia lainnya, jika berada dalam lingkungan masyarakat.
 Kemajuan dan rejeki yang diperoleh seseorang bukanlah
 sepenuhnya merupakan haknya sendiri. Ada rejeki dan hak
 orang lain yang tercakup di dalamnya yang harus dia terus-
 kan melalui negara, masyarakat, ataupun secara langsung .

Berdasarkan pikiran mendasar tentang HAM dalam
 masyarakat Indonesia dan imbalan antara hak perorangan dan
 masyarakat dalam kenyataan hidup masyarakat dan bangsa se-
 bagaimana diraitkan di atas, menurut Mukhtar Kusumaatmadja,
 maka segala kekurangan yang masih ada di dalam mewujudkan
 HAM dalam kenyataan kehidupan bangsa Indonesia haruslah
 dilihat sebagai hambatan atau keterbatasan sementara. Seba-
 gian besar hambatan atau keterbatasan ini disebabkan oleh
 keadaan-keadaan sejarah bangsa Indonesia yang unik. Perlu
 disadari bahwa keterbatasan dan kekurangan ini adalah bukan
 akibat kesengajaan (Kusumaatmadja, 1991:5).

Praktek-praktek di bidang HAM selama ini menimbulkan kecurigaan, bahwa sekalian standar dan penilaian terhadap praktek dalam HAM di negara-negara di dunia menggunakan asas dan pemikiran yang terdapat dalam hukum modern, yang menggunakan individu sebagai tolok ukurnya. John Rawls dalam bukunya "Theory of Justice" (1971) mengemukakan dua asas keadilan, yaitu:

1) Setiap orang harus mempunyai hak yang sama terhadap kemerdekaan yang paling dasar, sama seperti yang juga ada pada orang lain.

2) Ketidaksamaan sosial dan ekonomi hendaknya diatur sedemikian rupa sehingga keduanya (a) secara rasional diharapkan bisa dicapai oleh setiap orang, dan (b) dikaitkan pada kedudukan dan jabatan yang terbuka untuk sekalian orang.

Dalam kedua asas yang dikemukakan Rawls tersebut, nampak jelas penonjolan aspek individunya (Rawls, dalam Tim FH Undip:65).

Terhadap pandangan Rawls tersebut di atas, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa bangsa Indonesia tidak menganut ajaran tersebut, karena hasil pemikiran dan praktek di Indonesia lebih melihat kepada totalitas dan kebersamaan sebagai acuan dasar kehidupan bersama, daripada kepada individu dengan sekalian atributnya, seperti kepentingan itu (Rahardjo, dalam Tim FH Undip:65).

Perbedaan persepsi dan pemikiran antara bangsa Indonesia dengan bangsa-bangsa yang lain tersebut akan besar

artinya pada saat bangsa Indonesia akan mempraktekan HAM. Hal ini mengandung arti bahwa meskipun Indonesia menerima UDHR, dalam perwujudannya disesuaikan dengan format persepsi dan pemikiran bangsa Indonesia.

Menurut Roekmini Soedjono, sebenarnya masalah HAM bukan hanya menyangkut masalah konsep, namun juga masalah monitoring perlindungan HAM, selain masalah kerjasama internasional untuk meningkatkan perlindungan HAM. Dalam kaitannya dengan ini, sikap Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Mengakui bahwa HAM bersifat universal, tetapi implementasinya tidak dapat dilepaskan dari situasi dan kondisi dimana nilai-nilai kemanusiaan tersebut dioperasionalkan, dengan memperhatikan segi-segi tradisi, budaya, agama, dan tingkat pembangunan suatu bangsa. Diakui pula bahwa dari berbagai hak dasar manusia terdapat hak-hak yang tidak dapat dilecewakan dan berlaku mutlak dimanapun individu tersebut berada, seperti hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, dan hak untuk mendapatkan perdamaian yang tidak memihak.

2. Perlunya berbagai HAM (ekonomi, sosial, sipil, dan politik) dilihat sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan satu sama lain.

3. Dalam konsep dan implementasi HAM perlu ada keseimbangan antara hak dan kewajiban antara individu, masyarakat, dan negara.

4. Mengakui bahwa masalah HAM mempunyai dimensi interna-

- etional, dengan pengertian bahwa nilai-nilai HAM mem-
punyai sifat universal.
5. Upaya memajukan dan meningkatkan perlindungan hak asasi manusia perlu dilakukan dalam konteks kerjasama internasional, seperti yang diamanatkan oleh Piagam PBB [pasal 1 ayat [3]] dan bukan dengan cara konfrontasi dan pemaksaan tata nilai asing yang belum tentu sejalan dengan tata nilai nasional.
6. Indonesia menilai penting hak pembangunan ("right to development") yang pada dasarnya merupakan hak kolektif dan hak individu untuk meningkatkan harkat dan derajat kemusiaan [pasal 27 ayat (2) dan pasal 33 UUD 1945]. Proses dan upaya meningkatkan perlindungan hak asasi manusia dalam segala aspeknya sesungguhnya sejalan dengan proses pembangunan, termasuk penegakan dan pembangunan hukum, karena perlindungan hak asasi manusia hanya bisa terwujud dalam suasana tegaknya hukum.
7. Kebijaksanaan hak asasi manusia yang ditujukan ke dalam maupun ke luar, merupakan dua sisi mata uang. Upaya memproyeksikan konsep, pandangan dan cara cara pendekatan mengenai masalah hak asasi manusia adalah merupakan bagian dari peran Indonesia dalam ikut menciptakan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia pada umumnya, baik pada tingkat nasional maupun internasional.
- Sikap Indonesia yang demikian itu, tetap mengacu

kepada Pancasila. Operasionalisasinya tentu saja harus berada dalam kerangka UUD 1945. Kebijakan Indonesia yang demikian itu nampak jelas dari Keppres Nomer 50 Tahun 1993, tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, di mana pasal 2 Keppres tersebut mengamatkan agar Komnas HAM berasaskan Pancasila.

Indonesia secara penuh memberikan pandangan bahwa semua HAM dan kebebasan-kebebasan dasar adalah tidak dibagi dan saling tergantung. Hal ini dikemukakan oleh delegasi Indonesia di depan Komisi HAM PBB pada tahun 1991. Bahwa pembangunan adalah hal yang perlu untuk menjamin perdamaian sosial yang abadi dan memajukan HAM secara efektif, dan pada saat yang sama, meningkatkan menuju pengormatan terhadap HAM, berperan sebagai faktor-faktor yang penting dalam pertumbuhan ekonomi dan sosial. Sejak manusia menjadi pelaku utama dan ahli waris pembangunan, peningkatan kualitas hidup, dalam bidang sosial dan politik, perbaikan kesehatan, kesempatan pendidikan, kondisi perumahan, kehidupan agama, dan sebagainya merupakan aspek-aspek penting dalam memajukan HAM.

Berhubungan dengan hal tersebut, GBHN mengartikan pembangunan manusia Indonesia sebagai keseluruhan dalam segan aspek kehidupan dan untuk perbaikan seluruh masyarakat Indonesia.

Akibatnya, Indonesia telah menyusun 7 prinsip yang dibuat untuk merefleksikan proses pembangunan yang kompleks dan untuk pedoman pelaksanaan pembangunan nasional. Ketujuh

prinsip tersebut adalah:

1. Seluruh usaha pembangunan harus diperuntukkan bagi peningkatan kesejahteraan manusia, baik sebagai kelompok atau individu warga negara.

2. Usaha bersama dan sistem kekeluargaan, berarti bahwa pembangunan harus dilaksanakan melalui usaha-usaha bersama rakyat, karena ide-ide dan aspirasi bangsa hanya dapat dilaksanakan dalam suasana kerjasama saling menguntungkan antara negara dan individu.

3. Demokrasi, yaitu bila ada masalah diselesaikan melalui pertimbangan yang mendalam untuk menerima konsensus.
4. Keadilan dan persamaan harus secara sama dilindungi setiap warga negara.

5. Keseimbangan yang harmonis antara berbagai kepentingan, yaitu antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat, dan antara kepentingan nasional dan internasional.

6. Kesadaran hukum, bahwa setiap warga negara Indonesia harus selalu meniadati dan mematuhi hukum, dan bahwa negara harus selalu melaksanakan kewajibannya menegakkan hukum.

7. Kepercayaan diri, bahwa pembangunan nasional harus didasarkan pada kemampuan bangsa sendiri yang kuat beridentitas.

Ketujuh prinsip pembangunan itu menunjukkan pembangunan yang berdasarkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan di Indonesia.

Indonesia meyakini kesatuan HAM, sehingga pendekatan yang integral terhadap HAM harus diwujudkan. Hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya harus diberi perhatian yang sama dengan hak-hak sipil dan politik. Hak-hak pembangunan adalah inti realisasi hak-hak tersebut, karena pembangunan adalah konsep banyak segi yang meliputi seluruh kehidupan manusia dalam segala aspek hak-hak dasarnya, baik ekonomi, sosial, budaya, sipil, atau politik. Penderitaan manusia dan kehilangan martabatnya yang disebabkan oleh kekurangan makanan, perlindungan, kesempatan memperoleh pendidikan dan fasilitas kesehatan adalah sama pentingnya dengan masalah-masalah politik dan sipil.

Berdasar pengalaman praktis, pemerintah Indonesia percaya bahwa pembangunan memudahkan usaha-usaha untuk memajukan perkembangan HAM dan proses demokratisasi. Secara konseptual, Indonesia memandang bahwa apabila hal tersebut diperdebatkan, hanya merupakan hal yang tidak perlu dan kehilangan relevansinya, kecuali jika mempunyai pegangan gagasan yang benar, yang lebih baik dari pembangunan seper-ti yang ditentukan dalam Deklarasi Hak Pembangunan. Dan oleh karena itu, pembangunan merupakan proses ekonomi, sosial, budaya, dan politik yang menyeluruh, yang bertujuan pada kemajuan yang konstan atas kesejahteraan seluruh masyarakat dan seluruh individu, yang didasarkan pada partisipasi yang berarti dalam pembangunan dan dalam pembagian keuntungan yang jujur. Jelaslah dari gagasan tersebut bahwa HAM dan demokrasi merupakan bagian dan paket peba-

Pekerjaan yang penting yang menghadang bangsa Indo-nesia saat ini adalah bagaimana menunjukkan kepada dunia luar, bahwa bangsa Indonesia menjalankan HAM sesuai dengan konsep bangsa sendiri, dan menunjukkan kepada dunia luar bahwa bangsa Indonesia sedang giat melaksanakan HAM.

Konsistensi upaya bangsa dalam mengembangkan HAM sebagai pengalaman Pancasila antara lain dapat dilihat dari lahirnya Komnas HAM yang berasas Pancasila. Lahirnya Komnas HAM juga merupakan wujud nyata dan kesungguhan sikap politik pemerintah Indonesia dalam mengembangkan dan meningkatkan implementasi HAM di Indonesia.

Konferensi HAM Sedunia menegaskan kembali peranan penting dan konstruktif yang dimainkan oleh institusi nasional dalam pemuatan dan perlindungan HAM, terutama dalam kapasitas nasihat mereka kepada penguasa yang kompeten, peranannya dalam mengatasi pelanggaran HAM, dalam penyebaran informasi HAM, dan pendidikan HAM. Konferensi HAM Sedunia mendorong pendirian dan penguatan institusi nasional dengan memandang "*prinsip-prinsip yang berhubungan dengan status institusi nasional*" serta mengakui bahwa tiap negara mempunyai hak untuk memilih kerangka kerja yang paling sesuai dengan kebutuhan khusus pada tingkat nasional (Deklarasi Vienna dan Program Aksi 1993, butir 38).

Dalam Deklarasi Vienna dan Program Aksi 1993 selanjutnya dimuat bahwa ketetapan-ketetapan regional memainkan peranan penting dalam memajukan dan melindungi

HAM. Ketetapan tersebut harus memperkuat standar HAM universal, sebagaimana terkandung dalam instrumen-instrumen HAM internasional, dan perlindungan HAM. Konferensi HAM Sedunia menyokong usaha-usaha yang sedang dilakukan untuk memperkuat ketetapan tersebut dan untuk meningkatkan keefektifannya, sementara pada saat yang sama menekankan pentingnya kerjasama dengan aktivitas HAM PBB. Konferensi HAM Sedunia menyatakan kembali kebutuhan untuk mempertimbangkan kemungkinan membuat ketetapan regional dan sub regional untuk pemajuan dan perlindungan HAM dimana diperlukan.

Indonesia menyambut baik usul pembentukan suatu institusi nasional khusus untuk menangani masalah-masalah HAM di Indonesia. Maka dengan Kepres No. 50 Tahun 1993, pada tanggal 7 Juni 1993 dibentuklah sebuah komisi yang mempunyai tugas menangani masalah-masalah di bidang HAM, yang disebut Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia (disingkat Komnas HAM). Pembentukan Komnas HAM ini bukanlah suatu tindakan yang serta merta, tetapi telah melalui proses pemikiran dan pembahasan yang cukup panjang.

Terbentuk dan berfungsinya institusi itu merupakan pengkhususan, penajaman, peningkatan, perluasan, serta penyatuan dan pelembagaan dari berbagai dasar, ke-tentuan serta praktek yang telah dilaksanakan selama ini. Dalam jajaran pemerintah, lembaga perwakilan, dan bahkan di masyarakat pun sesungguhnya sudah ada pranata, instansi, dan organisasi yang dibentuk untuk melindungi HAM ini, baik dalam arti yang sempit maupun dalam arti yang luas (Himpun-

Komnas HAM yang telah dibentuk dengan Kepres No.50 Tahun 1993 ini juga merupakan salah satu bentuk rekomendasi st Loka Karya I HAM yang diselenggarakan oleh Pemerintah (Departemen Luar Negeri) dengan sponsor PBB pada tanggal 21-22 Januari 1991. Tujuan diadakannya Loka Karya tersebut antara lain adalah untuk mencari jalan keluar guna mengatasi pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Indonesia. Dan usaha untuk mengatasi pelanggaran ini merupakan bagian dari perjuangan bangsa, baik di forum nasional maupun internasional.

Dalam Loka Karya I tersebut dihasilkan tiga rekomendasi, yaitu:

1) Pendirian Komite HAM inter-departemental.

2) Pendirian Komisi Nasional HAM.

3) Peran aktif Indonesia di bidang HAM pada forum regional dan internasional.

Selanjutnya, pada tanggal 24-26 Oktober 1994, berlanjut setelah Komnas HAM berdiri dan melaksanakan tugasnya, di Jakarta dilangsungkan Loka Karya II tentang HAM. Loka Karya ini diselenggarakan oleh Pemerintah Indonesia dan Komnas HAM bekerja sama dengan Pusat HAM PBB dan difokuskan pada tiga hal, yaitu:

1) Ratifikasi instrumen internasional di bidang HAM.

2) Penyebaran informasi dan pendidikan HAM baik dalam sektor formal maupun informal, dan peran media massa.

- 3) Menentukan masalah-masalah yang perlu diberikan prioritas tinggi dalam pelaksanaan HAM, terutama hak-hak yang tidak dapat diingkari seperti pengurangan kemiskinan, hak-hak kelompok lemah, dan hak-hak yang lain, yang pelanggaranannya mudah mencoreng citra.

Pada kenyataannya, masalah-masalah yang menjadi prioritas dalam Loka Karya II tersebut juga menjadi prioritas dalam Deklarasi Wina dan Kegiatan Program (*Programme of Action*). Sesuai dengan semangat Deklarasi Wina dan Kegiatan Program, Loka Karya II merekomendasikan pembentukan program kegiatan nasional yang meliputi tindakan-tindakan yang akan diambil dalam jangka waktu 5 (lima) tahun.

PBB memang menganjurkan dibentuknya komisi-komisi nasional hak asasi manusia di seluruh dunia. Bagaimana cara membentuknya, dan dengan instrumen apa diserahkan pada sistem hukum negara yang bersangkutan. Ada yang mencantumkannya dalam undang-undang dasar, undang-undang, ataupun cukup melalui keputusan eksekutif, seperti yang dilakukan Indonesia, yaitu membentuk Komnas HAM dengan Keputusan Presiden.

Dalam kaitannya dengan Komnas HAM, Marzuki Darusman di depan Komisi HAM PBB pada tanggal 24 Februari 1994 di Jenewa mengemukakan bahwa Komnas menyadari betul kritik internasional yang ditujukan pada pemerintah berkenaan dengan keadaan HAM di Indonesia. Komnas menyadari bahwa masalah-masalah HAM telah menjadi bahan politik interna-

sional, dan telah menjadi sarana yang jitu untuk menyerang negara lain (terutama oleh negara maju terhadap negara-negara berkembang). Dalam hal ini, Komnas HAM menetapkan batasannya untuk memberikan sumbangan peranan untuk menetapkan apakah HAM telah dilanggar, adanya dugaan pelanggaran dan meralat kesalahan persepsi serta menghilangkan kecurigaan yang hanya merintangi keuntungan kerjasama internasional (Darusman, dalam Pidato Sesi ke-5 Komisi HAM PBB, 24 Februari 1994).

Keppres No.50 Tahun 1993 dikeluarkan atas dasar pertimbangan:

- 1) Sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, manusia dapat hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dianugerahi hak-hak asasi untuk dapat mengembangkan diri pribadi, peranan, maupun sumbangannya kepada masyarakat, negara, dan dunia.
- 2) Bangsa Indonesia merupakan bagian masyarakat antar bangsa menghormati piagam PBB, dan Deklarasi Universal HAM PBB.
- 3) Untuk memajukan dan melindungi HAM dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum, maka pelaksanaannya perlu ditingkatkan dan dimantapkan.

Komnas HAM berasaskan Pancasila, berlandaskan UUD 1945, dan menghormati Piagam PBB serta Deklarasi Universal HAM. Berbeda dengan lembaga-lembaga lain yang mencantumkan Anggaran Dasarnya pada waktu lembaga tersebut terbentuk, Anggaran Dasar Komnas HAM ditetapkan dan disahkan oleh

Komisi Paripurna masa bakti 1993 - 1998 setelah satu tahun terbentuknya lembaga ini, yaitu disahkan pada tanggal 7 Desember 1994 di Jakarta, dan mulai berlaku sejak pengesahannya.

Menurut Keppres 50 Tahun 1993, Komnas HAM bertujuan untuk:

- a) Membantu pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, Piagam PBB, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.
- b) Meningkatkan perlindungan hak asasi manusia guna mendukung terwujudnya tujuan pembangunan nasional yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seutuhnya.

Kegiatan-kegiatan komisi berkisar pada hal-hal sebagai berikut:

- 1) Menyebarluaskan wawasan nasional dan internasional mengenai HAM kepada masyarakat Indonesia maupun kepada masyarakat Internasional.
- 2) Mengkaji berbagai instrumen PBB tentang HAM dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan akses dan/atau ratifikasinya.
- 3) Memantau dan menyelidiki pelaksanaan HAM serta memberikan pendapat, pertimbangan, dan saran kepada badan pemerintahan negara mengenai pelaksanaan HAM.
- 4) Mengadakan kerjasama regional dan internasional dalam rangka memajukan dan melindungi HAM.

Untuk memantau dan menyelidiki pelaksanaan HAM, Komnas dapat melakukan upaya mediasi ke arah penyelesaian masalah.

Menurut Baharuddin Lopa, di dalam melaksanakan tugas-tugasnya, Komnas berpegang pada Keppres No.50 Tahun 1993 yang memuat pokok-pokok tugas dari Komnas. Dengan garis besar yang dituangkan dalam Keppres, Komnas dapat bekerja tanpa pedoman tertulis. Dengan berpedoman kepada asas-asas yang tidak tertulis, yaitu menggunakan akal sehat dan kebijakan yang arif dengan sasarannya menegakkan dan memulihkan hukum demi tercapainya keadilan (Lopa, 1996:180).

Anggota Komnas HAM berjumlah 25 (dua puluh lima) orang yang terdiri dari warga negara Indonesia yang memiliki integritas, kemampuan, pengetahuan, wawasan kemanusiaan dan kebangsaan, serta tanggung jawab yang tinggi untuk mengupayakan tercapainya tujuan Komnas. Keanggotaan ini terdiri dari pribadi-pribadi yang mencerminkan kemajemukan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, Komnas ini bukanlah organisasi yang terbentuk dari perwakilan unsur-unsur. Komnas HAM tidak mengandung unsur-unsur perwakilan seperti halnya DPR. Yang paling penting diperhatikan dalam pencalonan dan pemilihan anggota Komnas adalah integritas orang yang terpilih sebagai anggota.

Untuk dapat menjadi anggota Komnas HAM, menurut Ali Said (alm), haruslah dipenuhi syarat-syarat:

- 1) Harus memiliki integritas yang tinggi, sehingga pandangan-pandangannya mempunyai kewibawaan. Dan

kewibawaan itu harus mendapat pengakuan dari masyarakat.

- 2) Komitmennya pada kepentingan nasional harus besar.
- 3) Orang itu harus memahami sungguh-sungguh semangat pikiran-pikiran bangsa Indonesia seperti yang tercantum dalam Pancasila dan UUD 1945.
- 4) Memiliki wawasan yang luas.
- 5) mengerti benar pemahaman-pemahaman bangsa Indonesia mengenai HAM (Republika, 18 Juni 1993).

Pada saat terbentuk, personil Komnas HAM adalah sebagai berikut : Hj. Aisyah Aminy; SH; Dr. Albert Hasi-buan, SH; Ali Said, SH; Asmara Nababan, SH; Prof.Dr.Baharuddin Lopa, SH; Drs. Bambang W. Soeharto; Dr. H.A.A. Baramuli,SH; Clementino Dos Reis Amaral; Ig. Djoko Moelyono; H.R. Djoko Soegianto, SH; Gani Djemat, SH; Prof.Dr.A.Hamid S Attamimi, SH; KH Hasan Basri; Prof.Dr.Ch.Himawan, SH; B.N. Marbun,SH; Marzuki Darusman, SH; Prof. Miriam Budiardjo, MA; Prof.Dr. Muladi, SH; Munawir Sjadzali, MA; Dr. Nurcholis Madjid; Dra. Roekmini Koesoemo Astoeti; Prof.Dr.Satjipto Rahardjo, SH; Soegiri, SH; Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA; dan Prof.Dr.H.R. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH. Dan untuk pertama kalinya, anggota Komnas diangkat oleh Presiden RI.

Menurut Pasal 10 ayat (1) Anggaran Dasar, masa jabatan anggota Komnas adalah 5 (lima) tahun, dan dapat diangkat kembali hanya untuk satu kali masa jabatan.

Pemilihan dan pengukuhan anggota Komnas dilakukan

untuk pergantian antar waktu dan untuk pergantian setiap 5 (lima) tahun. Pergantian keanggotaan Komnas antar waktu terjadi dalam hal Anggota Komnas berhenti sebelum berakhirnya masa jabatan, dan pemilihan serta pengukuhan penggantinya dilakukan dalam Rapat Komisi Paripurna selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah anggota yang bersangkutan dinyatakan berhenti secara resmi. Anggota pengganti ini diajukan oleh masing-masing anggota dan dari calon-calon yang telah diajukan, dipilih 1 (satu) orang dengan suara terbanyak.

Dalam hal pergantian anggota tiap 5 (lima) tahun, maka 12 (dua belas) orang anggota Komnas masa bakti sebelumnya dikukuhkan kembali dan 13 (tiga belas) orang anggota baru dipilih untuk masa bakti berikutnya. Pemilihan 13 (tiga belas) orang anggota baru diadakan mendahului pemilihan 12 (dua belas) orang anggota lama yang akan dikukuhkan kembali, dan kedua pemilihan tersebut dilaksanakan pada Rapat Komisi Paripurna 1 (satu) bulan sebelum Rapat Komisi Paripurna terakhir masa bakti yang bersangkutan.

Menurut Pasal 6 Keppres 50 Tahun 1993, juga diatur dalam Bab VI Anggaran Dasar Komnas, susunan Komnas terdiri dari:

- Komisi Paripurna;
- Sub Komisi;
- Sekretariat Jenderal.

Komisi Paripurna terdiri dari 25 (dua puluh lima) orang Anggota yang merupakan tokoh-tokoh nasional terkemuka, dengan seorang ketua dan dua orang Wakil Ketua, serta

seorang Sekretaris Jenderal. Ketua dan Wakil Ketua Komisi Paripurna dipilih oleh Anggota dan dikukuhkan oleh Presiden. Selanjutnya, Komisi Paripurna menetapkan Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga, dan Program Kerja Komnas.

Sub Komisi terdiri dari 3 (tiga), yaitu Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan Masyarakat, Sub Komisi Pengkajian Instrumen HAM, dan Sub Komisi Pemantauan Implementasi HAM. Masing-masing Sub Komisi mempunyai tugas yang berbeda. Setiap Sub Komisi dipimpin oleh Ketua dengan dibantu oleh Wakil Ketua dan staf sesuai dengan kebutuhan. Walaupun secara formal seluruh anggota Komnas dibagi habis dalam tiga Sub Komisi, namun pada dasarnya setiap anggota dapat ditugaskan membantu Sub Komisi lainnya.

Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan Masyarakat mempunyai tugas pokok memberikan penyuluhan kepada masyarakat luas baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional, tentang konsep dasar HAM dan pelaksanaannya di Indonesia. Penyuluhan dilakukan melalui ceramah dan seminar serta diskusi-diskusi di instansi-instansi pemerintah, lembaga swasta dan pihak akademik. Sub Komisi ini terdiri dari 6 (enam) orang anggota, termasuk Ketua dan Wakil Ketua.

Sub Komisi Pengkajian Instrumen HAM mempunyai tugas mengkaji berbagai perjanjian dan konvensi PBB dalam bidang HAM, yang selanjutnya diteruskan penanganannya kepada pihak yang berwenang. Di samping itu, Sub Komisi juga menelaah perundang-undangan yang ada dalam rangka mengusulkan kepada

pihak yang berwenang untuk mencabut/menyempurnakan apabila ditemukan ada yang dapat/potensial menimbulkan pelanggaran HAM. Sub komisi beranggotakan 7 (tujuh) orang, termasuk Ketua dan Wakil Ketua.

Tugas pokok Sub Komisi Pemantauan Pelaksanaan HAM adalah memantau dan menyelidiki pelaksanaan HAM di Indonesia. Dalam tugas pemantauan pelaksanaan HAM, dapat dilakukan atas inisiatif sendiri dan dapat juga didasarkan atas diterimanya keluhan/pengaduan terjadinya pelanggaran HAM. Sub Komisi ini terdiri dari 8 (delapan) anggota termasuk Ketua dan Wakil Ketua.

Sekretariat Jenderal dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal. Tugas pokok Sekretaris Jenderal ialah mengkoordinir kegiatan Komnas HAM sehari-hari, membuat laporan termasuk Laporan Tahunan dan memberi pelayanan serta dukungan administrasi terhadap semua kegiatan Komnas HAM tersebut. Saat ini, Sekretaris Jenderal di-jabat oleh Prof.Dr.Baharuddin Lopa, SH.

Dengan wafatnya empat orang anggota, yaitu Prof.Dr.Hamid Attamimi, SH, Ig.Djoko Moeljono, Brigjen (Pol.) Dra.Roekmini, dan Ali Said, SH yang menjabat Ketua Komnas, serta KH Hasan Basri yang mengundurkan diri, maka pada tanggal 29 November 1996 diadakan pemilihan 4 (empat) orang anggota baru. Pemilihan anggota baru hanya meliputi empat orang, karena posisi almarhum Prof.Dr.Hamid Attamimi, SH berdasarkan Keputusan Ketua Komnas No.36/ TUA/II/95 telah digantikan oleh Drs.Saafroedin Bahar. Empat anggota

baru yang terpilih tersebut adalah Prof.Dr. Saparinah Sadli, Mochammad Sadli, Mayjen Pol.Koesparmono Irsan, dan Mayjen TNI (Purn.) Syamsudin.

Kegiatan-kegiatan Komnas HAM, pada dasarnya meliputi kegiatan domestik, regional, dan internasional. Kegiatan domestik meliputi ketiga fungsi, yaitu Pendidikan dan Penyuluhan, Pengkajian, dan Pemantauan telah berlangsung dengan tertib, bahkan semakin meningkat belakangan ini, terutama dalam kegiatan pemantauan.

Secara garis besar, kegiatan Komnas HAM dapat dibagi dalam dua bidang, yaitu mencegah terjadinya pelanggaran HAM melalui penyuluhan-penyuluhan dalam bentuk pemberian ceramah-ceramah, menyelenggarakan/ikut serta dalam seminar-seminar, dan sebagainya. Di samping itu, kegiatan Komnas HAM adalah menangani pelanggaran HAM yang dilakukan melalui pemberian rekomendasi-rekomendasi kepada instansi-instansi yang dilaporkan melakukan pelanggaran HAM dan menyelesaikan persengketaan-persengketaan yang terjadi.

Di dalam tubuh Komnas HAM sendiri, dalam rangka konsolidasi pelaksanaan tugas-tugasnya, dalam waktu-waktu tertentu diadakan rapat intern. Rapat-rapat Komnas HAM terdiri dari Rapat Komisi Paripurna, Rapat Koordinasi, Rapat Ad-Hoc, dan Rapat Sub Komisi.

Rapat Komisi Paripurna terdiri dari seluruh anggota Komnas HAM dan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam Komnas, mempunyai wewenang menetapkan Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga, Aturan Tambahan, Program Kerja, dan

Mekanisme Kerja Komnas HAM. Rapat Komisi Paripurna ini berlangsung sekurang-kurangnya sekali dalam satu bulan untuk menerima laporan kegiatan Komisi.

Rapat Koordinasi diselenggarakan untuk melaksanakan keputusan Rapat Komisi Paripurna sebelumnya dan menindak-lanjuti rekomendasi Sub Komisi serta menyiapkan Rapat Komisi Paripurna berikutnya, dihadiri oleh Ketua, Wakil Ketua, dan wakil-wakil dari ketiga Sub Komisi.

Rapat Ad-Hoc dilaksanakan secara insidental untuk membahas masalah-masalah tertentu yang dianggap perlu, dan dihadiri oleh para anggota yang ditetapkan oleh Rapat Komisi Paripurna dan atau oleh Pimpinan, serta keputusannya dilaporkan kepada Rapat Komisi Paripurna berikutnya.

Rapat Sub Komisi membahas perencanaan, pelaksanaan, serta pengendalian tugas pokoknya dan menyesuaikan diri dengan ketentuan Rapat Komisi paripurna, Rapat Koordinasi, dan Rapat Ad-Hoc.

C. Instrumen-instrumen dan Badan-badan HAM

1. Instrumen-instrumen HAM Internasional dan Regional

Kemajuan-kemajuan dalam perlindungan hak-hak asasi, terutama hak ekonomi, sosial dan budaya baru dicapai setelah Perang Dunia II. Hukum HAM Internasional berkembang dengan cara yang mantap dan jelas. Perkembangan ini mencapai puncaknya dengan dicanangkannya *The Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) pada tanggal 10 Desember 1948.

Delapan belas tahun kemudian, yaitu pada akhir tahun 1966 Deklarasi Universal tersebut dijabarkan di dalam dua perjanjian (*Covenant*) internasional, yang juga merupakan hasil Sidang Umum PBB, yaitu *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya), dan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Perjanjian Internasional atas Hak-hak Sipil dan Hak-hak Politik). Kedua perjanjian ini meskipun telah ditandatangani pada tahun 1966, namun baru berlaku efektif pada tahun 1976. Khusus untuk Perjanjian Internasional atas Hak-hak Sipil dan Politik, sudah ada sebuah *Optional Protocol* untuk mengatur proses penegakan serta pelaporannya melalui Komite HAM PBB (*The Human Rights Committee*), yaitu *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*. Ketiga naskah tersebut, yaitu *International Covenant on Economic, Social, and Culture Rights*, *International Covenant on Civil and Political Rights*, dan *Optional Protocol*nya dinamakan *International Bill of Human Rights* (UU Internasional mengenai HAM). Pada tahun 1990 oleh PBB dikeluarkan *Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights Aiming on the Abolition of Death Penalty*.

Perjanjian tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya mulai berlaku bulan Januari 1976, sesudah diratifikasi oleh 35 negara, sedangkan Perjanjian tentang Hak-hak Sipil dan Politik serta *Optional Protocol*nya berlaku tidak lama

kemudian. Jadi, seluruhnya diperlukan waktu 28 tahun mulai dari Deklarasi Universal sampai dua perjanjian yang mempunyai kekuatan hukum internasional. Dengan berlakunya dua perjanjian PBB itu, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa HAM yang tercantum di dalamnya oleh sebagian besar umat manusia dianggap sudah bersifat universal.

Lamanya waktu yang diperlukan negara-negara untuk menerima perjanjian-perjanjian tersebut adalah karena adanya pertimbangan-pertimbangan tertentu dari masing-masing negara. Diantaranya terbukanya kesempatan bagi perorangan untuk mengadakan suatu negara peserta, termasuk negaranya sendiri melalui Optional Protocol. Oleh karena itu, naskah Optional Protocol lebih sulit diterima dan diratifikasi oleh negara peserta dibanding dengan dua macam perjanjian-nya sendiri. Terbukti sampai dengan bulan Februari 1993 baru 71 negara yang meratifikasi Optional Protocolnya, sedangkan Perjanjian Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya dan Perjanjian Hak-hak Sipil dan Politik masing-masing diratifikasi oleh 118 negara dan 115 negara.

Terhadap Optional Protocol, kebanyakan negara belum menandatangani karena merasa keberatan bila setiap tahun harus menghadapi pemantauan Komisi HAM PBB tentang pelaksanaan hak asasi di negara masing-masing.

Meratifikasi suatu perjanjian berarti bahwa negara yang bersangkutan mengikatkan diri untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan perjanjian, dan bahwa ketentuan itu menjadi hukum nasionalnya.

Ratifikasi suatu konvensi internasional dapat memperkuat dan memperkaya perangkat hukum pada tingkat nasional ke arah jaminan-jaminan hak yang lebih baik. Ratifikasi dapat merupakan pelengkap dari proses pembangunan hukum nasional, sebab dengan ratifikasi, suatu instrumen internasional akan mempunyai kekuatan mengikat dan dapat dipaksakan berlakunya sebagaimana hukum nasional. Keperluan meratifikasi makin kuat jika terdapat kesenjangan yang besar antara perangkat pada tingkat nasional dibandingkan dengan tingkat internasional.

Di pihak lain, jika muatan ketentuan-ketentuan hukum nasional sudah memadai menurut standar internasional, maka secara teknis dan substantif makin cukup alasan untuk meratifikasi suatu konvensi. Keputusan untuk meratifikasi suatu konvensi memang tidak didasarkan pada pertimbangan teknis semata-mata, tetapi juga pertimbangan politis.

Lebih-lebih dalam masalah HAM, kekhawatiran seringkali berpulang kepada masalah persepsi tentang dasar-dasar konsepsi hak asasi: liberalisme versus kolektivisme, dan muatan-muatan sistem nilai yang dikandungnya. Dalam tinjauan yang terlalu menggunakan kacamata politis, cenderung dilupakan bahwa kovenan atau konvensi internasional adalah suatu hasil kerja bersama oleh semua negara yang mewakili keragaman orientasi politik dan ideologi, budaya, dan bahkan keagamaan. Dari proses semacam itu suatu sistem nilai yang dapat diterima semua pihak mencerminkan nilai-nilai denominasi terendah ("*the lowest common denominator*")

dan karena itu suatu takaran minimum yang diharapkan dapat dilaksanakan oleh semua negara (Hassan Wirajuda,1994:3).

Hassan Wirajuda selanjutnya menandakan bahwa ratifikasi sendiri bukanlah satu-satunya indikator dalam menentukan implementasi yang baik dari HAM. Banyak faktor lain, bahkan dapat saja terjadi hak asasi diimplementasikan dengan baik tanpa diratifikasi, sepanjang kualitas perangkat hukum nasional sudah memadai dan memadai pula dalam implementasinya. Persoalannya akan lain jika perangkat hukum nasionalnya kurang memadai, dan lebih-lebih lagi kurang memadai pula dalam penerapannya (Wirajuda,1994:5).

Selain perjanjian-perjanjian yang merupakan instrumen HAM internasional, dewasa ini terdapat tiga sistem HAM regional, yaitu sistem hak asasi manusia Eropa, sistem hak asasi Antar Amerika, serta Piagam HAM dan Rakyat dari Organisasi Persatuan Afrika.

Sistem Eropa bagi melindungi HAM pada pokoknya terdiri dari dua traktat utama, yaitu Konvensi Eropa mengenai HAM dan Kebebasan Fundamental (*European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms - ECHR*) dan Piagam Sosial Eropa (*European Social Charter - ESC*). Konvensi Eropa ini telah ditandatangani dan merupakan arahan Majelis Eropa pada tahun 1950. Majelis ini beranggotakan 25 negara negara Eropa. Dengan ditandatanganinya Konvensi ini, maka negara-negara yang tergabung dalam Majelis Eropa merupakan Badan Internasional pertama yang telah menuangkan ketentuan-ketentuan Deklarasi Universal mengenai HAM ke dalam perjanjian-

an internasional yang mengikat semua negara peserta. Konvensi ini bertujuan:

- 1) memperkuat demokrasi dan komitmen negara-negara anggota pada *rule of law*;
- 2) memberikan peringatan tanda bahaya akan munculnya totaliterisme yang baru;
- 3) bertindak sebagai benteng dalam menghadapi ancaman kepungan komunisme.

Untuk menjamin dipatuhinya kewajiban-kewajiban yang diikrarkan negara-negara peserta Konvensi, telah didirikan Mahkamah Hak Asasi Eropa (*European Court of Human Rights*) dan Komisi Eropa (*Commission of Europe*). Anggota Komisi ini bertugas dalam kapasitas mereka sebagai individu selama 6 tahun, dan jumlahnya sama dengan jumlah negara peserta Konvensi. Mahkamah Hak Asasi Eropa terdiri dari para hakim yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota Majelis Eropa.

Prestasi utama dari Konvensi Eropa tahun 1950 ini adalah menyediakan suatu mekanisme yang memungkinkan individu-individu yang merasa haknya dilanggar untuk mengajukan petisi kepada Komisi Eropa guna memperoleh ganti rugi.

Menurut Konvensi, ada 2 tipe mekanisme penegakan, yaitu sistem pengaduan antar negara dan hak permohonan individual. Pengaduan dapat ditujukan kepada Komisi melalui Sekretaris Jenderal Majelis Eropa. Komisi selanjutnya akan menyelidiki kebenaran pengaduan, yang dilakukan oleh seorang pelapor (*rapporteur*) atau seorang anggota Komisi. Berdasar hasil penyelidikan ini, Komisi bertindak untuk

menyelesaikan masalah yang diadukan.

Konvensi Eropa ini, diikuti oleh beberapa protokolnya, diantaranya berkenaan dengan perlindungan terhadap hak sipil dan politik, proteksi terhadap hak milik pribadi, dan proteksi terhadap hak ekonomi dan sosial di Eropa yang ingin dicapai melalui prosedur-prosedur yang ditetapkan oleh Piagam Sosial Eropa. Disamping beberapa protokol, masih terdapat beberapa instrumen untuk melengkapi ECHR, yang berupa deklarasi-deklarasi dan konvensi-konvensi.

Sistem HAM antar-Amerika berbeda dengan sistem yang lain, karena sistem ini terbentuk oleh dua mekanisme proteksi yang masing-masing berdiri sendiri-sendiri, tetapi saling berkaitan. Kedua sistem tersebut berbentuk Organisasi Negara Amerika (OAS) dan Konvensi Amerika mengenai HAM (Pakta San Jose).

Negara Amerika sejak tahun 1948 telah membentuk suatu Organisasi Negara-negara Amerika (*Organization of American States*) melalui kesepakatan "Charter Bogota 1948". Seperti halnya Piagam PBB, Piagam OAS yang disahkan pada tahun 1948 tidak memuat daftar hak-hak yang dapat dilindungi. Meskipun demikian, melalui proses amandemen terhadap Piagam OAS dan adaptasi kelembagaan, Deklarasi Hak dan Kewajiban Manusia Amerika (*American Declaration of the Rights and Duties of Man 1948*), yang dapat dianggap sebagai analog dengan Deklarasi Universal, telah diakui dalam sebuah keputusan mahkamah Hak Asasi Manusia Antar Amerika, sebagai interpretasi terhadap Piagam OAS yang sah dan

mengikat semua negara anggota OAS (Davidson, 1993:25).

Pada tahun 1959 dibentuk Komisi Antar Amerika mengenai HAM (*Inter-American Commission on Human Rights*) sebagai hasil resolusi konsultasi Menteri Luar Negeri Amerika ke-5, yang beranggotakan 7 orang. Tugas Komisi HAM Antar Negara-negara Amerika antara lain adalah mendorong bangsa Amerika akan kesadaran HAM, memberi rekomendasi kepada negara-negara anggota, mempersiapkan laporan HAM, meminta informasi kepada anggota tentang HAM, melalui pencarian fakta dan penyelesaian secara kekeluargaan atas kasus-kasus yang terkait dengan HAM.

Seperti halnya Konvensi Eropa, pengawasan terhadap hak-hak yang dilindungi Konvensi Amerika dijalankan melalui sebuah komisi dan mahkamah. Secara garis besar, fungsi Komisi dapat dikelompokkan sebagai fungsi penggalak (promosi), penasihat, pertimbangan, dan pelindung. Komisi juga berfungsi sebagai organ konsultasi dalam bidang HAM untuk majelis Umum OAS.

Tugas Mahkamah HAM Amerika antara lain adalah memberikan informasi pelaksanaan Konvensi HAM, mengawasi pelaksanaan Konvensi HAM, dan memberikan kompensasi atas pelanggaran HAM antar negara anggota.

Di samping Konvensi HAM OAS dan protokol tambahannya, terdapat beberapa konvensi yang dimiliki oleh sistem HAM Antar-Amerika, diantaranya berkenaan dengan pencegahan dan pemidanaan terhadap tindakan kekerasan, asylum, status orang asing, dan hak-hak sipil dan politik wanita.

Di benua Afrika, sistem regional untuk melindungi HAM dicapai melalui Organisasi Negara-negara Afrika (Organization of Afrika Unity/OAU). Organisasi ini pada tahun 1958 dan tahun 1960 telah menyelenggarakan Konferensi I dan II yang membahas mengenai HAM, rasialisme, kolonialisme, dan politik apartheid yang berlaku di Afrika Selatan.

Konferensi III yang dilangsungkan tahun 1961 di Lagos (Nigeria) telah membahas konsep *rule of law* dalam rangka menegakkan HAM, dan juga membentuk 3 komisi, yaitu:

- 1) Komisi HAM dan Keamanan Pemerintah (legislatif, eksekutif, dan yudikatif);
- 2) Komisi HAM dan Aspek Hukum Pidana dan Hukum Administrasi;
- 3) Tanggung jawab Pengadilan dan kepengacaraan dalam rangka melindungi hak-hak perseorangan dan masyarakat.

Pada tahun 1981 pertemuan Majelis antar Kepala Negara Afrika mengeluarkan Piagam tentang Kemanusiaan dan Hak-hak Warga Negara, yang lebih dikenal dengan *the Banjul Charter and Human and Peoples Rights*. Piagam yang mengambil bentuk traktat multilateral seperti instrumen HAM yang lain, disahkan oleh Organisasi Persatuan Afrika di Nairobi pada tahun 1981, dan diberlakukan pada tahun 1986. Dan seperti HAM Amerika dan Eropa, Piagam HAM Afrika dibagi menjadi dua hak besar, yaitu hak-hak sipil dan hak-hak politik.

Walau memuat sejumlah hak-hak sipil dan politik yang lazim, Piagam ini berbeda dengan perjanjian regional yang

lain, memasukkan juga hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, serta hak-hak generasi ketiga, yaitu hak solidaritas. Jadi hak untuk menentukan nasib sendiri, hak atas perdamaian, dan hak atas lingkungan yang baik, semuanya tercakup dalam teks ini. Dengan demikian, Piagam Afrika ini merupakan satu-satunya instrumen hak asasi regional yang mencantumkan hak-hak generasi ketiga.

Perbedaan yang lain antara Piagam Afrika dengan instrumen-instrumen HAM yang lain adalah tidak adanya ketetapan dalam Piagam Afrika yang mengizinkan pembatasan terhadap hak yang dilindungi di dalam situasi khusus. Meskipun hak-hak mengenai keutuhan jasmani seseorang tampaknya mutlak, banyak hak individu mengenai masalah-masalah seperti kebebasan berekspresi dan berserikat dirumuskan sedemikian rupa sehingga menyiratkan dimungkinkannya pembatasan hak.

Berbeda dengan dua sistem HAM sebelumnya, untuk menjamin dilaksanakannya hak-hak yang tercantum dalam Piagam, maka dibentuk Komisi Afrika mengenai HAM, karena tidak ada ketentuan untuk membentuk sebuah Mahkamah HAM Afrika. Komisi bertujuan menggalakkan hak asasi manusia dan rakyat serta menjamin perlindungan hak-hak di Afrika. Anggota Komisi bertugas dalam kapasitas sebagai individu, bukan sebagai wakil pemerintah.

Perbedaan utama yang tampak antara struktur kelembagaan menurut Piagam Afrika dan struktur kelembagaan menurut instrumen-instrumen hak asasi regional yang lain, adalah

tidak adanya pengadilan untuk menyelesaikan persengketaan di antara negara-negara atau untuk mengambil keputusan mengenai pengaduan individual. Menurut seorang ahli hukum Afrika, hal ini disebabkan oleh kecenderungan orang Afrika untuk mengutamakan rekonsiliasi dan konsensus sebagai cara penyelesaian sengketa di pengadilan. Dan karena tidak ada pengadilan, maka Komisi harus menjalankan tugas kuasi-yudisial.

Bagaimanapun lengkapnya kesepakatan yang ada, satu fakta yang tak terelakkan adalah bahwa keadaan/situasi ekonomi, sosial, pendidikan dan politik negara-negara Afrika banyak yang belum stabil, sehingga pelaksanaan HAM kebanyakan masih memprihatinkan. Seperti pendapat Warren Weinstein, yang dikutip oleh Masyhur Effendi, bahwa

"... The Key dilemma confronting the status of Africa is to find a way to expand participation in the political process and to associate the desperate groups in the development of the states without falling to the disintegrative tendencies of ethnic and tribal rivalries and the entrenched government and bureaucraties in corruption and nepotisms ..." (Weinstein dalam Masyhur Effendi, 1994:95)

Negara-negara Asia belum memiliki Piagam HAM, sebagaimana dimiliki oleh negara-negara Eropa, Amerika, maupun Afrika. Hal ini menurut Masyhur Effendi adalah karena kuat dan mendalamnya tradisi dan agama-agama besar di kebanyakan negara-negara Asia. Pengaruh tradisi dan agama pada sebagian besar negara-negara Asia mewarnai pola pikir/pola tindak dan sikap sebagian besar negara-negara di Asia (Masyhur Effendi, 1994:101).

Karena disibukkan oleh berbagai persoalan dalam

negeri sebagai negara bekas jajahan, maka persoalan HAM menjadi terlambat memperoleh perhatian yang serius. Sebenarnya melalui perjuangan membebaskan diri dari penjajahan dan hak menentukan nasib sendiri (*self determination*), negara-negara di Asia dan Afrika sudah merealisasikan HAM. Oleh karena itu, persoalan lebih lanjut bagaimana persoalan HAM tersebut berkembang, diformalkan, diakui dalam sistem politik dan hukum positif, atau apakah perlu juga disusun Piagam HAM antar negara-negara Asia membutuhkan pembicaraan lebih lanjut di antara negara-negara Asia sendiri.

Pada tahun 1982 di New Delhi pernah diadakan "*Seminar on Approach to Human Rights in Asia*" yang diselenggarakan oleh PBB - Universitas Tokyo, Unesco-Paria dan Centre for Human Rights Educational and Research New Delhi. Beberapa kesimpulan yang diambil dalam seminar tersebut antara lain adalah:

1. Hubungan HAM dengan kemiskinan, antara lain ditegaskan tentang:
 - a. Peranan negara dan lembaga sosial dalam mengawasi pelanggaran HAM;
 - b. Hubungan antara gerakan kemerdekaan dan hak menentukan nasib sendiri dalam menegakkan HAM;
 - c. Pelanggaran HAM dalam masyarakat tidak mampu dalam dimensi regional dan internasional.
2. Hubungan HAM, kebudayaan, dan tradisi keagamaan
 - a. Bagaimana cita-cita/ide agama, tradisi, budaya dalam konsep yang terkait dengan HAM;

- b. Relevansi kesatuan sistem hukum dalam mengembangkan kelompok budaya/agama dalam rangka menghormati hak-haknya.

3. HAM dalam rangka sistem keamanan Asia

- a. Bagaimana peranan Iptek dalam menjawab HAM agar dapat terjamin dengan baik;
- b. Mempelajari proses militarisasi dan otokrasi di Asia;
- c. mengembangkan hubungan Hukum HAM dengan Hukum Humaniter dalam rangka menggalakkan HAM;
- d. Di samping itu juga disusun beberapa rekomendasi, baik ditujukan kepada Unesco maupun PBB.

Di Jakarta, pada tanggal 26 - 28 Januari 1993 telah diselenggarakan satu Lokakarya tentang HAM Asia Pasifik dengan fokus pembentukan mekanisme Regional HAM di Asia Pasifik. Sebagai tindak lanjut dari konferensi ini, pada bulan April 1993 telah diselenggarakan konferensi HAM untuk kawasan Asia Pasifik di Bangkok, dan berhasil menyusun satu deklarasi. Konferensi yang dihadiri oleh 49 negara tersebut telah menyetujui satu deklarasi, yang disebut Deklarasi Bangkok, yang menekankan pada masalah-masalah:

- a. penekanan bahwa HAM merupakan masalah universal;
- b. hak sipil dan politik harus dilaksanakan seimbang dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya;
- c. memberi perhatian khusus perlindungan hak-hak wanita.

Di samping deklarasi yang ditandatangani, ada beberapa harapan yang disampaikan oleh konferensi tersebut,

antara lain:

- a. Segera diadakan peninjauan struktur dan sistem PBB agar lebih demokratis;
- b. Mengakhiri dominasi Barat tentang HAM yang sering tidak adil dan dipilih-pilih;
- c. Prinsip saling menghargai/menghormati kedaulatan masing-masing negara dan tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain;
- d. Tidak mencampuradukkan (tidak mengkaitkan) bantuan pembangunan dengan pelaksanaan HAM suatu negara;

Khusus pernyataan yang terakhir ini mendapat catatan dari Jepang yang akan tetap memberi perhatian penuh situasi HAM dari negara penerima bantuan.

Bersamaan dengan pertumbuhan penerimaan terhadap hak pembangunan, konsep kepaduan semua aspek HAM saat ini memperoleh pengakuan yang kuat. Pengakuan tersebut direfleksikan dalam hubungannya dengan pernyataan Kepala Negara dan Pemerintah negara-negara Non Blok dalam pertemuan terakhir di Jakarta, yang menekankan hak-hak dasar, yaitu hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Pada saat yang sama, pemimpin negara-negara Non Blok menyatakan perhatian atas kecenderungan untuk mengalamatkan HAM secara selektif, dan mengabaikan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang lebih dekat berhubungan dengan kebutuhan manusia untuk barang-barang, perlindungan dan perawatan kesehatan, dan juga pemberantasan kemiskinan dan kebodohan.

2. Badan-badan HAM PBB yang Aktif Dalam Bidang HAM dan Badan-badan yang Didirikan sesuai Dengan Instrumen-instrumen HAM PBB

Banyak sekali organ dan lembaga PBB yang tanggung jawabnya sedikit banyak masuk dalam bidang HAM yang umum. Badan-badan tersebut adalah Majelis Umum, Ecosoc, Unesco, ILO, dan International Court Justice.

Majelis Umum merupakan organ pleno PBB dan mempunyai kewenangan yang luas menurut Piagam untuk mempertimbangkan masalah HAM. Masalah ini dapat dibahas oleh Majelis Umum atas inisiatif sendiri atau dapat disampaikan kepadanya oleh salah satu dari ketujuh Komite utamanya. Menurut Pasal 13 (1)(b), kewajiban utama Majelis Umum yang berkaitan dengan HAM adalah memulai studi dan membuat rekomendasi dalam rangka membantu realisasi hak dan kebebasan asasi bagi semua orang. Sejumlah studi telah dilakukan oleh Majelis Umum, dan Majelis Umum telah menghasilkan banyak rekomendasi mengenai isu HAM. Sumbangan terpenting Majelis Umum bagi HAM barangkali adalah cukup banyaknya instrumen internasional dalam bidang itu yang telah disetujuinya dengan mengikuti referensi Komisi HAM dan ECOSOC. Instrumen ini mencakup Deklarasi Universal, kedua Kovenan Internasional, dan sejumlah Konvensi PBB pada bidang HAM yang khusus. Majelis Umum, berdasar pada Pasal 22 telah membentuk organ-organ tambahan untuk menangani isu HAM, seperti UNICEF, Kantor Komisi Tinggi untuk Pengungsi, Komite Dekolonisasi, dan Komite Khusus mengenai Apartheid. Masing-

masing organ ini mempunyai dampak yang penting pada masalah yang menjadi perhatiannya.

Ecosoc merupakan organ politik PBB yang mempunyai 54 anggota. Dalam bidang HAM, dewan ini bertugas membuat rekomendasi dalam rangka menggalakkan penghormatan dan ketaatan terhadap HAM dan kebebasan asasi, dan menyerahkan draft konvensi kepada Majelis Umum. Ecosoc juga merupakan organ yang bertanggung jawab untuk menerima laporan, mengkoordinasi kegiatan, dan menandatangani persetujuan dengan badan-badan khusus PBB, yang mempunyai kewenangan HAM tertentu seperti ILO, Unesco, dan WHO. Ecosoc juga bertanggung jawab atas kegiatan koordinasi dengan LSM-LSM (atau NGO).

Berdasarkan Pasal 68, Ecosoc harus membentuk komisi di bidang ekonomi dan sosial dan untuk melindungi HAM. Untuk itulah Ecosoc membentuk Komisi HAM (Commission on Human Rights), dengan Sub Komisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Bagi Kaum Minoritas (Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities), dan Komisi mengenai Status Wanita (Commission on the Status of Women). Komisi HAM didirikan pada tahun 1946 sebagai hasil rekomendasi Komisi Persiapan PBB untuk menangani isu-isu HAM yang belum diselesaikan, yang tidak dapat diatasi selama penyusunan Piagam PBB. Komisi ini beranggotakan 43 orang, dan bekerja dalam kapasitas sebagai wakil pemerintah. Dan karena Komisi ini dapat dipandang sebagai badan politik, maka perdebatan dalam komisi ini sering berdimensi

politik.

Pada tahun 1979, Ecosoc menambahkan ketentuan bahwa Komisi harus membantu Ecosoc dalam pengkoordinasian kegiatan-kegiatan mengenai HAM dalam sistem PBB.

Komisi HAM mendirikan organ-organ untuk menyelidiki masalah-masalah HAM dalam negara-negara tertentu dan juga situasi-situasi tematis. Organ-organ tersebut adalah *The Ad Hoc Working Group of Experts on Southern Africa*, *The Group of Three*, *The Working Group to Examine Situations Which Appear to Reveal a Consistent Pattern of Gross to Violations of Human Rights*, *The Working Group on Enforced or Involuntary Dissappearances*, *The Working Group of Governmental Experts on the Rights to Development*, dan *The Working Group to Continue the Overall Analysis on the Further Promotion and Encouragement of Human Rights and Fundamental Freedoms*.

Sub Komisi Pencegahan Diskriminasi dan perlindungan Minoritas didirikan oleh Komisi HAM tahun 1947, beranggotakan 26 ahli, yang dipilih untuk 4 tahun. Anggota Sub Komisi ini meskipun dicalonkan oleh Pemerintah, tetapi dalam melaksanakan tugasnya mereka bertindak dalam kapasitas pribadi, tidak mewakili negaranya. Sub Komisi bersidang tiap tahun selama 4 minggu, dan menjalankan fungsinya sesuai dengan ketentuan Ecosoc. Untuk memperlancar sistem kerja, Sub Komisi mendirikan 3 Kelompok Kerja, yang mengadakan pertemuan secara teratur sebelum pertemuan tahunan untuk membantu tugas-tugas tertentu. Ketiga Kelompok Kerja tersebut bekerja di bidang komunikasi, perburuhan, dan

perlindungan HAM. Di samping tiga Kelompok Kerja tersebut, Sub Komisi juga membentuk Kelompok Kerja yang secara seshional mengerjakan agenda pertemuan tahunan.

Komisi mengenai Status Wanita didirikan oleh Ecosoc pada tahun 1946, beranggotakan 32 orang anggota dengan masa jabatan 4 tahun yang berfungsi ganda. Fungsi pertama adalah menyiapkan laporan dan rekomendasi kepada Ecosoc mengenai penggalakan hak-hak kaum wanita di bidang politik, ekonomi, sipil, sosial, dan pendidikan. Sedangkan fungsi kedua adalah menyampaikan saran-saran kepada Ecosoc mengenai masalah hak-hak yang menuntut perhatian segera. Sebagian besar sukses yang dicapai oleh Komisi ini terletak dalam bidang penyusunan standart internasional. Komisi juga telah memainkan peranan utama dalam menyusun Deklarasi mengenai Status Kaum Wanita pada tahun 1967, Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Kaum Wanita 1979, dan Konvensi mengenai Hak-hak Politik Kaum Wanita 1953. Komisi mengadakan rapat dua kali setahun, masing-masing selama 3 minggu, di New York atau Jenewa.

Perhatian Unesco terhadap masalah HAM tercantum dalam Pasal 1 Anggaran Dasarnya. Pada awalnya, Unesco berpandangan bahwa badan ini tidak mempunyai kewenangan untuk menerima pengaduan tertulis dari individu mengenai terjadinya pelanggaran HAM. tetapi pada tahun 1978, Unesco menyetujui suatu prosedur untuk mempertimbangkan pengaduan tertulis. Prosedur ini mensyaratkan telah dituntaskannya segala upaya remedi lokal, dan harus mengungkapkan pelang-

garan HAM yang berada dalam bidang kewenangan Unesco. Pengaduan dipelajari oleh Komite mengenai Konvensi dan Rekomendasi, dan diupayakan untuk diselesaikan secara bersahabat, sehingga prosedur ini bersifat luwes sekaligus rahasia.

Perhatian utama ILO terletak pada keadilan sosial dan kesejahteraan sosial melalui penggalakan hak kesejahteraan sosial. ILO telah mensponsori lebih dari 150 instrumen internasional yang menjadi landasan hukum perburuhan dan kesejahteraan sosial di banyak negara.

ICJ (International Court of Justice) merupakan organ peradilan utama PBB, yang mempunyai wewenang yang jelas untuk memutuskan masalah HAM atau yang berkaitan dengan hal itu berdasarkan yurisdiksinya dalam memutuskan perkara dan memberikan nasihat.

Di samping badan-badan di atas, masih terdapat badan-badan lain yang berhubungan dengan masalah HAM, seperti WHO, UNHCR, Dewan Keamanan, Dewan Perwalian, dan FAO.

Di samping badan-badan yang dibentuk oleh PBB di bidang HAM, berdasar beberapa instrumen HAM internasional, telah didirikan badan-badan yang melakukan tugasnya di bidang HAM. Badan-badan tersebut diantaranya adalah *Komite Penghapusan Diskriminasi Rasial, Komite HAM, Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Komite Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita, Komite terhadap Penyiksaan, Kelompok Tiga, dan Pusat HAM (Centre for Human Rights).*

Komite Penghapusan Diskriminasi Rasial didirikan pada tahun 1970, sesuai dengan Pasal 8 Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial. Komisi ini terdiri dari 18 ahli yang berdedikasi tinggi, dipilih tiap 4 tahun, dan mengadakan pertemuan dua kali setahun.

Tugas Komite ini adalah mempertimbangkan laporan-laporan pada legislatif, yudikatif, administratif, atau tindakan-tindakan negara peserta yang ditentukan Konvensi; membuat nasihat dan rekomendasi-rekomendasi umum berdasar pada pemeriksaan atas laporan tersebut dan informasi lainnya; membantu penyelesaian pertikaian di antara negara peserta berkaitan dengan pelaksanaan Konvensi; menerima dan mempertimbangkan komunikasi-komunikasi dari individu-individu atau kelompok individu.

Komite HAM didirikan pada tahun 1977 berdasar pasal 28 Perjanjian Internasional di Bidang Hak-hak Sipil dan Politik. Keanggotaan komite ini dipilih tiap 4 tahun sebanyak 18 orang, dan bersidang 3 kali setahun, dilaporkan kepada Majelis Umum melalui Ecosoc.

Tugas Komite HAM ini adalah mempelajari laporan-laporan kegiatan negara peserta; meneruskan laporan kepada masing-masing negara peserta; menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu dengan tujuan untuk menyelesaikan perselisihan-perselisihan di antara negara peserta; dan jika diperlukan mendirikan Komisi Konsiliasi Ad Hoc.

Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya didirikan

oleh Ecosoc tahun 1985 berdasar Perjanjian Internasional mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, terdiri dari 18 ahli yang diakui dedikasinya, dan bersidang tiap tahun di Kantor PBB di Jenewa. Komite ini mempunyai dua tugas, yaitu memeriksa laporan-laporan yang diajukan oleh negara peserta dan membantu Ecosoc untuk memenuhi fungsi pengawasan berhubungan dengan Konvensi dengan membuat nasihat dan rekomendasi secara umum yang didasarkan pada laporan-laporan yang diajukan oleh negara peserta dan perwakilan-perwakilan khusus yang terkait.

Komite Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita didirikan pada tahun 1982 berdasar Pasal 17 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, dan terdiri dari 23 ahli. Anggotanya dipilih secara rahasia untuk waktu 4 tahun, dan mengadakan pertemuan tiap tahun selama 2 minggu di Wina atau New York.

Tugas pokok komite ini adalah memikirkan perkembangan dalam pelaksanaan konvensi dan membuat nasihat serta rekomendasi-rekomendasi yang didasarkan pada pemeriksaan laporan-laporan dan informasi yang diterima dari negara peserta. Komite ini juga harus membuat laporan tahunan kepada Majelis Umum melalui Ecosoc.

Komite terhadap Penyiksaan didirikan tahun 1987 sesuai dengan Pasal 17 Konvensi terkait, dan beranggotakan 10 orang, dipilih secara rahasia tiap 4 tahun. Tugasnya adalah mempelajari laporan-laporan berkenaan dengan tindakan yang diatur dalam Konvensi; membuat penyelidikan raha-

sia apabila ditemukan adanya indikasi pelanggaran; jika diperlukan, mendirikan Komisi Konsiliasi Ad Hoc untuk menyelesaikan perselisihan antar negara anggota; mempertimbangkan laporan dari individu-individu dari negara peserta yang merasa menjadi korban.

Kelompok Tiga didirikan berdasar Konvensi tentang Apartheid, kelompok ini ditunjuk oleh Ketua Komisi HAM tiap tahun, terdiri dari 3 orang anggota dari negara peserta.

Di samping badan-badan PBB dan badan-badan yang dibentuk berdasarkan suatu Konvensi, organ yang mempunyai perhatian terhadap masalah HAM adalah Pusat HAM (*Centre for Human Rights*). Pusat HAM adalah unit sekretariat PBB yang paling perhatian terhadap pertanyaan-pertanyaan HAM, dan berpusat di New York, markas besar PBB.

Pusat HAM diketuai oleh seorang Under-Secretary-General, yang juga merupakan Direktur Umum Kantor PBB di Jenewa. Pusat HAM membantu Majelis Umum, Ecosoc, Komisi HAM, dan organ-organ PBB yang lain untuk memajukan dan melindungi HAM seperti yang tercantum dalam berbagai instrumen HAM internasional.

Fungsi Pusat HAM adalah membantu PBB di bidang HAM, yaitu menyediakan pelayanan sekretariat dan pelayanan riil pada organ PBB yang berkaitan dengan HAM; mengadakan penelitian dan studi HAM atas permintaan organ-organ terkait; menindaklanjuti dan menyiapkan laporan-laporan atas pelaksanaan HAM; menjalankan program-program pelayanan nasihat dan bantuan teknik di bidang HAM; mengkoordinasikan hubungan-

an dengan NGO-NGO, lembaga-lembaga eksternal dan media HAM; mengumpulkan dan menyebarkan informasi serta mempersiapkan publikasi-publikasi.

Pusat HAM terdiri atas enam seksi, yaitu Seksi Instrumen Internasional, Seksi Komunikasi, Seksi Prosedur-prosedur Khusus, Seksi Penelitian Studi dan Pencegahan Diskriminasi, Seksi Pelayanan Bantuan, Seksi Hubungan Luar Publikasi, dan Dokumentasi. Masing-masing seksi menjalankan fungsi Pusat HAM tersebut di atas sesuai dengan bidangnya.

D. HAM, Demokratisasi, dan Negara Hukum

Masalah demokrasi dan HAM telah menjadi masalah global, sehingga masing-masing negara akan berusaha menunjukkan pada dunia luar bahwa pemerintahannya adalah demokratis dan telah menjamin pelaksanaan HAM dengan sebaik-baiknya. Demokrasi adalah sistem politik yang paling memungkinkan kebebasan dalam penerapan HAM. Tidaklah mungkin untuk memisahkan pengembangan HAM PBB dari pendirian sistem-sistem demokrasi dalam masyarakat internasional.

Dalam setiap masyarakat yang demokratis, yang rakyatnya menjadi subyek atau pemangku kedaulatan, para anggotanya mempunyai sejumlah hak yang tidak boleh diganggu gugat, yang disebut hak-hak asasi atau hak-hak fundamental. Secara obyektif, HAM merupakan kewenangan yang melekat pada manusia sebagai manusia, yang harus diakui dan dihormati oleh pemerintah. Semua manusia sebagai manusia, memiliki

martabat dan derajat yang sama, dan dengan demikian memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang sama. Martabat manusia adalah nilai-nilai manusia yang luhur dan berasal dari Tuhan Maha Pencipta. Oleh karena itu setiap manusia harus bebas dan dapat mengembangkan dirinya sesuai dengan budinya yang sehat. Pengembangan diri manusia harus terlaksana dalam relasi dengan sesamanya dalam suasana keadilan.

Soal HAM memang berkaitan dengan masalah demokratisasi. Justru di negara-negara yang menganut paham demokrasi, HAM mendapatkan perlindungan yang paling kuat. Dengan adanya parlemen yang efektif, kekuasaan kehakiman yang independen, partai-partai politik yang mapan, lembaga pers yang bebas, dan sebagainya, maka akan sangat sulit bagi pemerintah untuk melanggar hak-hak asasi rakyatnya.

Meskipun demikian, sistem demokrasi tidak dapat menjamin bahwa hak-hak asasi akan senantiasa dijamin dan dihormati. Sebaliknya, dalam sistem demokrasi pun hak-hak asasi golongan tertentu, misalnya golongan minoritas masih sering diabaikan atau dilanggar.

Demikian juga walaupun proses demokratisasi akan memperkuat pelaksanaan HAM, namun ini tidak berarti bahwa hak-hak asasi baru dapat dilaksanakan sesudah sistem politiknya menjadi demokratis atau setengah demokratis. Ada hak-hak yang sangat asasi sekali yang pada prinsipnya dapat dihormati oleh semua pemerintah, baik demokratis maupun otoriter. Misalnya, hak yang berkaitan dengan perlakuan terhadap orang tahanan, baik tahanan politik maupun krimi-

nal biasa, atau hak untuk memilih agama sendiri. Tetapi ada hak-hak tertentu yang memang baru dapat dinikmati kalau proses demokratisasi sudah dimulai. Misalnya, hak untuk melontarkan kritik terhadap pemerintah, hak untuk membentuk organisasi, hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu, dan sebagainya. Hak-hak ini dapat saja diakui walaupun pemerintah masih belum bersifat demokratis dalam arti yang sebenarnya. Namun secara umum dapat dikatakan bahwa pelaksanaan konsep hak-hak asasi tidak perlu menunggu sampai sistem demokrasi diamalkan sepenuhnya di suatu negara yang bersangkutan (Crouch, Haris Munandar (Ed.).1994:466).

Dengan melihat kenyataan seperti di atas, Harold Crouch berpendapat bahwa ada baiknya kalau dibedakan antara masalah demokratisasi dan masalah hak-hak asasi. Walaupun desakan luar mungkin dapat mempercepat proses demokratisasi, namun lembaga-lembaga yang betul-betul demokratis tidak dapat dibentuk tanpa dukungan kuat dari unsur-unsur politik dalam negeri. Diperlukan partai-partai politik, organisasi massa, pers yang aktif, dan sebagainya. Jika sekiranya perkembangan masyarakat belum cukup maju untuk mendukung lembaga-lembaga demokrasi, desakan dari luar tidak mungkin dapat menghasilkan suatu sistem demokrasi. Sebaliknya, desakan luar yang ditujukan kepada pelanggaran hak asasi yang spesifik lebih mungkin akan mendorong perubahan. Contohnya adalah apa yang terjadi di Myanmar, yang berakhir dengan kebebasan Aung San Suu Kyi (Crouch, Haris Munandar (Ed.).1994:466-467).

Pembicaraan mengenai HAM juga tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan mengenai Negara Hukum. Karena dari konsepnya, tujuan negara hukum adalah untuk menjamin dan melindungi HAM. Dilihat dari segi sejarahnya, perkembangan negara hukum dimulai dari konsep yang didasarkan pada paham negara hukum liberal (negara hukum dalam arti sempit) yang diperkenalkan oleh Immanuel Kant dan Fichte. Disebut negara hukum dalam arti sempit karena pemerintah hanya bertugas membuat dan mempertahankan hukum guna menjamin hak-hak yang dituntut oleh kaum Borjuis liberal.

Dengan makin berkembangnya masyarakat, maka konsep negara hukum dalam arti sempit tersebut tidak memuaskan masyarakat. Muncullah konsep negara hukum dalam arti luas, yang sering disebut sebagai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Dalam konsep negara kesejahteraan, negara bertugas menyelenggarakan kepentingan dan mengusahakan kemakmuran rakyat. Untuk itu negara harus campur tangan dalam urusan rakyat, terutama dalam bidang sosial dan ekonomi. Tetapi dalam rangka campur tangannya, Negara atau Pemerintah harus mendasarkan pada peraturan perundang-undangan dengan maksud agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dan penggunaan kekuasaan yang melampaui batas, yang akhirnya akan menimbulkan perkosaan terhadap HAM. Apabila timbul perselisihan antara pemerintah dan rakyat sebagai akibat tindakan pemerintah, maka perselisihan tersebut akan diselesaikan oleh suatu peradilan yang bebas.

Sesuai dengan pendapat para sarjana, maka negara

hukum itu pada pokoknya mengandung harus memuat unsur-unsur:

1. Adanya jaminan perlindungan terhadap HAM.
2. Adanya pemisahan/pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan yang berdasarkan peraturan-peraturan hukum.
4. Adanya peradilan administrasi.

Penjelasan konsepsi negara hukum Indonesia ialah suatu negara dimana perorangan mempunyai hak terhadap negara. Hak-hak itu diikuti oleh undang-undang. Untuk merealisasikan perlindungan terhadap HAM, maka kekuasaan negara dipisah-pisahkan, sehingga kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif berada pada tangan yang berbeda. Terutama kekuasaan yudikatif, peradilan merupakan badan yang bebas kedudukannya, agar dapat menjamin terlindunginya HAM warga negara.

Pertalian antara HAM dan hukum, menurut Marzuki Darusman sebenarnya terletak pada perumusan dan penetapan nilai-nilai pokok masyarakat sebagai norma-norma hukum positif yang dapat diperlakukan sebagai norma-norma hukum yang sejati yang mengatur hubungan-hubungan hukum yang aktual (Darusman, 1995: makalah:47).

Dengan menetapkan HAM secara positif sebagai prinsip-prinsip atau nilai pertimbangan dalam wujud norma-norma hukum yang dapat ditegakkan melalui proses hukum, sehingga hak-hak itu menjadi terlindungi secara hukum, dan keadilan substansial dapat semakin dicapai.

Pada hakikatnya, Pembukaan UUD 1945 menyatakan adanya pengakuan hak-hak asasi manusia di bidang politik, sipil (hukum), ekonomi, sosial, dan budaya. Pengakuan pada perikemanusiaan sebagaimana tercantum dalam alinea pertama Pembukaan UUD 1945 merupakan pengakuan pada intisari dari HAM yang bersifat universal. Dengan latar belakang yang demikian, maka Indonesia dapat menyetujui prinsip-prinsip yang tercantum dalam UDHR 1948. Sedangkan pengakuan pada Peri Keadilan dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 tersebut adalah merupakan asas Negara Hukum. Bahwa negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum lebih tegas dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945, khususnya Penjelasan Umum. Pada pokok pikiran yang ke-1 ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah berdasarkan hukum (Rechtstaat), dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machtstaat).

Oleh karena itu, sebagai negara yang berdasar hukum, HAM harus dilaksanakan dan ditegakkan, yang prinsip-prinsipnya telah dinyatakan dalam Pancasila, UUD 1945, dan telah pula diakui oleh dunia internasional melalui UDHR 1948.

Bambang W. Soeharto dan Roekmini mengatakan bahwa sistem demokrasi Pancasila yang diatur dalam UUD 1945 adalah perwujudan dari Pancasila sebagai ideologi, sehingga operasionalisasinya seharusnya ditujukan untuk membuat sistem demokrasi Pancasila berkemampuan. Proses inilah yang disebut dengan proses memekarkan atau menumbuhkembangkan demokrasi Pancasila. Proses menumbuhkembangkan demokrasi

Pancasila bukanlah sesuatu yang sederhana, karena berbicara masalah sistem demokrasi, tidak hanya berbicara masalah struktur kelembagaan, namun juga fungsi lembaga, prose politik, dan tidak kalah pentingnya adalah budaya politik. Selanjutnya, menumbuhkembangkan kehidupan demokrasi dan menangani sumber daya manusia dengan cara meningkatkan kehidupan hukum, kesadaran politik, dan kesadaran kemanusiaan, merupakan cara terbaik untuk meningkatkan perlindungan HAM sebagai pengamalan Pancasila (Bambang W. Soeharto dan Roekmini Soedjono, tanpa tahun, hal.4-5).

E. Pendidikan dan Penyebarluasan HAM

Masalah HAM adalah persoalan yang tiada henti-hentinya dibicarakan, baik di tingkat nasional maupun di tingkat internasional. Apalagi pada dasawarsa terakhir ini, isu mengenai HAM sudah mulai mengglobal. Terhadap masalah ini, Indonesia tidak dapat menutup mata dan tinggal diam, sementara masyarakat internasional sibuk berpartisipasi dalam penegakan HAM. Pada kenyataannya, kesadaran tentang HAM di kalangan masyarakat luas memang masih merupakan masalah, yaitu HAM itu merupakan suatu hal yang masih belum dipahami secara merata, dan karena itu juga belum disadari secara semestinya.

Pengembangan pengetahuan dan pendidikan HAM sampai saat ini belum mendapat prioritas dari pemerintah, terutama dalam jalur pendidikan formal. Dalam hal ini, peranan orga-

nisasi non pemerintah amat menonjol, karena secara rutin mengadakan pendidikan dan pelatihan bagi segala lapisan masyarakat.

Dalam kondisi semacam ini, peranan dunia pendidikan sangat penting, apalagi mengingat bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang majemuk, yang terdiri atas sejumlah besar suku, agama, ras, golongan, dan sebagainya dengan kultur primordial yang di samping merupakan aset nasional, seringkali juga menjadi kendala untuk terciptanya persatuan dan kesatuan yang kokoh dalam masyarakat Indonesia.

Pendidikan HAM bermanfaat untuk mengurangi potensi pelanggaran HAM dari kalangan pejabat publik maupun masyarakat luas. Pendidikan yang diperlukan dengan sendirinya terarah kepada publik luas di samping kelompok-kelompok strategis dalam masyarakat, seperti kalangan pendidikan tinggi dan menengah, kalangan agama, kebudayaan, media massa, serta para pembuat kebijakan pendidikan di Indonesia.

Muladi mengatakan, bahwa program pendidikan nasional yang dilaksanakan mengacu pada Empat Strategi dasar kebijakan Pendidikan Nasional, seperti yang ditetapkan dalam GBHN, yaitu pemerataan kesempatan, relevansi pendidikan terhadap kebutuhan, peningkatan kualitas pendidikan dan peningkatan efisiensi. Penjabaran keempat strategi dasar tadi dalam program pendidikan formal yang dilakukan di sekolah atau universitas harus bersifat dinamis dan aktual

1

dalam kerangka yang bersifat sistematis. Dinamis berarti tidak hanya memperhitungkan masukan dari lingkungan yang bersifat nasional, tetapi juga beradaptasi dengan kecenderungan internasional, seperti masalah lingkungan hidup, demokratisasi, dan HAM (Muladi, makalah Lokakarya Nasional II HAM, 1994).

Menurut Muladi, pendidikan dalam segala bentuknya merupakan *agent of socialization*. Dengan pendidikan, akan dapat dilakukan promosi tentang HAM, saling pengertian tentang HAM dalam masyarakat majemuk, dan mendekatkan pemerintah dengan rakyat dalam masalah HAM. Selanjutnya pendidikan HAM akan meningkatkan budaya damai (*culture of peace*), karena baik komunikasi, harmonisasi nilai, kerjasama, kepribadian yang positif, kesetiakawanan, solidaritas, budaya anti kekerasan dalam penyelesaian konflik (*non violent conflict resolution*), toleransi, rasa kasihan maupun orientasi ke depan akan meningkat. Nilai-nilai di atas jelas dapat merupakan sub-sistem Pancasila, dalam bentuk yang lebih operasional, baik sebagai hukum positif maupun sebagai instrumen-instrumen internasional yang operasionalisasinya berakar pada konsep budaya bangsa (Muladi, 1996:3-4).

Dalam buku yang diterbitkan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (LSAM) disebutkan, bahwa tujuan umum pendidikan HAM meliputi:

- mengembangkan kesadaran pentingnya HAM dalam kehidupan masyarakat modern;
- mengembangkan kesadaran-kesadaran individu akan cara

dan sarana menerjemahkan HAM ke dalam kenyataan sosial dan politik, baik pada tingkat nasional maupun internasional,

- memperkuat sikap toleran, hormat, dan solidaritas yang terkandung dalam HAM di semua kalangan.

Isyarat mengenai pentingnya penyebaran pendidikan HAM terus dilakukan akhir-akhir ini. Dalam Konferensi Dunia tentang HAM di Wina maupun pertemuan di Strasbourg pada permulaan Oktober 1994 yang lalu, masalah pendidikan ini ditegaskan kembali. Begitu pula dalam Konferensi Internasional tentang Pendidikan tahun 1994 di Jenewa.

Konferensi HAM sedunia memandang pendidikan, pelatihan, dan informasi publik mengenai HAM sangatlah penting bagi kemajuan dan pencapaian hubungan yang stabil dan harmonis antar masyarakat, serta untuk memelihara saling pengertian, toleransi, dan perdamaian. Konferensi HAM sedunia juga menghimbau semua negara dan institusi untuk memasukkan HAM, hukum kemanusiaan, demokrasi, dan norma hukum sebagai subyek dalam kurikulum semua institusi pengajaran, secara formal maupun informal. Pendidikan HAM harus mencakup perdamaian, demokrasi, pembangunan dan keadilan sosial, sebagaimana diterapkan dalam instrumen HAM regional dan internasional, agar dapat mencapai pemahaman dan kesadaran umum guna memperkuat komitmen universal kepada HAM.

Dalam Deklarasi Wina dan Program Aksi 1993, disebutkan pula bahwa Konferensi HAM Sedunia merekomendasikan agar negara mengembangkan program-program dan strategi-strategi

spesifik guna memastikan pendidikan HAM yang seluas-luasnya dan penyebaran informasi publik, khususnya dalam memperhitungkan hak asasi perempuan.

Deklarasi Wina 1993 menyerukan agar pemerintah, dengan bantuan organisasi antar pemerintah, institusi nasional dan organisasi non pemerintah memajukan kesadaran yang semakin meningkat mengenai HAM dan saling toleransi. Pemerintah harus memulai dan mendukung pendidikan HAM serta melakukan penyebaran informasi publik yang efektif dalam bidang ini.

Di tingkat nasional, pada Lokakarya Nasional II HAM 1994 disepakati bahwa pendidikan dan penyebarluasan nilai HAM melalui jalur formal maupun non formal, serta melalui media massa, merupakan unsur yang sangat penting dalam pemajuan dan perlindungan HAM. Untuk keperluan itu perlu disusun suatu bahan dan informasi mengenai berbagai wawasan HAM Indonesia sebagai acuan dasar, yang metoda penyampaiannya disesuaikan dengan sasaran yang dituju dalam kegiatan penyebarluasan dan pendidikan. Penyebarluasan HAM tidak selalu perlu ditampilkan dalam bentuk kurikulum yang khas mengenai HAM, tetapi dapat dilakukan melalui sisipan dalam berbagai jenis mata pelajaran atau mata kuliah. Upaya penyebarluasan akan berhasil lebih baik jika dalam penyajian nilai-nilai HAM juga diberikan contoh-contoh dalam implementasinya. Pada tingkat perguruan tinggi dapat dipikirkan pemberian mata kuliah sendiri mengenai HAM atau sebagai bagian langsung dari cabang ilmu tertentu seperti

Hukum Tata Negara, Hukum Internasional, atau lainnya.

Penyebarluasan HAM juga dapat dilakukan melalui program P4. Di samping itu, organisasi sosial, politik, dan kemasyarakatan, bahkan para ulama dapat memainkan peranan penting dalam upaya penyebarluasan dan pendidikan HAM. Agar pencapaian sasaran menjadi lebih efektif, disarankan agar penyebarluasan HAM dapat dilakukan dengan pendekatan keagamaan dan dengan demikian menjadikan nilai-nilai HAM menjadi bagian dari nilai kemanusiaan itu sendiri.

Upaya pendidikan dan penyebarluasan HAM dapat dikatakan pula sebagai salah satu upaya penting di dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Namun demikian, pendidikan HAM tidak akan memadai jika hal itu hanya merupakan penyampaian informasi tentang HAM atau nilai tertentu. Dengan perkataan lain, suatu nilai hendaklah dipahami, dihayati, lalu diamalkan. Berbeda dengan pendidikan lainnya, pendidikan HAM lebih banyak mengenai sikap mental, dan di sini peranan keteladanan pendidik amat menentukan.

Napitupulu berpendapat bahwa terutama dalam bidang pendidikan dan penyebarluasan HAM atau nilai, peranan keteladanan amat menentukan. Pendidikan HAM atau nilai yang berhasil adalah pendidikan yang berhasil mengubah tingkah laku manusia dari sikap "kurang peduli" pada HAM menjadi sikap yang diarahkan oleh nilai-nilai dalam HAM. Tingkah laku seseorang berpedoman pada dan berpusatkan prinsip-prinsip yang diungkapkan sebagai nilai atau kaidah hidup (Napitupulu, 1994:5-6).

Senada dengan pendapat W.P. Napitupulu, Nurcholis Madjid berpendapat bahwa masalah kesadaran tentang HAM sesungguhnya lebih merupakan suatu pandangan atau nilai hidup dan komitmen pribadi kepada pandangan dan nilai itu daripada sekedar pengetahuan yang bersifat kognitif saja. Oleh karena itu pendidikan formal, apalagi yang sangat berorientasi kepada peningkatan keahlian profesional semata tidak menjamin kesadaran tentang HAM yang merupakan bagian dari nilai-nilai kemanusiaan itu (Nurcholis Madjid, 1994:2).

Dengan demikian, maka usaha penyebaran dan peningkatan kesadaran akan HAM itu harus dilakukan secara ekstra, yaitu selain melalui-saluran resmi sebagaimana mestinya, juga melalui saluran-saluran tidak resmi (dalam arti "non-formal" atau "non-governmental"). Sebab umumnya lembaga-lembaga non-formal itu tumbuh dan berkembang atas dasar dorongan batin kejuangan yang menyangkut komitmen kepada pandangan dan nilai hidup tertentu. Motivasi yang biasanya sangat tinggi pada para aktivis badan-badan swadaya itu dapat difahami dari sudut komitmen mereka kepada nilai-nilai tertentu kemanusiaan yang mereka pilih (Nurcholis Madjid, 1994:2).

Dari kedua pendapat di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa ikatan batin yang mendalam kepada hak-hak asasi manusia tidak akan terjadi jika tidak dihayati sebagai nilai dan pandangan hidup. Dan sebagai nilai dan pandangan hidup, kesadaran tentang HAM menuntut kemampuan pribadi bersangkutan untuk menerima, meyakini, dan meng-

hayatnya sebagai bagian dari rasa makna dan tujuan hidup pribadinya. Karena sulit dibayangkan terjadinya komitmen yang tulus kepada pengukuhan, pelaksanaan, dan pembelaan HAM tanpa dikaitkan dengan keinsyafan akan makna dan tujuan hidup pribadi.

Oleh karena itu, Nurcholis menyimpulkan bahwa masalah HAM bersangkutan dengan "perkara pungkasan" (*the problem of ultimacy*), yaitu perkara yang menjadi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan mendasar seperti siapa manusia itu?; apa makna dan tujuan kehadirannya di dunia?; dan bagaimana seharusnya pola-pola hubungan yang benar antara dia dan sesama hidup lainnya, dia dan lingkungan yang lebih luas, dan seterusnya. Juga apakah hakikat kebahagiaan dan kesengsaraannya yang sejati dan abadi?. Jawaban itu semua adalah ada pada sistem ideologi nasional dan agama (Nurcholis Madjid, 1994:2).

Kesulitan yang dialami oleh dunia, terutama oleh UNESCO dan PBB di dalam pendidikan dan penyebarluasan HAM adalah juga kesulitan yang dialami bangsa dan negara Indonesia. Kebhinnekaan yang ada di Indonesia mempengaruhi kemampuan untuk menemukan keseimbangan yang dinamis antara "perbedaan dan persamaan", antara "keragaman dan kesamaan", dan antara yang "universal dan partikular" di dalam proses pembaharuan dan pembangunan bangsa. Oleh karena itu, dengan bantuan pendidikan HAM, kemampuan di atas dapat meningkat.

Pendidikan dan penyebarluasan HAM sehubungan dengan esensi pengertian tentang HAM merupakan usaha untuk mena-

namkan pengertian dan sikap serta perilaku dalam kelompok sasaran agar menghormati dan membela martabat manusia. Sehingga menurut Saparinah Sadli, isi pendidikan dan diseminasi HAM harus terdiri dari materi yang menyangkut HAM. Artinya mereka yang akan melakukan pendidikan dan diseminasi HAM adalah orang-orang yang meyakini HAM itu perlu dan baik, dan juga menguasai materi HAM itu sendiri. Karena tujuan dari pendidikan dan diseminasi HAM adalah pembudayaan HAM dalam berbagai dimensinya, yaitu suatu pemilikan sikap, keyakinan dan perilaku bahwa menghormati dan menghargai martabat manusia adalah baik. Juga memandang HAM sebagai suatu tanggung jawab moral setiap orang (Saparinah Sadli, 1994:1).

Mengingat akan tujuannya, maka jangkauan pendidikan dan penyebarluasan HAM adalah sangat luas. Jangkauannya meliputi pengenalan hak-hak dan tanggung jawab moral pribadi sampai dengan masalah-masalah masyarakat seperti hak manusia untuk bebas dari kemiskinan dan kelaparan, hak untuk tidak didominasi dan didiskriminasi dalam hubungan antar manusia, antar kelompok maupun antar bangsa, hak akan lingkungan bersih polusi, hak akan kesehatan fisik dan mental, sampai dengan hak akan pendidikan dan perolehan pekerjaan terlepas dari jenis kelamin seseorang. Jelaslah bahwa jangkauan pendidikan dan penyebarluasan HAM tidak terbatas pada masalah politis dan hukum, tetapi meliputi pembudayaan pada tingkat personal, sosial, nasional, dan internasional. Urgensi dari pendidikan dan penyebarluasan

HAM dapat dipahami mengingat bahwa proses globalisasi maupun program-program pembangunan telah menimbulkan berbagai permasalahan yang dinilai mempunyai akibat pada HAM karena tidak selalu menghargai dan membela martabat manusia (Saparinah Sadli, 1994:2).

Mengenai pendidikan dan penyebarluasan HAM ini, "Convention Watch" suatu Kelompok Kerja yang bekerja selama tahun 1993-1994 memberikan beberapa wawasan mengenai pendidikan dan penyebarluasan (diseminasi) HAM, diantaranya:

- a. Pendidikan dan diseminasi materi HAM perlu dilakukan oleh orang-orang yang meyakini bahwa HAM merupakan tanggung jawab moral setiap orang.
- b. Pendidikan dan diseminasi HAM didasarkan pada materi HAM, tetapi tidak secara kaku membatasi cara-cara menuangkannya dalam kegiatan pendidikan maupun dalam cara-cara mendesiminasikannya mengingat bahwa kelompok sasaran bisa beraneka ragam ditinjau dari usia, latar belakang budaya, dan jenis kelamin.
- c. Agar pendidikan dan diseminasi HAM bisa efektif, maka materi pendidikan perlu didukung pula oleh pengertian kelompok-kelompok dalam masyarakat tentang apa yang mereka anggap sebagai HAM. Hal ini berarti bahwa kegiatan dan diseminasi perlu didukung oleh suatu kajian yang secara sistematis bisa menangkap pengertian-pengertian yang hidup dalam masyarakat tentang HAM.
- d. Perlu dikaji pula pengertian dan sikap orang-orang yang dianggap agen pembaharu dan melibatkan mereka dalam pendidikan dan diseminasi HAM. Agen pembaharu ini hendaknya tidak dibatasi pada kelompok-kelompok tertentu, formal atau informal, tetapi merupakan setiap orang, perempuan dan laki-laki, yang dianggap mempunyai kepedulian dan merasa mempunyai tanggung jawab moral terhadap terlaksananya HAM.
- e. Peran media massa dalam diseminasi materi HAM harus diberi prioritas.
- f. Untuk memperkuat kegiatan pendidikan dan diseminasi melalui jalur informal, perlu ada dukungan konkrit dari Komnas HAM. Komnas HAM antara lain perlu memantau sejauh mana berbagai Departemen yang terkait telah menetapkan undang-undang, aturan-aturan, serta keputusan-

keputusan dan kebijakan serta pelaksanaannya sebagai komitmen Pemerintah terhadap konvensi yang telah diratifikasi. Masukan dari Komnas HAM sangat diperlukan dalam menyusun materi pendidikan maupun dalam memilih cara-cara diseminasi melalui jalur informal. Sehingga kerjasama antara Komnas HAM dan kelompok-kelompok yang melakukan pendidikan dan diseminasi melalui jalur informal juga perlu dikembangkan secara serius.

- g. Pendidikan dan diseminasi HAM melalui jalur formal dan informal harus diarahkan pada menumbuhkan keyakinan dan sikap serta perilaku bahwa HAM adalah milik setiap manusia. Karenanya, pendidikan dan diseminasi harus memilih cara-cara yang dapat sekaligus mengembangkan potensi seorang untuk dapat berfikir dan menghayati arti HAM dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan bersama. Ini juga berarti bahwa strategi pendidikan dan diseminasi yang perlu dipilih bukan dengan cara mengurui, mengancam, memberi instruksi, dan sejenisnya. Cara yang digunakan adalah cara-cara yang merangsang keingintahuan seseorang tentang masalah yang dibahas agar ia dapat mengembangkan dalam dirinya pengertian yang mantap tentang apa yang menjadi esensi dari HAM.
- h. Mengingat bahwa pendidikan selalu merupakan proses, maka dampak dari pendidikan dan diseminasi HAM tidak akan segera nampak. Ukuran yang dapat dipakai adalah apakah pelanggaran-pelanggaran yang dianggap pelanggaran terhadap HAM makin berkurang. Apakah itu di dalam lingkungan keluarga, dalam lingkungan kerja, maupun dalam masyarakat pada umumnya.
- i. Mengingat bahwa pendidikan dan diseminasi HAM merupakan suatu proses yang harus dikembangkan secara terus-menerus, maka perlu ada program yang berkelanjutan. Hal ini tidak hanya memerlukan penyediaan dana dan personalia, tetapi juga komitmen dari berbagai departemen yang terkait untuk memantau dan memberi sanksi yang jelas pada mereka yang dianggap melanggar HAM pada umumnya, ketentuan-ketentuan yang telah dibuat sehubungan dengan pelaksanaan konvensi yang telah diratifikasi.
- j. Pendidikan dan diseminasi HAM melalui jalur informal hanya bisa efektif menemui sasarannya kalau ada kerjasama dengan berbagai instansi/departemen/pejabat yang terkait agar tidak menimbulkan saling curiga.
- k. karena hingga sekarang berbagai LSM telah terlibat dalam usaha menegakkan HAM, maka mengembangkan kemitraan antara pemerintah dan LSM yang peduli, sangat diperlukan untuk saling memperkuat dan untuk mengurangi/menghilangkan saling kecurigaan dalam menangani masalah HAM. Juga agar secara bertahap berbagai dimensi HAM dapat menjadi komitmen bersama antara pemerintah dan kelompok-kelompok swadaya dalam masyarakat dan pengembangan pengertian dan pemahaman HAM di dalam

masyarakat kita dapat berlangsung dengan konflik minimal.

Dari beberapa wawasan yang dikemukakan di atas, maka dapat diambil kesimpulan, bahwa dalam pendidikan dan penyebarluasan HAM, tanpa mengurangi materi HAM, penyampaiannya disesuaikan dengan situasi, dan perlu diketahui terlebih dahulu arti HAM yang hidup dalam masyarakat. Dalam kegiatan ini, perlu dilibatkan orang-orang yang berminat di bidang HAM, dengan strategi yang tepat dan dengan arahan dari Komnas HAM. Pendidikan dan penyebarluasan HAM memerlukan program yang berkelanjutan, sehingga diperlukan kerjasama dengan berbagai instansi, termasuk peran dari media massa. Agar program ini lebih berhasil, maka sangat perlu dibangun kemitraan antara Pemerintah - LSM - Komnas HAM.

Sementara pendidikan nasional tidak dalam kapasitas menanggapi semua persoalan masyarakat, masalah-masalah sosial yang dihadapi masyarakat semakin banyak dan kompleks. Dalam konteks inilah peran LSM tumbuh dan melaksanakan pendidikan pada masyarakat. Pendidikan oleh LSM sebagian besar berbentuk training dan diklat, berlangsung selama lebih kurang seminggu sampai tiga minggu (Divisi Diklat HAM,LSAM.1997:2). Pendek kata, pendidikan LSM lebih mengikuti gerak perkembangan kelompok masyarakat tertentu yang menjadi perhatiannya. Meskipun terdapat unsur-unsur baku dalam metode dan materi pendidikannya, tetapi senantiasa berpangkal pada apa yang ada dalam kenyataan dan apa yang dibutuhkan masyarakat.

Dalam setiap pelatihan LSM, sebenarnya secara umum

telah terkandung materi-materi HAM. Ini tidak lain disebabkan karena asumsi bekerjanya LSM adalah membantu kelompok masyarakat yang terpinggir dari pembangunan untuk meningkatkan kemampuannya dalam kegiatan ekonomi. Pemihakan pada kelompok masyarakat yang tertinggal itu sendiri sudah menunjukkan bahwa LSM tersebut melihat terhadap hak masyarakat yang belum terpenuhi, yaitu hak atas pembangunan (Divisi Diklat HAM, LSAM.1997:2).

Tujuan yang ingin dicapai LSM dalam menyelenggarakan pendidikan HAM adalah tumbuhnya kesadaran masyarakat tentang hak-haknya, tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk menghargai hak-hak orang lain, dan terdapatnya kemampuan untuk memantau pelanggaran HAM. Karena pelatihan menempatkan peserta sebagai subyek dari pengetahuan, maka peserta diposisikan tidak sekedar menerima pengetahuan, tetapi juga aktif menginterpretasi dan menguji pengetahuan HAMnya. Oleh karena itu, pelatihan berangkat dari permasalahan yang dihadapi peserta pelatihan (Divisi Diklat HAM, LSAM.1997:4).

Di samping peran LSM seperti dijelaskan di atas, terutama dalam rangka penyebarluasan HAM, khususnya dalam kaitannya dengan Komnas HAM, maka peran pers sangatlah penting. Liputan pers atas kegiatan-kegiatan Komnas HAM akan memperkuat fungsi Komnas HAM sebagai alat kontrol. Dengan dimuatnya kegiatan-kegiatan Komnas HAM oleh pers (surat kabar dan majalah), maka masyarakat akan memperoleh informasi tentang pelaksanaan tugas-tugas Komnas HAM, sekaligus tanggung jawab Komnas HAM kepada masyarakat.

Diakui bahwa media massa, cetak dan elektronik, mempunyai peranan besar dalam memasyarakatkan dan membudayakan HAM. Di samping itu diperlukan sejumlah penyajian berita yang bersifat mendidik dan menyebarluaskan nilai-nilai HAM. Kalangan media massa juga memerlukan peningkatan penguasaan substantif mengenai aspek-aspek permasalahan HAM itu sendiri melalui seminar atau penataran serta keterbukaan dari instansi terkait mengenai penyebaran informasi tentang HAM bagi media massa. Namun perlu didukung dengan pemberian pengetahuan lebih mendalam kepada media massa mengenai HAM.

Dalam Deklarasi Wina dan Program Aksi 1993 dinyatakan bahwa Konferensi HAM Sedunia mengakui peranan penting dari Organisasi Non Pemerintah (NGO, di Indonesia disebut LSM) dalam memajukan semua HAM dan dalam aktivitas kemanusiaan pada tingkat nasional, regional, serta internasional. Konferensi HAM sedunia menghargai kontribusi mereka dalam meningkatkan kesadaran masyarakat akan isu-isu HAM, dalam pelaksanaan pendidikan, pelatihan dan penelitian dalam bidang ini, serta dalam memajukan dan melindungi semua HAM dan kebebasan fundamental. Sambil mengakui kewajiban utama untuk menetapkan standar terletak pada bahu Negara, Konferensi juga menghargai kontribusi Organisasi Non Pemerintah dalam proses ini. Dalam hal ini, Konferensi HAM Sedunia menekankan pentingnya dialog dan kerjasama yang berkelanjutan antara pemerintah dan Organisasi Non Pemerintah (Ornop). Ornop dan anggotanya yang benar-benar terlibat

dalam bidang HAM sudah seharusnya menikmati hak dan kebebasan yang diakui dalam Deklarasi Umum HAM, dan perlindungan hukum nasional. Hak dan kebebasan ini tidak boleh dipakai secara berlawanan dengan tujuan dan prinsip PBB. Ornop seharusnya bebas untuk melakukan aktivitas HAM mereka, tanpa campur tangan, yang berada dalam kerangka kerja hukum nasional dan Deklarasi Umum HAM.

Sesuai dengan prinsip keterkaitan dan universalitas berbagai aspek HAM yang telah diterima baik oleh Konferensi Wina, pada prinsipnya dalam implementasinya semua jenis hak harus dilakukan secara menyeluruh. Berdasar Lokakarya Nasional II tentang HAM, diperlukan iklim yang kondusif guna implementasi hak-hak tersebut. Beberapa pilar diperlukan guna mendukung iklim tersebut, yaitu penguatan lembaga kepolisian, kebebasan kekuasaan kehakiman, pers yang bebas dan bertanggung jawab, DPR yang mempunyai peran, profesi hukum yang mandiri, serta adanya pengakuan peran ORNOP (NGO/LSM) demi ikut memajukan HAM dan dialog konstruktif antara Pemerintah dan LSM.

Penyebarluasan HAM akan efektif apabila di dalam makna penyebarluasan tersebut diartikan secara sosiologis dengan memperhatikan dan memberi bobot makna, tujuan, dan cita-cita HAM itu sendiri, sehingga penyebarannya tidak cukup dibiarkan berjalan sendiri-sendiri tanpa didukung oleh pemerintah. Karena itu, peranan pemerintah menjadi sangat besar untuk bertindak aktif dan ekspansif bersama-sama dengan LSM (NGO) lembaga-lembaga pendidikan, lembaga

politik, keagamaan, dan lain-lain.

Penyebaran HAM hendaknya dilaksanakan secara sistematis, sejak dini lewat dunia pendidikan formal dan non formal. Dengan demikian, dari salah satu materi pendidikan, baik pada tingkat dasar, menengah, atas, dan tinggi, diberikan materi HAM secara proporsional/seimbang dan khusus, sesuai dengan kadar kemampuannya. Pendidikan HAM yang diberikan bersama-sama dengan pendidikan agama, dasar negara, sejarah, dan lain-lain, berdampak positif kepada generasi muda, sehingga sejak dini telah terjamin kesiapan mentalnya (Masyhur Effendi, 1994:144-145).

Muladi berpendapat bahwa pendidikan HAM pada pendidikan formal hanya akan sukses apabila:

- 1) ditunjang oleh suasana atau iklim organisasi sekolah yang kondusif;
- 2) kualitas guru yang memadai;
- 3) pendidikan tidak boleh ditempatkan secara eksekutif, tetapi harus bekerjasama secara erat dengan keluarga, media massa, dunia kerja, dan LSM.
- 4) khusus di Perguruan Tinggi, pendidikan HAM harus dartikan dalam konteks Tri Dharma Perguruan Tinggi (Muladi, makalah, 1994:113-114).

Menurut LSAM, upaya pengembangan pendidikan HAM di perguruan tinggi diperkirakan akan menghadapi berbagai kendala yang bersifat substansial, struktural, dan kultural. Kendala substansial menyangkut isi/materi yang tepat yang mampu mengakomodasikan aspek universal dan aspek

lokal. Kendala struktural menyangkut kemauan politik penguasa negara maupun birokrasi perguruan tinggi yang mendukung kebijakan pendidikan HAM. Sedangkan kendala kultural menyangkut kesadaran masyarakat kampus sendiri untuk memperjuangkan suatu pendidikan HAM dalam kurikulumnya.

Kendala lain dalam upaya pengembangan HAM di perguruan tinggi barangkali bersifat teknis atau instrumental, seperti masalah tenaga pengajar/instruktur, dan bahan pustaka. Untuk itu, kerjasama antara perguruan tinggi dengan berbagai organisasi/LSM yang bergerak di bidang HAM sangatlah diperlukan. Demikian pula kerjasama dengan berbagai organisasi internasional, terutama UNESCO.

BAB III

HASIL PENELITIAN

Komnas HAM dibentuk pada bulan Juni 1993 melalui Keppres No.50 tahun 1993. Pada saat pembentukannya tersebut, Presiden baru menunjuk ketuanya saja, yaitu (alm) Ali Said. Baru pada bulan Desember 1993 sebanyak 25 anggota Komnas HAM untuk pertama kalinya dilantik oleh Presiden.

Sejak berdiri hingga akhir tahun 1997 telah ribuan surat dan pengaduan yang diterima Komnas HAM. Dari surat-surat yang dikirim tersebut, tidak semuanya merupakan surat pengaduan yang merupakan pelanggaran HAM. Terdapat beberapa surat yang berupa tembusan yang secara selektif ditangani, karena tidak secara khusus ditujukan ke Komnas HAM. Di samping itu, terdapat pula beberapa surat pengaduan yang inti permasalahannya bukan merupakan wewenang Komnas HAM.

Selama 4 tahun bekerja, telah banyak kasus yang ditangani Komnas HAM. Namun, keberhasilan Komnas HAM di dalam melaksanakan tugasnya ini tidak selamanya memperoleh tanggapan yang positif dari masyarakat. Berbagai tanggapan dan kritik dialamatkan ke Komnas HAM. Tanggapan yang disampaikan dapat menyangkut tentang latar belakang dibentuknya Komnas HAM, pelaksanaan tugas-tugas Komnas HAM, keanggotaan Komnas HAM, bahkan kemandirian Komnas HAM sering dipertanyakan. Tidak semua masyarakat mempunyai tanggapan yang positif mengenai Komnas HAM ini.

Untuk mengetahui bagaimana tanggapan masyarakat yang

sebenarnya mengenai Komnas HAM, serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi tanggapan tersebut, hasil penelitian berikut ini akan memberikan gambaran. Namun, sebelum mengetahui bagaimana hasil penelitiannya, akan dikemukakan terlebih dahulu karakteristik responden, agar diperoleh pemahaman yang lebih jelas.

A. Karakteristik Responden

Sebelum menginjak pada pembahasan mengenai masalah pokok penelitian, maka akan dikemukakan terlebih dahulu karakteristik responden untuk memperoleh gambaran obyektif validitas dari data diri responden.

Responden dalam penelitian ini terdiri dari dua kelompok masyarakat, yaitu kelompok masyarakat yang belum pernah mengadu ke Komnas HAM dan kelompok masyarakat yang pernah/sedang mengadukan masalahnya ke Komnas HAM (dalam hal ini disebut Pengadu). Jumlah responden secara keseluruhan adalah 225 orang, dengan perincian 180 orang responden merupakan anggota masyarakat yang belum pernah mengadu ke Komnas HAM, dan 45 orang merupakan Pengadu. Terhadap dua kelompok responden ini, digunakan kuesioner (tertutup dan terbuka), serta melakukan wawancara dalam metode pengumpulan datanya.

Dalam penentuan karakteristik responden, dipergunakan ukuran Status Sosial Ekonomi, yaitu tingkat pendidikan, usia, agama, pekerjaan, penghasilan, dan status tempat

tinggal.

1. Karakteristik Responden Masyarakat yang Belum Pernah

Mengadu ke Komnas HAM.

a. Tingkat Pendidikan

- (1) Akademi/PT : 97 orang (53,9%)
- (2) SLTA : 62 orang (34,4%)
- (3) SLTP : 11 orang (6,1%)
- (4) SD : 10 orang (5,6%)

b. Usia

- (1) 20 - 30 th : 105 orang (58,3%)
- (2) 31 - 40 th : 42 orang (23,3%)
- (3) 41 - 50 th : 26 orang (14,4%)
- (4) 51 - 60 th : 4 orang (2,2%)
- (5) > 60 tahun : 3 orang (1,7%)

c. Agama

- (1) Islam : 144 orang (80%)
- (2) Kristen : 19 orang (10,6%)
- (3) Katolik : 15 orang (8,3%)
- (4) Hindu : -
- (5) Budha : -
- (6) Lain-lain : 2 orang (1,1%)

d. Pekerjaan

- (1) PNS/BUMN : 27 orang (15%)
- (2) Swasta : 112 orang (62,2%)
- (3) ABRI : 4 orang (2,2%)
- (4) Pelajar/Mhs : 9 orang (5%)
- (5) Lain-lain : 28 orang (15,6%)

e. Penghasilan (dalam ribuan/rupiah)

- (1) 200 - 400 : 64 orang (35,6%)
- (2) 401 - 600 : 22 orang (12,2%)

- (3) 601 - 800 : 13 orang (7,2%)
- (4) 801 - 1000 : 15 orang (8,3%)
- (5) > 1000 : 33 orang (18,3%)
- (6) Lain-lain : 33 orang (18,3%)

f. Status Tempat Tinggal

- (1) Rumah sendiri: 65 orang (36,1%)
- (2) Rumah dinas : 6 orang (3,3%)
- (3) Sewa/Kontrak : 43 orang (23,9%)
- (4) Ikut keluarga: 65 orang (36,1%)
- (5) Lain-lain : 1 orang (0,6%)

2. Karakteristik Responden Pengadu

a. Tingkat Pendidikan

- (1) Akademi/PT : 15 orang (33,3%)
- (2) SLTA : 20 orang (44,5%)
- (3) SLTP : 10 orang (22,2%)
- (4) SD : -

b. Usia

- (1) 20 - 30 th : 9 orang (20%)
- (2) 31 - 40 th : 11 orang (24,4%)
- (3) 41 - 50 th : 9 orang (20%)
- (4) 51 - 60 th : 9 orang (20%)
- (5) > 60 th : 7 orang (15,6%)

c. Agama

- (1) Islam : 31 orang (68,9%)
- (2) Kristen : 11 orang (24,4%)
- (3) Katolik : 3 orang (6,7%)
- (4) Hindu : -
- (5) Budha : -
- (6) Lain-lain : -

d. Pekerjaan

- (1) PNS/BUMN : 7 orang (15,6%)

- (2) Swasta : 29 orang (64,4%)
- (3) ABRI : -
- (4) Pelajar/Mhs : -
- (5) Lain-lain : 9 orang (20%)

e. Penghasilan (dalam ribuan)

- (1) 200 - 400 : 12 orang (26,7%)
- (2) 401 - 600 : 7 orang (15,5%)
- (3) 601 - 800 : 9 orang (20%)
- (4) 801 - 1000 : 5 orang (11,1%)
- (5) > 1000 : 7 orang (15,6%)
- (6) Lain-lain : 5 orang (11,1%)

f. Status tempat tinggal

- (1) Rumah sendiri: 21 orang (46,7%)
- (2) Rumah dinas : 2 orang (4,4%)
- (3) Sewa/kontrak : 6 orang (13,3%)
- (4) Ikut keluarga: 16 orang (35,6%)
- (5) Lain-lain : -

Dari data mengenai karakteristik responden yang belum pernah mengadu ke Komnas terlihat bahwa separo lebih dari responden berpendidikan akademi/ perguruan tinggi (53,9%). Berarti sebagian besar responden dalam penelitian ini mempunyai kemampuan berpikir yang cukup representatif. Sebagian besar responden berusia antara 20 - 30 tahun (58,3%), dan beragama Islam (80%). Pada responden Pengadu, sebagian besar responden juga berpendidikan akademi/ perguruan tinggi (44,5%), berusia antara 31 - 40 tahun (24,4%) dan beragama Islam (68,9%).

Penentuan usia responden dalam penelitian ini adalah mengikuti batas usia kemampuan bertanggung jawab seseorang menurut hukum, yaitu 21 tahun serta batas usia kerja seo-

rang PNS, yaitu 60 tahun.

Selain berdasarkan tingkat pendidikan, Status Sosial Ekonomi responden juga dapat dilihat dari pekerjaan dan rata-rata penghasilan yang diperoleh selama satu bulan. Sebagian besar responden yang belum pernah mengadu ke Komnas HAM mempunyai pekerjaan di bidang swasta (62,2%), serta berpenghasilan rata-rata antara Rp. 200.000 - Rp. 400.000 (35,6%). Untuk responden Pengadu, sebagian besar responden juga mempunyai pekerjaan di bidang swasta (64,4%) dengan pendapatan Rp. 200.000 - Rp. 400.000, (26,7%). Perbedaan penghasilan responden Pengadu tidak begitu nampak jelas, berkisar antara 11% - 20%. Berdasar hal tersebut, maka diperoleh data yang memiliki obyektifitas cukup memadai, karena responden tersebar dalam berbagai tingkat pendapatan.

Di samping dapat dilihat dari jenis pekerjaan dan jumlah penghasilan, status sosial ekonomi responden dapat dilihat dari status tempat tinggalnya. Untuk responden yang belum pernah mengadukan masalah ke Komnas HAM, prosentase antara responden yang telah memiliki rumah sendiri dengan responden yang ikut tinggal bersama keluarga adalah seimbang, yaitu 36,1%. Sedangkan sebagian besar responden Pengadu tinggal di rumah sendiri (46,7%).

B. Pengetahuan Masyarakat Tentang Keberadaan Komnas HAM di Indonesia

Dihitung sejak berdiri pada tahun 1993, usia Komnas

HAM pada tahun 1997 sudah mencapai 4 tahun. Dalam usianya yang keempat, ternyata Komnas HAM telah memasyarakat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat mengetahui adanya lembaga Komnas HAM dari media massa.

Tabel 1

Prosentase Pengetahuan Masyarakat tentang Keberadaan Komnas HAM

Jawaban	! Belum Pernah ! ! (n=180) %	! Pengadu ! ! (n=45) % !
a. Tahu	! 96,7%	! 100% !
b. Tidak tahu	! 3,3%	! 0 !
Jumlah	! 100%	! 100%

Berdasar tabel 1 di atas, maka terlihat bahwa meskipun tidak seluruh responden mengetahui adanya lembaga Komnas HAM, namun dapat dikatakan bahwa sebagian besar masyarakat yang diwakili oleh responden telah mengetahui adanya lembaga Komnas HAM di Indonesia. Pada masyarakat yang belum pernah mengadu, hanya 3,3% responden yang menyatakan tidak mengetahui tentang keberadaan Komnas HAM di Indonesia.

Keberadaan Komnas HAM tidak begitu saja dikenal oleh masyarakat pada saat berdirinya. Pada tahun 1993, hanya sedikit masyarakat yang mengetahui tentang terbentuknya lembaga ini. Pemberitaan media massa memegang peranan yang sangat penting dalam rangka penyebaran informasi menge-

nai Komnas HAM. Media massa ini dapat berupa media cetak maupun media elektronik.

Tabel 2

Pengetahuan Masyarakat tentang Tahun Berdirinya Komnas HAM

Tahun	Belum Pernah		Pengadu	
	(n=180)		(n=45)	
	F	%	F	%
1993	45	25%	13	28,9%
1994	28	15,6%	11	24,4%
1995	42	23,3%	8	17,8%
1996	49	27,2%	5	11,1%
1997	16	8,9%	8	17,8%
Jumlah	180	100%	45	100%

Berdasar tabel 2 di atas, terlihat bahwa pada tahun 1993, yaitu tahun berdirinya Komnas HAM, baru 25% masyarakat mengetahui adanya lembaga Komnas HAM. Berbeda sedikit, untuk masyarakat Pengadu, pengetahuan tentang keberadaan Komnas HAM pada tahun 1993 sudah mencapai 28,9%. Pada tahun 1996, frekuensi tingkat pengetahuan masyarakat atas keberadaan Komnas HAM mencapai jumlah yang paling besar. Hal ini berbeda dengan responden Pengadu yang telah mengetahui adanya lembaga Komnas HAM sejak awal berdirinya. Kenaikan ini menurut Penulis adalah disebabkan karena pemberitaan media massa secara besar-besaran mengenai kasus yang terjadi sepanjang tahun 1996 yang melibatkan Komnas HAM, seperti

misalnya Kasus 27 Juli.

Tabel 3

Jawaban Responden Mengenai Asal Informasi tentang Komnas HAM

Asal Informasi	Belum pernah (n=180)		Pengadu (n=45)	
	F	%	F	%
Media massa	155	86,1%	38	84,5%
Informasi teman	6	3,3%	2	4,4%
Ceramah/Penyuluhan	1	0,6%	0	0
Mengetahui sendiri	7	3,9%	5	11,1%
Lain-lain	5	2,8%	0	0
Tidak tahu	6	3,3%	0	0
Jumlah	180	100%	45	100%

Berdasar hasil penelitian, ternyata pengetahuan masyarakat tentang keberadaan Komnas HAM di Indonesia sebagian besar diperoleh dari media massa. Hal ini dapat dilihat dari tabel 3 yang menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat memperoleh informasi mengenai keberadaan Komnas HAM melalui media massa.

Media massa memegang peranan yang sangat penting dalam penyebarluasan informasi mengenai Komnas HAM, baik menyangkut kelembagaan Komnas itu sendiri maupun kegiatan-kegiatan Komnas HAM.

Tabel 4
Frekuensi Jawaban Responden Mengenai Pengetahuan tentang
Letak Kantor Komnas HAM

Jawaban	! Belum Pernah (n=180)		! Pengadu (n=45)	
	! F	! %	! F	! %
Tahu	! 59	! 32,8%	! 43	! 95,6%
Tidak tahu	! 121	! 67,2%	! 2	! 4,4%
Jumlah	! 180	! 100%	! 45	! 100%

Berdasarkan data dari tabel 4 di atas, terlihat bahwa terdapat perbedaan yang mencolok antara pengetahuan masyarakat yang belum pernah mengadu ke Komnas HAM dengan Pengadu mengenai pengetahuan tentang letak kantor Komnas HAM. Hanya 32,8% dari masyarakat yang belum pernah mengadu mengetahui letak kantor Komnas HAM. Sebaliknya, hampir seluruh Pengadu mengetahui letak kantor Komnas HAM. Adanya Pengadu yang tidak mengetahui letak kantor Komnas HAM disebabkan karena terdapat Pengadu yang mengadukan masalahnya melalui surat (tertulis). Secara umum, berdasar tabel di atas dapat diketahui bahwa sebagian besar masyarakat mengetahui letak kantor Komnas HAM.

Tabel 5

**Frekuensi Jawaban Responden Mengenai Pengetahuan
tentang Personil Komnas HAM**

Jawaban	Belum Pernah (n=180)			Pengadu (n=45)		
	F	%		F	%	
Tahu	18	10%		15	33,3%	
Tahu sedikit	103	57,2%		22	48,9%	
Tidak tahu	59	32,8%		8	17,8%	
Jumlah	180	100%		45	100%	

Berdasarkan data tabel di atas, maka sebagian besar masyarakat, baik masyarakat yang belum pernah mengadu maupun yang sudah pernah mengadu hanya mengetahui sedikit tentang personil-personil anggota Komnas HAM. Hanya 10% dari masyarakat yang belum pernah mengadu mengetahui personil-personil yang menjadi anggota Komnas HAM. Sedangkan dari responden Pengadu, 33,3% responden menyatakan mengetahui personil-personil yang menjadi anggota Komnas HAM.

Rupanya, kecuali nama lembaga Komnas HAM itu sendiri, masyarakat tidak mengetahui dengan pasti siapa saja yang menjadi anggota Komnas HAM. Bahkan, masih banyak anggota masyarakat yang tidak mengetahui jumlah anggota Komnas HAM itu sendiri.

Tabel 6
Frekuensi Jawaban Responden Mengenai Pengetahuan
tentang Jumlah Anggota Komnas HAM

Jawaban	Belum Pernah (n=180)		Pengadu (n=45)	
	F	%	F	%
Tahu	18	10%	17	37,8%
Tidak tahu	172	90%	28	62,2%
Jumlah	180	100%	45	100%

Selain pengetahuan masyarakat tentang keanggotaan yang masih minim sekali, pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang tujuan dibentuknya Komnas HAM juga masih kurang.

Tabel 7
Frekuensi Jawaban Responden Mengenai Pengetahuan tentang
Tujuan Dibentuknya Komnas

Jawaban	Belum pernah (n=180)		Pengadu (n=45)	
	F	%	F	%
Tahu	108	60%	41	91,1%
Tidak tahu	72	40%	4	8,9%
Jumlah	180	100%	45	100%

Data tabel di atas menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat sudah mengetahui tujuan dibentuknya Komnas HAM di Indonesia. Untuk Pengadu, 91,1% dari seluruh responden telah mengetahui tujuan dibentuknya Komnas HAM. Sedangkan pada masyarakat yang belum pernah mengadu, hanya 60% masya-

rakat yang mengetahui tujuan dibentuknya Komnas HAM. Namun demikian, meskipun menyatakan mengetahui tujuan dibentuknya Komnas HAM, para responden masing-masing mendefinisikan sendiri tujuan dibentuknya Komnas HAM. Berdasar hasil penelitian, masyarakat menganggap bahwa tujuan dibentuknya Komnas HAM adalah:

- untuk mencari penyelesaian suatu perkara;
- melindungi dan menjaga HAM;
- membantu masyarakat yang dirugikan;
- mengamalkan sila II Pancasila;
- menunjukkan pada dunia internasional bahwa pemerintah Indonesia peduli dan menghormati HAM; serta untuk
- menegakkan keadilan.

Begitu juga dengan pengetahuan masyarakat tentang tugas dan kewenangan Komnas HAM, sebagian besar masyarakat tidak begitu mengetahuinya. Hal ini nampak terlihat dari data tabel berikut:

Tabel 8
Frekuensi Jawaban Responden Mengenai
Pengetahuan tentang Tugas dan Wewenang Komnas HAM

Jawaban	Belum pernah (n=180)		Pengadu (n=45)	
	F	%	F	%
Tahu	21	11,7%	19	42,2%
Tahu sedikit	116	64,4%	23	51,1%
Tidak tahu	43	23,9%	3	6,7%
Jumlah	180	100%	45	100%

Data tabel 8 tersebut di atas memperlihatkan bahwa masyarakat pengadu lebih mengetahui tugas dan wewenang Komnas HAM dibandingkan dengan masyarakat yang belum pernah mengadu ke Komnas HAM. Perbandingannya cukup mencolok, yaitu hampir 4:1.

Di samping hanya mengetahui sedikit tentang tugas dan kewenangan Komnas HAM, ternyata masyarakat juga tidak begitu banyak mengetahui tentang dasar hukum dibentuknya Komnas HAM. Hal ini nampak dari data tabel berikut:

Tabel 9
Pengetahuan Masyarakat tentang Dasar Hukum Dibentuknya
Komnas HAM

Jawaban	Belum pernah (n=180)		Pengadu (n=45)	
	F	%	F	%
Tahu	70	38,9%	38	84,4%
Tidak tahu	110	61,1%	7	15,6%
Jumlah	180	100%	45	100%

Berdasar data tabel di atas, lebih banyak masyarakat Pengadu yang mengetahui dasar hukum dibentuknya Komnas HAM dibandingkan dengan masyarakat yang belum pernah mengadu. Perbandingannya kira-kira 2 : 1. Terdapat catatan dari perolehan data tersebut di atas, yaitu bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan responden, maka tingkat pengetahuan tentang dasar hukum pembentukan Komnas HAM semakin tinggi. Tabel berikut akan menunjukkannya.

Tabel 10

**Prosentase Pengetahuan Masyarakat tentang
Dasar Hukum Pembentukan Komnas HAM Berdasar
Masing-masing Tingkat Pendidikan Responden**

Tk.Pendidikan	!	Tahu	!	Tidak tahu	!	Jumlah
	!	%	!	%	!	%
Akademi/PT (n=112)	!	67%	!	33%	!	100%
SLTA (n=82)	!	59,8%	!	40,2%	!	100%
SLTP (n=21)	!	38,1%	!	61,9%	!	100%
SD (n=10)	!	0%	!	100%	!	100%

Dari data tabel di atas dapat dibaca bahwa frekuensi jawaban 'tahu' yang paling besar terdapat pada responden yang berpendidikan akademi/PT. Sebaliknya, dari 10 orang responden berpendidikan SD, semuanya menjawab tidak tahu (100%).

Berdasar tingkat pendidikan responden, maka terlihat bahwa dari seluruh responden yang berpendidikan akademi/PT, 67% diantaranya mengetahui dasar hukum dibentuknya Komnas, responden yang berpendidikan SLTA 59,8% responden yang berpendidikan SLTP 38,1% diantaranya mengetahui dasar hukum dibentuknya Komnas HAM, dan tidak seorangpun (100%) dari responden yang berpendidikan SD mengetahui dasar hukum dibentuknya Komnas HAM.

**C. Tanggapan Masyarakat terhadap Keberadaan Komnas HAM di
Indonesia**

Pada saat Komnas HAM dibentuk pada tahun 1993,

berbagai kalangan telah meragukan keberadaan lembaga ini. Dimulai dasar hukum pembentukannya sampai latar belakang pembentukannya telah mendatangkan tanggapan yang bernada negatif. Tidak dapat dipungkiri, bahwa beberapa saat setelah pembentukan Komnas HAM, telah berlangsung Konferensi Dunia tentang HAM di Wina. Hal ini menimbulkan kesan bahwa Komnas HAM dibentuk dalam rangka menyongsong Konferensi Dunia tersebut. Di samping itu, lahirnya Komnas HAM dicurigai juga sebagai akibat desakan luar negeri sehubungan dengan terjadinya kerusuhan di Timor-timur.

Setelah beberapa saat lembaga ini bekerja, berbagai kritik dan keraguan dari berbagai kalangan sedikit demi sedikit mulai terkikis. Komnas HAM ternyata mampu bertindak kritis dan independen.

Selama 4 tahun bekerja, telah ribuan pengaduan dari masyarakat yang diterima oleh Komnas HAM. Pengaduan-pengaduan ini sebagian dilakukan dengan datang langsung ke Komnas HAM dan ada pula pengaduan yang disampaikan melalui surat. Dari jumlah kasus dan pengaduan yang ditangani Komnas HAM, terdapat beberapa kasus yang cukup menonjol dan menjadi sorotan utama berbagai media massa. Misalnya kasus Rancamaya, Liquisa, Marsinah, Timika, HKBP, Sri Bintang Pamungkas, kasus tanah di Way Huy dan Jati Mulyo, kasus tanah di Depok, dan lain-lain.

Banyaknya pengaduan yang diterima Komnas HAM selama ini menunjukkan besarnya harapan masyarakat kepada Komnas HAM. Besarnya harapan masyarakat inilah yang merupakan

beban bagi Komnas HAM. Bagaimanapun juga, Komnas bukanlah lembaga yang dapat mengatasi semua masalah (*super body*), karena Komnas memiliki keterbatasan-keterbatasan, termasuk keterbatasan jumlah anggota. Oleh karena itu, Komnas berharap agar masyarakat bersabar apabila kasus atau pengaduan yang diajukan belum memperoleh tanggapan.

Walaupun sulit untuk menakar tingkat keberhasilannya, namun pada kenyataannya Komnas HAM sekarang menjadi begitu populer, sehingga banyak pencari keadilan yang datang mengajukan keluhan mengenai berbagai persoalan.

Seperti telah dikemukakan, Komnas HAM dibentuk pada tahun 1993 dengan Keppres No.50 Tahun 1993. Pembentukan Komnas dengan Keppres ini menimbulkan pro dan kontra di berbagai kalangan. Polemik yang terjadi ini berpangkal pada dasar hukum pembentukan Komnas yang dinilai akan mempengaruhi kinerja Komnas HAM. Beberapa kalangan beranggapan bahwa dengan dasar pembentukan Keppres, kemandirian Komnas HAM akan terpengaruh, terutama oleh campur tangan eksekutif.

Berdasarkan pendapat tersebut, muncul saran yang menghendaki agar dasar hukum pembentukan Komnas HAM ditinjau kembali, untuk selanjutnya ditetapkan dengan undang-undang. Alasannya adalah dengan dibentuknya Komnas HAM dengan undang-undang, maka kedudukan Komnas HAM akan lebih terjamin. Berbeda apabila dasar pembentukannya melalui Keppres, maka sewaktu-waktu Komnas HAM dapat dibubarkan, tergantung pada kebijakan presiden. Sebaliknya, dengan

dasar hukum undang-undang, kepastian hukumnya akan lebih terjamin.

Di samping beberapa kalangan yang mempermasalahkan Keppres sebagai dasar hukum pembentukan Komnas, terdapat pula berbagai pendapat yang menganggap bahwa dasar hukum Keppres bukanlah masalah. Yang paling penting adalah cara kerja Komnas HAM itu sendiri. Frans Hendra Winarta mengatakan, bahwa kurangnya kemandirian Komnas HAM tidak disebabkan oleh dasar pembentukannya, tetapi masalah otokrasi/kekuasaan penguasa yang menurut UUD 1945 memang kuat keduanya sehingga kekuasaan eksekutif menjadi nampak lebih kuat (Wawancara, 16 Agustus 1997). Sekretaris YLBHI, Ahmad Faozan juga berpendapat bahwa dasar hukum pembentukan Komnas tidak perlu dipermasalahkan, karena yang lebih penting adalah bagaimana orang-orang yang duduk di dalamnya dan bagaimana bekerjanya. tetapi idealnya memang dibentuk dengan undang-undang (Wawancara, 24 Juli 1997).

Hampir sama dengan kedua pendapat di atas, LBH Jakarta, melalui Dewi Novirianti berpendapat, bahwa idealnya, Komnas HAM harus dibentuk dengan undang-undang. Tetapi karena mekanisme untuk membuat undang-undang yang begitu panjang, maka bagi Komnas, idealnya sekarang adalah bekerja sebaik mungkin dan berusaha independen, serta dapat menyelesaikan persoalan-persoalan struktural, bukan persoalan-persoalan mikro. Kalaupun harus menyelesaikan persoalan mikro, sifatnya harus struktural (Wawancara, 28 Juli 1997).

Mengenai dasar hukum pembentukan Komnas ini, Yusril

Ihza Mahendra juga berpendapat bahwa apapun dasar hukum pembentukannya tidaklah masalah, karena yang penting adalah pola kerjanya, bagaimana bekerjanya (Wawancara, 15 Agustus 1997). Menanggapi berbagai pendapat tentang dasar hukum pembentukan Komnas, Baharuddin Lopa, Soegiri, dan Moh. Salim mengatakan bahwa yang paling penting adalah isi dari Kepres tersebut. Bagaimanapun juga, untuk membuat suatu undang-undang, rakyatlah yang harus berjuang melalui wakil-wakilnya di DPR (Wawancara, 28 Juli 1997).

Perdebatan mengenai dasar hukum pembentukan ini menurut pengamatan penulis hanya terjadi di kalangan ahli hukum dan pemerhati masalah-masalah politik saja. Di kalangan masyarakat, dasar hukum pembentukan ini juga dipermasalahkan, namun tidak terlalu dibesar-besarkan seperti nampak pada tabel berikut:

Tabel 11
Frekuensi Tanggapan Masyarakat terhadap Dasar Hukum
Pembentukan Komnas HAM

Tanggapan	Belum pernah (n=180)			Pengadu (n=45)		
	F	%		F	%	
Setuju	33	18,3%		20	44,4%	
Tidak setuju	71	39,4%		15	33,3%	
Tidak tahu	76	42,2%		10	22,3%	
TOTAL	180	100%		45	100%	

Data dari tabel di atas menunjukkan bahwa jawaban tidak tahu mempunyai frekuensi yang terbesar pada masyara-

kat yang belum pernah mengadu ke Komnas HAM (42,2%), sementara pada masyarakat pengadu, frekuensi terbesar terdapat pada sikap setuju (44,4%). Apabila dilihat secara keseluruhan, maka dapat dikatakan bahwa sebagian besar masyarakat tidak setuju kalau Komnas dibentuk dengan Keppres, meskipun prosentasenya tidak jauh berbeda.

Sebagian besar alasan yang dikemukakan oleh responden yang menjawab tidak setuju adalah agar Komnas HAM dibentuk dengan undang-undang, agar lebih independen dan terjamin kepastian hukumnya.

Terdapat kecenderungan bahwa responden yang dapat memberikan tanggapan dengan lebih baik adalah responden yang memiliki pendidikan lebih tinggi. Hal ini dapat dilihat dari tabel 12 berikut:

Tabel 12
Prosentase Jawaban Responden Mengenai Dasar Hukum Dibentuknya Komnas HAM Menurut Masing-masing Tingkat Pendidikannya

Tk.Pendidikan Jawaban	Setuju %	Tidak Setuju %	Tidak Tahu %	Jumlah %
Akademi/PT (n=112)	22,3%	56,3%	21,4%	100%
S L T A (n=82)	28%	42,7%	29,3%	100%
S L T P (n=21)	33,3%	4,8%	61,9%	100%
S D (n=10)	0%	0%	100%	100%

Dari data tabel di atas terlihat bahwa dari 112 responden yang berpendidikan akademi / PT 63 orang diantaranya (56,3 %) menjawab tidak setuju, 22,3 % setuju, dan

tidak tahu 21,4 %. Sebanyak 82 responden yang berpendidikan SLTA (28 %) menyatakan setuju apabila Komnas HAM dibentuk dengan Keppres, 42,7% menyatakan tidak setuju, dan 29,3% menjawab tidak tahu apakah Komnas cukup dibentuk dengan Keppres atau tidak. Dari 21 orang responden yang berpendidikan SLTP, 33,3 % diantaranya menyatakan setuju apabila Komnas HAM dibentuk melalui Keppres, 4,8 % menyatakan tidak setuju, dan 61,9% menjawab tidak tahu. Sementara itu, dari 10 orang responden 100% responden yang berpendidikan SD menjawab tidak tahu. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa responden yang berpendidikan makin rendah, maka prosentasi jawaban tidak tahu makin besar.

Dari berbagai jawaban yang menyatakan tidak setuju kalau komnas HAM dibentuk dengan Keppres, terdapat berbagai alasan yang melatarbelakanginya diantaranya masalah independensi dan kepastian hukum. Berdasar hasil penelitian, lebih dari 50% responden menghendaki agar Komnas HAM dibentuk dengan UU. Disamping itu, terdapat responden yang menghendaki agar Komnas dibentuk dengan Tap MPR.

Sementara itu, dari jawaban responden yang menyetujui Komnas HAM dibentuk dengan Keppres, terdapat beberapa alasan. Diantara alasan yang dikemukakan adalah kalau Komnas dibentuk dengan UU, maka proses pembentukannya akan lebih bertele-tele, sementara situasi dan kondisi di Indonesia menuntut untuk segera dibentuk lembaga yang menangani masalah penegakan HAM. Oleh karena itu, diperlukan dasar hukum pembentukan yang lebih fleksibel.

Di samping dasar hukum pembentukan yang menimbulkan berbagai tanggapan, keanggotaan Komnas HAM juga memperoleh sorotan. Banyak orang yang mengatakan bahwa anggota Komnas banyak yang birokrat atau mantan birokrat, sehingga dikhawatirkan akan mempengaruhi kemandirian Komnas HAM. Selain banyaknya anggota yang birokrat ataupun mantan birokrat, keanggotaan Komnas sering dianggap kurang mewakili seluruh lapisan masyarakat, karena tidak banyak aktivis LSM yang menjadi anggota Komnas HAM. Keanggotaan Komnas dianggap ideal apabila semua kalangan terwakili.

Tabel 13

Frekuensi Tanggapan Masyarakat tentang Keanggotaan Komnas

Tanggapan	Belum pernah		Pengadu	
	(n=180)		(n=45)	
	F	%	F	%
Ideal	29	16,1%	15	33,3%
Tidak ideal	47	26,1%	19	42,2%
Tidak tahu	104	57,8%	11	24,5%
Jumlah	180	100%	45	100%

Data tabel diatas memperlihatkan bahwa masyarakat yang belum pernah mangadu ke Komnas HAM sebagian besar menjawab tidak tahu, apakah keanggotaan Komnas pada saat ini sudah ideal/ belum [57,8%]. Pada masyarakat Pengadu, sebagian besar menjawab bahwa keanggotaan Komnas HAM tidak ideal [42,2%]. Hanya 24,5% pangadu yang menjawab tidak tahu apakah Komnas ideal/ tidak.

Berbagai alasan dikemukakan oleh responden yang menganggap keanggotaan Komnas HAM tidak ideal. Diantara alasan-alasan yang dikemukakan, pendapat bahwa keanggotaan Komnas HAM kurang representatif serta terlalu banyak birokrat/ mantan merupakan jawaban yang paling banyak. Masyarakat menganggap keanggotaan Komnas kurang representatif, karena kurangnya aktivis LSM yang menjadi anggota Komnas HAM. Selain itu, masyarakat menghendaki agar Komnas HAM memasukkan anggota yang berasal dari golongan agama dan golongan-golongan lain yang ada di masyarakat. Disamping jawaban-jawaban tersebut, terdapat jawaban yang menyatakan bahwa agar kerja Komnas lebih efektif, maka diperlukan staf ahli dibidang-bidang tertentu. Karena itu dianggap akan lebih baik apabila ditambah menjadi 50 orang.

Terhadap personil-personil yang menjadi anggota Komnas HAM, berdasar hasil penelitian, maka hanya beberapa anggota Komnas yang dikenal masyarakat. Baharudin lopa merupakan anggota yang dikenal oleh seluruh responden, diikuti Munawir Sadzali, Marzuki Darusman, Miriam Budiardjo, Bambang W. Soeharto, Asmara Nababan, Clementio Dos Rei Amaral, dan Muladi. Anggota-anggota Komnas yang lain hanya sedikit sekali diketahui oleh masyarakat.

Tabel 14
Jumlah Prosentase Tanggapan Responden tentang
Keanggotaan Komnas HAM

Tanggapan	! Belum pernah ! ! (N=180) %	! Pengadu ! ! (n=45) %	! Jumlah ! (n=225) %
Ideal	! 16,1%	! 33,3%	! 24,7%
Tidak ideal	! 26,1%	! 42,2%	! 34,15%
Tidak tahu	! 57,8%	! 24,5%	! 41,1%

Berdasar data Tabel 14, maka dapat dikatakan bahwa sebagian besar masyarakat (41,1%) tidak mengetahui apakah keanggotaan Komnas HAM ideal/tidak ideal.

D. Alasan-alasan Masyarakat Mengadukan Masalah ke Komnas HAM

Keberadaan Komnas HAM telah menjadi salah satu alternatif dan terbukti membawa sejumlah pengharapan, khususnya bagi kalangan masyarakat pendamba keadilan. Popularitas Komnas HAM ini, berdasar pengamatan penulis, seringkali dikaitkan dengan indikasi memudarnya citra DPR. Masyarakat enggan mengadukan permasalahannya ke DPR karena prosedurnya yang birokratis dan berbelit-belit, sehingga memerlukan waktu yang lama dengan hasil yang tidak pasti. Menanggapi maraknya animo masyarakat untuk mengadukan masalahnya ke Komnas HAM, Bambang W. Soeharto lebih melihat hal ini sebagai sebuah *trend*. Apalagi, popularitas Komnas HAM sebagai tempat mengadu, ternyata tidak menurunkan

jumlah pengaduan ke DPR (Tiras, 23-2-1995).

Terlepas dari alasan-alasan apa yang melatarbelakangi, pada kenyataannya minat masyarakat untuk mengadu ke Komnas HAM apabila mempunyai masalah cukup besar. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 15
Frekuensi Jawaban Responden tentang Minat untuk
Mengadu ke Komnas HAM

Minat masy.	!	F	!	%
Ya	!	125	!	69,5%
Tidak	!	55	!	30,5%
Jumlah	!	180	!	100%

Tabel di atas memperlihatkan data bahwa sebagian besar masyarakat yang belum pernah mengadu ke Komnas HAM akan mengadu ke Komnas HAM apabila mempunyai masalah yang berkaitan dengan pelanggaran HAM. Alasan-alasan yang kebanyakan dikemukakan antara lain adalah:

- Komnas dianggap merupakan lembaga yang cocok menangani masalah, pelanggaran HAM.
- Komnas merupakan upaya terakhir.
- Komnas tidak terlalu birokratis.
- Tidak perlu biaya;
- Percaya Komnas dapat mencari jalan ke luar;
- Masalah dapat diekspose secara luas, karena perhatian pers yang begitu besar terhadap segala bentuk kegiatan yang dilakukan oleh Komnas HAM.

Dari 30,5% responden yang menjawab tidak akan mengadu, seperti diperlihatkan pada Tabel 15 di atas, alasan-alasan yang dikemukakan antara lain:

- Akan ditempuh jalur hukum dulu, Komnas merupakan alternatif lanjutan.
- Komnas tidak mempunyai wewenang yudisial.
- Banyak rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti.
- Cukup dengan perangkat hukum yang ada.
- Tidak mengetahui tugas-tugas Komnas HAM.

Alasan yang dikemukakan oleh masyarakat yang belum pernah mengadu ternyata tidak jauh berbeda dengan alasan-alasan yang dikemukakan masyarakat pengadu untuk mengadukan masalahnya ke Komnas. Diantaranya adalah:

- Dalam suatu masalah, responden sudah mencoba berbagai cara, tapi tidak berhasil.
- Komnas HAM dianggap sebagai lembaga yang cocok untuk menangani masalah pelanggaran HAM.
- Komnas gratis.
- Tidak mendapatkan keadilan dari instansi-instansi terkait.

Berkenaan dengan jawaban dari 55 orang responden yang menyatakan tidak akan mengadu ke Komnas diperoleh jawaban bahwa responden ternyata memilih lembaga-lembaga yang selama ini telah dikenal sebagai tempat untuk mengadukan masalah, seperti DPR/DPRD, LBH/LSM yang lain, Aparat baik sipil maupun militer, membawa kasus ke Pengadilan, dan lain-lain. Apabila jawaban-jawaban tersebut dibuat daftar,

maka akan diperoleh tabel sebagai berikut:

Tabel 16
Frekuensi Jawaban Responden tentang
Lembaga yang Dipilih untuk Mengadu Selain Komnas HAM

Tempat mengadu	!	F	!	%
DPR/DPRD	!	5	!	8,9%
LBH/LSM	!	9	!	15,6%
Aparat (S/M)	!	15	!	27,8%
Pengadilan	!	15	!	28,3%
Lain-lain	!	11	!	19,4%
Jumlah	!	55	!	100%

Data tabel di atas menunjukkan bahwa lembaga yang paling banyak dipilih masyarakat adalah pengadilan (28,3%), diikuti aparat baik sipil maupun militer (27,8%). Di samping lembaga Pengadilan dan aparat (sipil/militer), masih banyak masyarakat yang tidak mau bertele-tele untuk menyelesaikan kasus yang dihadapinya. Jumlahnya mencapai 19,4%. Jalan keluar yang ditempuh diantaranya adalah dengan cara kekeluargaan, bahkan ada yang menjawab cukup didiamkan saja. Selain karena tidak mau bersusah payah, sebagian responden menyelesaikan masalahnya dengan cara kekeluargaan atau didiamkan saja karena tidak mengetahui prosedur yang harus ditempuh apabila hendak mengadukan kasusnya ke instansi tertentu. Ketiadaan biaya juga menyebabkan sebagian

responden lebih memilih cara untuk diselesaikan secara kekeluargaan, atau bahkan didiamkan saja, menerima keadaan sebagai suatu nasib.

Dari responden yang menjawab akan membawa masalahnya ke DPR/DPRD, Pengadilan, LBH/LSM, dan Aparat, diperoleh alasan-alasan sebagai berikut:

- Keputusan pengadilan lebih memiliki kekuatan hukum.
- Selama ini prosedur yang diketahui adalah seperti itu.

Sementara itu, dari pertanyaan kepada pengadu tentang kemungkinan akan mengadukan masalah ke instansi lain setelah mengadu ke Komnas, diperoleh data tabel sebagai berikut:

Tabel 17
Frekuensi Jawaban Pengadu tentang Keinginan untuk
Mengadukan Masalahnya ke Lembaga Lain Setelah
Mengadu ke Komnas HAM

Jawaban	!	F	!	%
Ya	!	30	!	66,7%
Tidak	!	15	!	33,3%
TOTAL	!	45	!	100%

Hasilnya menunjukkan bahwa 66,7% responden Pengadu masih akan berupaya mencari penyelesaian pada lembaga yang lainnya. Alasan yang dikemukakan adalah karena tiap respon-

den menginginkan hasil yang maksimal atas penyelesaian kasusnya. Seperti halnya jawaban responden yang belum pernah mengadu ke Komnas HAM, lembaga-lembaga yang dipilih Pengadu untuk tempat mengadu dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 18
Frekuensi Jawaban Responden Pengadu atas Upaya untuk Mencari Penyelesaian di Luar Komnas HAM

Nama Lembaga	!	F	!	%
DPR/DPRD	!	12	!	26,7%
LBH/LSM	!	17	!	37,8%
Aparat (S/M)	!	6	!	13,3%
Pengadilan	!	5	!	11,1%
Lain-lain	!	5	!	11,1%
Jumlah	!	45	!	100%

Data tabel diatas memperlihatkan bahwa prosentase jawaban terbesar adalah mengadu ke LBH/LSM yang lain.

Alasan-alasan yang dikemukakan antara lain:

- LBH/LSM lebih independen, lebih idealis.
- Komnas tidak menangani masalah secara tuntas, artinya Komnas bukanlah lembaga yang dapat langsung memberikan putusan.

Meskipun masyarakat masih mengadukan masalahnya ke lembaga lain setelah mengadu ke Komnas HAM, hal itu tidak berarti mengurangi minat masyarakat untuk mengadukan masa-

lahnya kembali ke Komnas HAM di masa yang akan datang, seperti nampak pada tabel berikut:

Tabel 19
Frekuensi Jawaban Responden Pengadu tentang Minat
Mengadukan Kembali ke Komnas HAM Apabila Ada Masalah

Jawaban	!	F	!	%
Ya	!	29	!	64,4%
Tidak	!	12	!	26,6%
Tidak tahu	!	4	!	8,9%
TOTAL	!	45	!	100%

Tabel di atas menunjukkan bahwa dari 45 responden, terdapat 29 responden, atau 64,4% responden yang menyatakan akan kembali lagi ke Komnas HAM apabila di kelak kemudian hari mempunyai masalah. Dari 64,4% jawaban tersebut, sebagian besar alasannya adalah karena Komnas dianggap independen, anti suap. Di samping itu, Komnas lebih disenangi karena gratis.

Sementara itu, 26,7% responden yang menyatakan tidak akan kembali ke Komnas beralasan bahwa: Komnas hanya mengirim surat/ melalui rekomendasi, dan kenyataan hasilnya tidak sesuai dengan harapan.

E. Tanggapan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas Komnas.

Dalam melaksanakan tugasnya, Komnas HAM berpijak pada peraturan sebagaimana diatur dalam Keppres No.50 tahun

1993. Berdasar Keppres tersebut, Komnas HAM bukanlah lembaga yang dapat melakukan eksekusi murni, melainkan hanya bertindak sebagai mediator yang memberi rekomendasi kepada pihak berwenang untuk menangani sebuah kasus.

Meski kiprah Komnas HAM semakin populer, namun ternyata banyak juga masyarakat yang belum memahami tugas dan fungsi Komnas HAM. Akibatnya, banyak masalah yang diadukan ke Komnas HAM sebenarnya bukan merupakan kewenangan Komnas HAM. Misalnya kasus-kasus yang sedang ditangani oleh lembaga peradilan. Terhadap kasus-kasus semacam ini, Komnas akan menyarankan kepada pengadu untuk menunggu putusan pengadilan. Di samping itu, tidak sedikit masyarakat yang menganggap Komnas HAM sebagai badan arbitase atau *Ombudsman*.

Menurut pandangan Satjipto Raharjo, apa yang telah dikerjakan Komnas HAM sesuai dengan SKnya. Tetapi, ternyata masyarakat melihat apa yang dilakukan Komnas belum klop, dan bahkan sejumlah pejabat juga memiliki pandangan yang sama dengan masyarakat dalam melihat apa yang dilakukan Komnas HAM (Kompas, 21-04-1994).

Abdul Hakim Garuda Nusantara berpendapat, bahwa mekanisme kerja yang selama ini diterapkan Komnas HAM tidak berbeda dengan mekanisme kerja LSM. Komnas HAM menurutnya menjadi mirip LSM nangung. Cara kerjanya mirip dengan gaya-gaya LSM. Tapi tidak memiliki akar ke bawah, sehingga nangung (Kompas, 21-04-1994). Rambun Tjajo, menambahkan, bahwa Komnas HAM mengesankan sebuah LSM bentukan pemerintah

(Kompas, 21-04-1994).

Pada kenyataannya, tidak semua masyarakat merasa puas terhadap hasil kerja Komnas HAM dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Ketidakpuasan masyarakat ini, berdasar pengamatan penulis sebagian besar disebabkan oleh harapan masyarakat yang terlalu besar kepada Komnas HAM, tanpa mengetahui apa sebenarnya yang menjadi tugas dan wewenang Komnas HAM. Kebanyakan masyarakat menghendaki penyelesaian masalah sampai tuntas di Komnas. Padahal kewenangan Komnas hanya terbatas pada memantau pelanggaran HAM yang terjadi, untuk selanjutnya membuat rekomendasi. Sementara itu, rekomendasi yang dikeluarkan Komnas ini tidak mempunyai kekuatan paksa secara hukum, seperti yang diinginkan masyarakat. Kondisi seperti inilah yang menyebabkan masyarakat beranggapan bahwa kinerja Komnas HAM tidak begitu memuaskan.

Tabel 20
Frekuensi Tanggapan Responden atas
Pelaksanaan Tugas-tugas Komnas HAM

Tanggapan	! Belum Pernah ! Pengadu !			
	! (n=166)		! (n=45)	
	! F	! %	! F	! %
Sudah memuaskan	! 17	! 10,2%	! 10	! 22,2%
Sudah sedikit	! 126	! 75,9%	! 27	! 60%
Belum memuaskan	! 23	! 13,9%	! 8	! 17,8%
Jumlah	! 166	! 100%	! 45	! 100%

Bagi masyarakat yang belum pernah mengadu, hanya 166

orang (92,2% dari keseluruhan responden) yang dapat memberikan pendapat. Sisanya yaitu 14 orang (7,8%) menjawab tidak tahu. Berdasar data tabel diatas, maka sebagian besar responden berpendapat bahwa Komnas baru sedikit memenuhi harapan masyarakat. Berbagai alasan yang dikemukakan, antara lain adalah:

- Rekomendasi Komnas banyak yang tidak ditindaklanjuti,
- Tidak jelas penyelesaiannya, menggantung;
- Ruang gerak terbatas;
- Komnas tidak dapat memutus perkara/ tidak memiliki kewenangan eksekutorial;
- Independensi berkurang;
- Komnas hanya membutuhkan opini publik.

Sementara itu, responden yang menyatakan bahwa Komnas sudah melaksanakan tugasnya dengan baik dan telah memenuhi harapan masyarakat berpendapat bahwa pada kenyataannya semua pengaduan diterima dengan baik. Masalah berhasil/tidak berhasil untuk diselesaikan, itu tergantung dari niat baik instansi terkait. Bagaimanapun juga, rekomendasi Komnas lebih bersifat moral dari pada sanksi hukum.

Berdasar hasil penelitian dapat diketahui bahwa masyarakat hanya sedikit mengetahui tugas dan wewenang Komnas HAM. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila masyarakat mendefinisikan sendiri tugas dan wewenang Komnas HAM, dan berharap terlalu berlebihan terhadap Komnas. Menurut Satjipto Rahardjo, yang menjadi persoalan adalah

masyarakat mendefinisikan sendiri persoalan apa yang layak disampaikan ke Komnas. Akibatnya, tidak sedikit persoalan yang disampaikan kepada komnas yang sebenarnya salah alamat. Sebagian besar masyarakat sebenarnya juga belum mengerti tugas Komnas yang sebenarnya.

Harapan masyarakat kepada Komnas HAM sebenarnya terletak pada kewenangan yang dimiliki Komnas HAM. Masyarakat menghendaki agar Komnas HAM dapat berbuat lebih dari sekedar membuat rekomendasi.

Tabel 21
Prosentase Tanggapan Responden atas Perlunya
Komnas Mempunyai Wewenang yang Lebih dari Sekedar
Mengeluarkan Rekomendasi

Tanggapan	!	Belum Pernah	!	Pengadu
	!	(n=159) %	!	(n=45) %

Perlu	!	88%	!	93,3%
Tidak perlu	!	12%	!	6,7%

Jumlah	!	100%	!	100%

Data tabel diatas menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat baik masyarakat yang belum pernah mengadu maupun pengadu menghendaki wewenang yang dimiliki Komnas HAM lebih dari sekedar memberi rekomendasi. Dari 180 orang responden masyarakat yang belum pernah mengadu, 21 orang diantaranya (11,6%) tidak dapat berpendapat. Dari responden yang menjawab, hanya 12% responden yang belum pernah mengadu dan 6,7% responden Pengadu yang menyatakan bahwa Komnas HAM tidak

perlu memiliki wewenang yang lebih dari sekedar membuat rekomendasi.

Di samping masalah kewenangan yang sering dipermasalahkan, masalah kemandirian Komnas HAM juga sering mendapat sorotan. Selama ini, Komnas HAM dalam beberapa hal memang mampu menepis keraguan tentang kemandiriannya. Namun ki-prahnya dalam menegakkan HAM masih dipertanyakan kemandiriannya oleh beberapa kalangan. Menurut Mulyana W, Kusumah, masih ada batasan-batasan yang menghambat Komnas HAM untuk secara total bersikap mandiri/independen. Masih terdapat rambu-rambu yang sulit ditembus oleh Komnas HAM (Sinar, 27 Mei 1995).

Keterbatasan Komnas HAM tersebut, menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, terlihat pada kewenangan Komnas HAM yang tidak memadai, khususnya dalam memanggil pejabat yang melanggar (Sinar, 27 Mei 1995).

Keraguan berbagai kalangan terhadap independensi Komnas HAM memang dapat dipahami mengingat proses pembentukannya. Menurut Albert Hasibuan, salah seorang anggota Komnas HAM, walaupun secara formal Komnas HAM tidak mandiri karena ada SK Pendirian dari Presiden, namun dalam kegiatan praktek sehari-hari kemandirian lembaga ini bisa ditegakkan. Hal ini terbukti dengan banyaknya pengaduan dari masyarakat yang masuk ke Sekretariat Komnas HAM (Sinar, 27 Mei 1995)

Untuk bersikap independen penuh, Komnas HAM memang banyak terbentur oleh rambu-rambu dan keterbatasan. Untuk

itu, menurut Mulyana, Komnas HAM harus lebih responsif, dalam arti Komnas jangan menunggu pengaduan, tetapi terjun langsung dan mengemukakan pendapat mereka tentang HAM kepada masyarakat (Sinar, 27 Mei 1995). Sedangkan Abdul Hakim berpendapat bahwa Komnas HAM akan dapat lebih mandiri bila keberadaan lembaga itu tidak lagi berdasarkan SK Presiden, tetapi ditingkatkan dasar hukum pendiriannya dengan Undang-undang.

Berbagai ahli boleh berpendapat, tetapi menurut penulis, yang paling penting adalah bagaimana masyarakat memperoleh manfaat dari adanya Komnas HAM dan bagaimana masyarakat menilai Komnas HAM itu.

Tabel 22

Prosentase Tanggapan Responden terhadap Kemandirian Komnas HAM

Tanggapan	!	Belum Pernah (n=167) %	!	Pengadu (n=45) %	!
Mandiri	!	55,7%	!	60%	!
Tidak mandiri	!	44,3%	!	40%	!
Jumlah	!	100%	!	100%	!

Dari data tabel di atas terlihat bahwa dari responden yang belum pernah mengadu, terdapat 13 orang (7,2%) yang tidak bisa menjawab apakah Komnas HAM mandiri/tidak. Dari responden yang memberikan jawaban, sebanyak 55,7% responden menyatakan bahwa Komnas HAM mandiri, dan 44,3% responden menyatakan bahwa Komnas HAM tidak mandiri. Pada responden Pengadu, 60% menyatakan bahwa Komnas HAM mandiri,

dan 40% berpendapat Komnas HAM tidak mandiri. Terhadap kemandirian Komnas HAM ini, baik responden yang belum pernah mengadu maupun responden Pengadu berpendapat bahwa Komnas HAM menjadi tidak mandiri karena dipengaruhi oleh beberapa pihak, yaitu pemerintah (eksekutif), aparat (Sipil/Militer), dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.

Tabel 23
Prosentase Jawaban Responden terhadap
Pihak-pihak yang mempengaruhi Kinerja Komnas HAM

Jawaban	!	Belum Pernah (n=167) %	!	Pengadu (n=45) %	!
Pemerintah	!	71,7%	!	75,6%	!
Aparat (S/M)	!	13,9%	!	13,3%	!
Lain-lain	!	14,4%	!	11,1%	!
Jumlah	!	100%	!	100%	!

Data tabel di atas memperlihatkan bahwa sebagian besar responden, baik masyarakat yang belum pernah mengadu maupun Pengadu berpendapat bahwa kemandirian Komnas HAM banyak dipengaruhi oleh pemerintah (eksekutif). Kemandirian Komnas HAM juga dipengaruhi oleh aparat, baik sipil maupun militer. Di samping campur tangan eksekutif dan aparat, pihak-pihak yang berkepentingan ikut pula mempengaruhi kemandirian Komnas HAM. Yang dimaksud dengan pihak-pihak yang berkepentingan dalam hal ini adalah pihak yang terlibat dalam kasus yang diadukan, baik pengadu maupun pihak yang diadukan. Misalnya pihak perusahaan yang diadukan oleh

tenaga kerja dalam kasus perburuhan, pihak aparat dalam kasus tindakan tak terpuji, dan lain-lain. Yang jelas, pihak yang berkepentingan dalam hal ini adalah pihak-pihak yang ingin memperoleh keuntungan atau memperoleh kemenangan dalam suatu kasus.

F. Peranan Komnas HAM yang Diharapkan Masyarakat.

Harapan masyarakat kepada Komnas HAM sebagai ujung tombak keadilan memang belum terwujud sepenuhnya. Namun kiprah Komnas HAM dalam menegakkan HAM di Indonesia telah diakui oleh banyak kalangan. Berbagai kasus pelanggaran HAM dan kesewenang-wenangan terhadap rakyat kecil, berkat bantuan Komnas HAM dapat diselesaikan. Komnas HAM saat ini bisa dibilang telah menjadi salah satu alternatif tempat masyarakat mengadukan nasibnya guna mencari kebenaran dan keadilan, di samping LBH dan DPR yang selama ini telah dikenal.

Tumbuhnya harapan masyarakat yang terlalu besar kepada Komnas HAM menunjukkan bahwa komisi ini dipercaya independen, dan mampu mengatasi masalah yang diadukan. Namun di sisi lain, harapan itu bersifat negatif, karena bagaimanapun juga Komnas HAM bukanlah lembaga yang berwenang mengambil keputusan. Komisi ini hanya bertugas memantau apakah telah terjadi pelanggaran HAM, untuk selanjutnya membuat rekomendasi. Keterbatasan wewenang inilah yang sering mengecewakan masyarakat.

Berdasar hasil penelitian, maka sebagian besar masyarakat menginginkan agar:

- wewenang Komnas HAM diperluas, tidak sekedar mengeluarkan rekomendasi, tetapi lebih berperan sebagai pengambil keputusan;
- rekomendasi yang dikeluarkan hendaknya mempunyai kekuatan paksa, dan Komnas HAM mempunyai kewenangan untuk memantau tindak lanjut dari rekomendasi yang dikeluarkan, misalnya dengan menegur instansi yang terkait apabila tidak menindaklanjuti rekomendasi Komnas HAM.

Berbeda dengan pendapat sebagian besar responden, Harry Wibowo, Pelaksana Harian Yapusham berpendapat bahwa Komnas HAM saat ini menjadi semacam lembaga arbitrase, padahal sebenarnya Komnas HAM hanya bertugas untuk memonitor pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aparat negara. Komnas HAM tidak bertugas untuk memberikan solusi. Sayangnya, harapan masyarakat kepada Komnas HAM terlalu berlebihan (Wawancara, 30 Juli 1997).

Sementara itu, dari LBH, Dewi Novirianti berpendapat bahwa ke depan, Komnas HAM seharusnya lebih mengembangkan diri lagi. Kalaupun menangani masalah-masalah mikro, Komnas HAM harus mampu melakukan perubahan-perubahan yang sifatnya struktural, artinya berusaha supaya persoalan yang bersifat mikro yang ditangani bisa membawa perubahan yang besar terhadap keadaan hukum di Indonesia. Di samping itu diperlukan kerjasama dengan pihak lain, terutama untuk mengadakan perubahan-perubahan hukum, melihat secara kritis per-

soalan-persoalan pelanggaran HAM yang dilakukan, terutama oleh pemerintah (Wawancara, 28 Juli 1997).

G. Masalah-masalah Pelanggaran HAM dan Usaha-usaha yang Dilakukan untuk Memajukan dan Melindungi HAM

Pembangunan di segala bidang yang sedang giat dilaksanakan oleh bangsa Indonesia telah mencapai berbagai keberhasilan di beberapa bidang kehidupan, seperti perbaikan infrastruktur, ekonomi, industri, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Namun di lain pihak, kesuksesan di berbagai bidang tersebut akan kurang bermakna apabila tidak disertai dengan kemajuan di bidang sosial politik, khususnya di bidang HAM.

Tak dapat disangkal lagi bahwa masalah HAM adalah persoalan yang mengedepan dalam masyarakat dewasa ini. Persoalan yang penting mengenai HAM adalah menyangkut pelaksanaannya. Setiap pelaksanaan HAM dimanapun di dunia ini, selalu memerlukan syarat-syarat tertentu. Selain harus didukung oleh ketentuan hukum yang memuat perlindungan HAM, pelaksanaan HAM haruslah menjadi bagian perjuangan warga masyarakat untuk mendapatkan hak-haknya.

Berbagai bentuk pelanggaran HAM hampir merupakan potret keseharian dalam kehidupan masyarakat Indonesia, seperti penggusuran tanah secara paksa, penekanan terhadap buruh dan pedagang kecil, perlakuan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum, penangkapan terhadap para pelaku

pengunjuk rasa, dan lain-lain. Akibatnya Indonesia telah disorot oleh dunia Internasional tentang pelaksanaan HAM nya yang masih memprihatinkan.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pelanggaran HAM masih terus berlanjut, baik pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aparat terhadap warga negara maupun pelanggaran HAM antar warga negara sendiri. Pelanggaran-pelanggaran yang terus berlanjut itulah yang seringkali mengundang reaksi masyarakat dunia. Sebagai bangsa yang mempunyai dasar negara Pancasila, seharusnya menyadari bahwa perlindungan HAM merupakan bentuk perwujudan dari pengalaman Pancasila itu sendiri.

Sejumlah kasus yang mempunyai kaitan dengan persoalan HAM sempat menjadi perbincangan yang ramai di beberapa kalangan, sehingga beberapa waktu lamanya menjadi agenda nasional. Kasus tersebut diantaranya adalah kasus Kedung Ombo, Insiden Dili, Nipah, Marsinah, Sabtu Kelabu 27 Juli, dan sebagainya. Terangkatnya masalah-masalah tersebut ke permukaan menunjukkan bahwa masyarakat dan pemerintah Indonesia sangat peduli terhadap pelanggaran-pelanggaran HAM itu serta melakukan pemeriksaan secara seksama untuk mengoreksi dan menindaknya.

Menurut Roekmini (almh), akhir-akhir ini pelanggaran HAM cenderung masih melekat pada *'power structure'*. Para pelakunya adalah mereka yang berada pada struktur kekuasaan atau mereka yang didukung struktur kekuasaan. Terjadinya pelanggaran HAM oleh pemegang kekuasaan disebabkan oleh

masih rendahnya kesadaran hukum, politik, dan kesadaran kemanusiaan dari pelaksanaan sistem politik.

Sedangkan menurut Muladi, pelanggaran HAM bukan hanya dilakukan aparaturnegara terhadap rakyat, tetapi juga antara warga negara sendiri. Karena itu pemahaman HAM harus seimbang dan bukan hanya merupakan hak rakyat (Suara Pembaruan, 2-5-1996).

Setiap negara mempunyai "paket" pelanggaran HAMnya sendiri (Bahar, 1996:40). Menurut data yang diperoleh dari Komnas HAM, masalah HAM di Indonesia yang paling dominan adalah masalah tanah. Hal ini tidak mengherankan, karena di tengah semakin maraknya kegiatan pembangunan, tanah sebagai sesuatu milik paling berharga akan mudah menyulut konflik yang berakhir pada pelanggaran HAM berupa teror, penganiayaan, dan sebagainya. Secara kuantitas, berturut-turut adalah kasus tanah, kasus perburuhan, kasus perbuatan tidak terpuji oleh aparat negara yang berupa pelanggaran HAM, kasus perumahan, dan kasus-kasus di bidang agama.

Permasalahan yang menyangkut tanah ini dapat terjadi antara sesama warga masyarakat, antara warga masyarakat dengan badan usaha, dan antara warga masyarakat dengan instansi pemerintah. Dan berdasar pengamatan dari data yang masuk ke Komnas HAM, sebagian besar faktor terjadinya kasus-kasus sengketa tanah adalah kurang dipahami serta kurang dihormatinya hukum adat pada umumnya dan hak ulayat dari masyarakat hukum adat setempat pada khususnya, baik oleh badan-badan usaha swasta maupun oleh instansi pemerin-

tah sendiri. Misalnya kasus tanah di Tubanan, Freeport, Ohee, dan lain-lain. Di samping berkaitan dengan tanah adat, masalah tanah berkaitan dengan masalah-masalah penggusuran, ganti rugi, dan penyerobotan. Salah satu contoh kasus ganti rugi tanah yang mencuat secara nasional adalah ganti rugi tanah yang diperuntukkan Waduk Kedung Ombo yang melahirkan keputusan yang kontroversial itu.

Berbagai masalah sengketa perburuhan yang diajukan kepada Komnas HAM diantaranya adalah PHK, UMR yang rendah, pesangon yang tidak mencukupi, dan sebagainya. Buruh yang dalam proses pembangunan secara ideal tidak ditempatkan sebagai faktor produksi semata-mata, pada kenyataannya sering diperlakukan secara tidak adil, bahkan cenderung menjadi komoditi ekonomi. Berbagai protes yang dilakukan buruh sering berakhir dengan PHK, bahkan kekerasan, seperti yang terjadi pada buruh Marsinah di Jatim.

Berdasar Catatan Akhir Tahun LBH Jakarta 1994, 1995, 1996, trend pelanggaran HAM yang terjadi pada tahun 1994 dan 1995 berkisar antara kriminalisasi hak berpendapat, pencekalan dan masalah perijinan, penyalahgunaan wewenang di lingkungan ABRI, campur tangan militer dalam pembebasan tanah, masalah-masalah perburuhan yang melibatkan aparat, dan masalah-masalah pertanahan, yang diantaranya berupa penggusuran-penggusuran dan pemberian ganti rugi yang tidak layak. Sedangkan pada tahun 1996 dan 1997, selain berbagai bentuk pelanggaran HAM yang telah disebutkan di atas, masih terdapat pula bentuk-bentuk pelanggaran HAM yang lain,

seperti penggunaan aparat militer untuk mengatasi kerusuhan. Misalnya Kasus 27 Juli, yang menimbulkan berbagai bentuk pelanggaran HAM, termasuk menimbulkan korban jiwa. Selain itu, pelanggaran ketentuan-ketentuan KUHAP banyak terjadi di tahun 1996, yang sempat mencuat diantaranya kasus tewasnya Tjetje Tadjudin di tahanan Polwil Bogor, dan persidangan kasus Udin di Bantul. Pembongkaran dengan dukungan (backing) militer juga banyak menimbulkan pelanggaran HAM, dan yang paling sering terjadi adalah cara-cara menangani unjuk rasa dengan bantuan aparat militer yang sering menimbulkan pelanggaran HAM.

Pelanggaran hak-hak sipil, politik, dan ekonomi seringkali merupakan akibat dari adanya penekanan atas pembangunan ekonomi yang kemudian mengorbankan HAM. Pelanggaran hak sosial dan budaya seringkali merupakan akibat dari sistem politik yang menomorduakan hak-hak asasi manusia.

Terhadap segala bentuk pelanggaran HAM yang terjadi, pemerintah Indonesia tidak hanya tinggal diam. Berbagai upaya telah dilakukan untuk memajukan dan melindungi HAM. Presiden Soeharto mengemukakan bahwa upaya memajukan dan meningkatkan perlindungan HAM bukanlah hal mudah dan dapat dilakukan sekaligus. Upaya ini merupakan proses panjang, sehingga harus dilakukan terus-menerus, berkelanjutan, dan terpadu oleh semua pihak. Merupakan kewajiban semua pihak sebagai suatu bangsa untuk ikut serta dalam proses tersebut. Sebab pada dasarnya HAM yang akan dimajukan adalah HAM

dari rakyat Indonesia secara keseluruhan. Perlindungan HAM bagi Indonesia bukanlah sekedar merupakan program hukum atau program politik, tetapi juga merupakan pengamalan keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta pelaksanaan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara.

Pekerjaan yang penting menghadang bangsa Indonesia saat ini adalah bagaimana menunjukkan kepada dunia luar, bahwa bangsa Indonesia menjalankan HAM sesuai dengan konsepsi bangsa sendiri mengenai HAM itu sendiri, dan menunjukkan kepada dunia luar bahwa bangsa Indonesia sedang giat melaksanakan HAM.

Sudah banyak upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia, baik secara konsepsional maupun operasional untuk lebih meningkatkan pelaksanaan prinsip-prinsip HAM. Diantaranya adalah dengan pembentukan Komnas HAM. Pembentukan Komnas HAM ini, di samping bertujuan untuk melindungi dan menegakkan HAM di tanah air, kelahirannya juga mempunyai dampak yang sangat penting, baik ke dalam maupun ke luar. Ke dalam, pembentukan Komisi ini diharapkan dapat menghapus keraguan bahwa pemerintah masih bersikap mendua dalam pelaksanaan HAM. Apalagi jika para aktivis HAM yang selama ini begitu kritis terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah bisa diajak bekerja sama dalam upaya penegakan HAM bersama-sama Komnas, maka kesan yang negatif terhadap pemerintah dapat diatasi.

Ke luar, pembentukan Komnas memiliki arti yang lebih strategis, paling tidak dipandang dari segi dua hal. Pertama-

ma, harus diakui bahwa akhir-akhir ini pemerintah Indonesia sering menjadi perhatian luar negeri karena pelaksanaan HAMnya yang dinilai buruk. Meskipun anggapan luar negeri tersebut tidak seluruhnya benar, namun dampaknya cukup menyulitkan posisi Indonesia. Dalam konteks ini, pembentukan Komnas HAM diharapkan bisa meyakinkan pihak luar, bahwa Indonesia memang bersungguh-sungguh dalam pelaksanaan HAM. Kedua, Komnas HAM tidak hanya bisa berfungsi sebagai jaminan pada pihak luar bahwa Indonesia serius mengenai masalah HAM ini. Lebih dari itu, Komisi ini bisa berfungsi sebagai media untuk menunjukkan pada pihak luar mengenai konsepsi Indonesia tentang HAM. Arti pentingnya terasa sekali, apabila diingat bahwa konsep HAM model Barat tidak sepenuhnya bisa diterima. Persoalannya bukanlah karena Indonesia menolak pelaksanaan HAM itu, akan tetapi penjabarannya tidak bisa dilakukan secara sepihak menurut kacamata Barat saja.

Satu hal yang perlu digarisbawahi di sini adalah bahwa pembentukan Komnas HAM bukan semata-mata karena adanya tudingan luar negeri tentang pelaksanaan HAM di dalam negeri, tetapi lebih pada kebutuhan dari pemerintah Indonesia sendiri untuk segera mengatasi berbagai masalah HAM.

Menurut Baharuddin Lopa, di dalam melaksanakan tugas-tugasnya, Komnas berpegang pada Keppres No.50 Tahun 1993 yang memuat pokok-pokok tugas dari Komnas.

Dengan garis besar yang dituangkan dalam Keppres, Komnas dapat bekerja tanpa pedoman tertulis. Dengan berpedoman kepada asas-asas yang tidak tertulis, yaitu menggunakan akal sehat dan kebijakan yang arif dengan sasarannya menegakkan dan memulihkan hukum demi tercapainya keadilan (Lopa, 1996:180).

Kinerja Komnas HAM tidak hanya dan tidak boleh hanya ditentukan oleh Keppres, tetapi harus terwujud dalam tindakan nyata dalam rangka menegakkan HAM.

Dilihat dari kerangka hubungan antara negara dan masyarakat dengan segala permasalahan yang melingkupinya, menjalankan Komnas HAM di tengah-tengah beragamnya kondisi sosial dan budaya Indonesia bukanlah sesuatu yang mudah. Diperlukan kepandaian dan keberanian untuk melakukan kontekstualisasi nilai-nilai HAM dalam realitas kehidupan berbangsa. Dengan itu, bukan saja mekanisme relasional dalam hubungannya dengan negara dan masyarakat atau bantuan HAM yang dapat ditangani oleh Komnas HAM, tapi juga masalah visi dan rumusan tentang HAM yang terkontekstualisasi dengan pengalaman empirik Indonesia yang dapat didaftar sebagai bagian dari tugas-tugas utama Komnas HAM.

Dalam rangka menjalankan tugasnya di bidang penegakan HAM di dalam negeri, Komnas tidak akan bersikap pasif, melainkan akan mengirim anggotanya ke beberapa daerah agar bisa menemukan berbagai masalah. Sikap dasar dan cara kerja Komnas HAM adalah sungguh-sungguh,

turun ke lapangan, mendengarkan semua pihak yang bersangkutan, bersikap jujur dan adil. Cara kerja Komnas HAM yang sungguh-sungguh tercermin dalam cara menangani setiap pengaduan yang diterima, yaitu berorientasi pada penyelesaian masalah. Seperti misalnya dalam menangani kasus perburuhan, maka Komnas HAM akan terus berupaya mencari penyelesaian sampai tercapai titik temu antara pihak pengusaha (majikan) dengan pihak buruh. Juga dalam beberapa kasus tanah, (misalnya kasus Rancamaya) Komnas HAM terus berupaya sampai diberikannya ganti rugi yang layak kepada para pengadu. Hakikatnya, Komisi tidak akan mencampuri teknis hukum, terutama untuk masalah-masalah yang sudah ditangani oleh lembaga peradilan.

Dalam kegiatan "turun" ke daerah, Komnas HAM mempunyai dua sayap kegiatan, yaitu menerima laporan dan memantau pelaksanaan HAM di daerah-daerah. Setelah menerima pengaduan dari masyarakat, ada dua langkah pertama yang dilakukan oleh Komnas HAM, yaitu:

- 1) Menjawab langsung atas pengaduan yang diterima, dengan cara memberikan dorongan untuk bersabar menunggu penyelesaian proses pengadilan, dan memberikan petunjuk upaya-upaya hukum yang bisa dilakukan si pengadu untuk memulihkan haknya.
- 2) Menyurati instansi-instansi berwenang atau penyidik guna mempertanyakan/meminta tanggapan atas tuduhan yang dilaporkan pada pengadu. Setelah menerima jawaban, Komnas melakukan tindakan lanjutan yang

bertujuan mencegah pelanggaran-pelanggaran HAM itu tidak terulang lagi.

Tindakan menyelesaikan langsung kasus-kasus tersebut sesuai pula dengan patokan yang digariskan oleh PBB (tahun 1979) bahwa dalam mengaktifkan peran Komisi HAM di setiap negara, hendaklah menyelesaikan langsung kasus-kasus yang dihadapi sepanjang tidak bertentangan dengan hukum. Tindakan ini oleh PBB disebut Kuasi-yurisdiksional.

Hal penting berkenaan dengan pelaksanaan tugas Komnas HAM adalah bahwa Komnas HAM bukan lembaga yang berwenang mengambil keputusan. Lembaga ini hanya memantau apakah telah terjadi pelanggaran-pelanggaran HAM atau tidak pada suatu kasus. Hasil pantauan direkomendasikan ke instansi tertentu, dan keputusan selanjutnya terserah pada instansi tersebut.

Rekomendasi HAM bersifat terbuka, sehingga rekomendasi itu diketahui oleh pemerintah, dalam hal ini Presiden. Karena sifat rekomendasi itu terbuka, maka Komisi HAM PBB dan Komisi-komisi Nasional di banyak negara dapat mengetahui isi rekomendasi tersebut. Oleh karena itu, apabila suatu rekomendasi tidak ditindaklanjuti di suatu negara, maka pelanggaran HAM akan dibicarakan di tingkat PBB, khususnya Komisi HAM PBB. Selain itu, terdapat 8 (delapan) negara maju yang setiap tahun membuat penilaian terhadap HAM di seluruh dunia.

Menurut Baharudin Lopa, berdasar pengalaman dalam

menghadapi berbagai kasus, Komnas menemukan metode pendekatan penyelesaian yang efektif, yaitu (Lopa, 1996:185-186)

1. Faktual
Dengan metode ini, dalam menghadapi setiap kasus, sebelum memberi penilaian, Komnas terlebih dahulu berusaha mengetahui duduk persoalan yang sebenarnya dari kasus yang dijadikan sengketa.
2. Persuasif
Dengan metode persuasif, kepada kedua pihak yang bersengketa diupayakan musyawarah, untuk menghindari konflik fisik. Dalam hal ini, Komnas berperan sebagai mediator.
3. Mandiri (Independen)
Dalam setiap kasus, Komnas selalu berusaha untuk tidak memihak, supaya masalah dapat diselesaikan secara obyektif.
4. Obyektif dan Adil
terutama dalam menghadapi kasus yang melibatkan pemerintah, Komnas bersikap obyektif dan adil.
5. Kemitraan
Apabila dirasakan perlu, Komnas akan selalu berhubungan dengan instansi-instansi terkait agar masalah dapat diselesaikan dengan adil dan sesuai dengan ketentuan yang ada.

Dalam pelaksanaan tugasnya sehari-hari, Komnas HAM setelah menerima pengaduan dari warga masyarakat tentang adanya pelanggaran HAM akan menyeleksi pengaduan yang disampaikan. Pengaduan-pengaduan ini harus diseleksi, karena dalam kenyataannya terdapat banyak kasus yang diajukan kepada Komnas HAM bukan merupakan pelanggaran HAM, atau bukan merupakan kewenangan Komnas HAM.

Kalau dikelompokkan, maka dapat dikatakan bahwa dalam menangani pengaduan, Komnas HAM menggunakan metode pendekatan edukatif, persuasif, dan preventif. Dengan metode edukatif, Komnas HAM memberi pengertian kepada pengadu bagaimana menyelesaikan kasus yang dihadapi. Metode persuasif merupakan pilihan yang diambil Komnas

HAM apabila dalam menangani pengaduan yang diterima, Komnas HAM mendorong pihak-pihak yang bersangkutan untuk mengikuti peraturan hukum dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Dan dengan metode preventif, Komnas HAM berusaha mencegah agar kekeliruan tidak terulang lagi.

Dalam pelaksanaan tugasnya, apabila Komnas HAM berpendapat untuk melihat masalahnya secara lebih seksama, maka Komnas HAM akan menurunkan timnya ke lapangan. Komnas tidak akan bersifat pasif, melainkan akan mengirim anggotanya ke beberapa daerah agar bisa menemukan berbagai masalah. Dengan menurunkan nggotanya ke daerah, maka Komnas HAM akan dapat memperoleh fakta-fakta yang berkenaan dengan masalah yang diadukan, yang dapat digunakan sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi.

Disamping menangani setiap pengaduan dengan sebaik-baiknya, Komnas juga selalu berupaya untuk menurunkan timnya ke lapangan guna pencarian fakta. Dengan demikian, Komnas HAM akan dapat memperoleh sumber informasi secara langsung tentang kejadian yang dilaporkan, di samping mendengarkan keterangan dari para pihak yang terkait.

Sesuai dengan kedudukannya yang telah diatur dalam Keppres 50/1993, maka cara kerja Komnas yang utama adalah melalui mediasi. Dengan demikian, cara bertindak yang dikembangkan adalah cara bertindak sesuai dengan peran sebagai mediator dan fasilitator. Sedangkan pendekatan yang digunakan dalam membantu menyelesaikan perkara-

ra adalah pendekatan persuasi.

Dalam melaksanakan mediasi, pada prinsipnya Komnas HAM akan mempertemukan para pihak. Ada dua cara yang dikembangkan. Pertama, Komnas HAM sendiri bertindak selaku mediator, sedangkan yang kedua, pihak-pihak dipertemukan oleh Bakorstranasda atau Pemda dengan konsep penyelesaian dari Komnas HAM. Komnas HAM lebih cenderung mengembangkan cara yang kedua karena sekaligus mendorong refungsionalisasi dan revitalisasi dari instansi yang bersangkutan (Kapolri, 1996:11).

Komnas HAM tidak mempunyai kewenangan untuk menjadi pembuat kebijakan, dan hanya berperan membantu. Oleh karena itu, rekomendasi yang dikeluarkan oleh Komnas HAM secara hukum tidak mempunyai kekuatan paksa, dan hanya secara moral. Secara moral, instansi yang menerima rekomendasi dari Komnas seharusnya mematuhi rekomendasi tersebut. karena tanpa perhatian dan tindak lanjut dari instansi yang menerima rekomendasi, maka rekomendasi Komnas menjadi tidak berarti.

Dengan semakin meningkatnya perhatian luar negeri terhadap pelaksanaan tugas-tugas Komnas HAM, maka kegiatan regional dan internasional semakin meningkat pula. Di samping menerima tamu-tamu dari luar negeri, seperti misalnya menlu AS, Komnas HAM juga mengunjungi negara-negara lain guna menghadiri konferensi-konferensi yang berkaitan dengan pelaksanaan HAM dan melakukan studi banding dengan negara-negara lain, misalnya ke Austra-

lia. Semakin meningkatnya perhatian luar negeri terhadap kegiatan Komnas HAM dapat dilihat dari semakin bertambahnya delegasi-delegasi asing termasuk perwakilan asing dan badan-badan internasional yang mengunjungi Komnas HAM. Pada akhir tahun 1997, bahkan telah diadakan Lokakarya Nasional III HAM yang diikuti oleh Komisi HAM Kanada (CHRC), yaitu Ketua Komisinya sebagai salah satu pembicara.

Di samping usaha-usaha yang dilakukan pemerintah melalui Komnas HAM untuk melindungi dan memajukan HAM, usaha-usaha lain telah banyak dilakukan dalam upaya memajukan HAM. Diantaranya adalah melalui pendidikan HAM. Memang secara formal pendidikan HAM ini belum sepenuhnya dapat direalisasikan, karena HAM belum dapat dijadikan suatu mata pelajaran atau mata kuliah wajib oleh semua lembaga pendidikan di Indonesia. Tetapi paling tidak sudah terdapat beberapa universitas yang memasukkan HAM sebagai mata kuliah tersendiri, seperti Fakultas Hukum Trisakti.

Usaha memajukan HAM melalui dunia pendidikan juga terlihat dengan berdirinya beberapa Pusat Studi HAM di beberapa universitas, seperti Pusat Studi HAM di Universitas Diponegoro, Pusat Studi HAM Universitas Surabaya, dan sebagainya. Dengan adanya Pusat Studi HAM ini, maka diharapkan agar kepedulian masyarakat, terutama anak didik terhadap HAM meningkat. Di samping itu, Pusat Studi HAM ini juga dapat bekerja sama dengan Komnas

untuk bersama-sama mengupayakan pemajuan dan perlindungan HAM.

Usaha lain yang dilakukan untuk memajukan dan menegakkan HAM di tanah air berdasar penelitian adalah adanya penyuluhan-penyuluhan yang dilakukan oleh LSAM, yaitu melalui pendidikan dan pelatihan HAM. Dengan pelatihan ini, peserta tidak hanya diperkenalkan dengan apa yang disebut dengan HAM, tetapi juga belajar bagaimana memecahkan masalah-masalah pelanggaran HAM. Berdasar hasil penelitian, maka Departemen Luar Negeri juga telah menyelenggarakan berbagai penyuluhan dan penataran tentang HAM, bahkan telah beberapa kali menyelenggarakan seminar maupun lokakarya tentang HAM, bekerja sama dengan Komnas HAM maupun badan-badan HAM internasional. Sebelum Komnas terbentuk pada tahun 1993, Departemen Luar Negeri telah menyelenggarakan Lokakarya Nasional I HAM, yang diantaranya merekomendasikan untuk segera dibentuk suatu badan yang menangani masalah HAM. Dengan demikian dapat diketahui bahwa usaha-usaha pemerintah untuk memajukan dan mengembangkan HAM sebenarnya sudah dimulai sebelum terbentuknya Komnas HAM.

Usaha pemerintah yang paling baru yang sangat positif di bidang HAM pada saat ini adalah dimasukkannya HAM dalam satu sektor tersendiri di bidang hukum dalam GBHN. Dengan dimasukkannya HAM dalam GBHN, maka tanggung jawab terhadap penegakan HAM tidak hanya terletak pada satu atau beberapa lembaga saja, akan tetapi penegakan

HAM merupakan tanggung jawab seluruh bangsa Indonesia. Hal ini mengandung arti bahwa masalah HAM adalah masalah yang sangat penting yang meminta perhatian seluruh lapisan masyarakat. Dari sini jelas bahwa usaha-usaha untuk memajukan dan melindungi HAM merupakan tugas seluruh bangsa Indonesia.

BAB IV

DISKUSI HASIL PENELITIAN

A. Kondisi Penegakan HAM di Indonesia dan Perkembangan yang Terjadi Dalam Masyarakat

Persoalan penegakan HAM tidak dapat semata-mata dilihat sebagai semangat universal yang melampaui kondisi masyarakat. Untuk menegakkan HAM perlu juga dipertimbangkan banyak hal yang menyangkut aspek sosio-kultural maupun sosio-historis.

Penghormatan terhadap HAM dan penegakannya harus dilihat sebagai manifestasi yang utama dari tatanan ketertiban yang adil dalam kehidupan bersama. Oleh karena itu, setiap bangsa, termasuk bangsa Indonesia harus menghormati dan menegakkan HAM untuk melanjutkan eksistensinya. Bagi negara Indonesia, dengan jumlah penduduk lebih dari 200 juta jiwa, sangatlah mungkin untuk terjadinya berbagai masalah pelanggaran HAM. Masyarakat pada kenyataannya saat ini makin peka terhadap persoalan hak asasi, terutama yang menyangkut kepentingannya, seperti masalah tanah, hak dan kebebasan politik, masalah perlakuan yang sewenang-wenang dari aparat, dan sebagainya.

Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, Indonesia adalah negara yang menganut paham kedaulatan rakyat. Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, dalam sila ke-2

menegaskan bahwa Indonesia menempatkan HAM sebagai unsur penting dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan. UUD 1945, baik dalam Pembukaan maupun dalam Batang Tubuhnya mengisyaratkan bahwa negara Republik Indonesia menjunjung tinggi HAM. Pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara diharuskan untuk menghormati cita-cita moral rakyat yang luhur. Oleh karena itu, sebenarnya tidak ada kendala ideologis dalam penegakan HAM di Indonesia.

Sebagai salah satu anggota masyarakat internasional, Indonesia mendukung implementasi dan perlindungan HAM berdasarkan Deklarasi Universal HAM dan persetujuan-persetujuan internasional lainnya. Sebagai anggota masyarakat internasional pula, Indonesia tidak dapat menjauhi perubahan-perubahan yang terjadi dalam hubungan antar negara. Oleh karena itu, Indonesia tidak hanya dituntut untuk memiliki kepekaan yang tinggi dalam masalah HAM, tetapi juga tampil dengan pemikiran-pemikiran baru, yang penting bagi perbaikan implementasi HAM dan pemahaman yang lebih besar mengenai HAM.

Untuk itu diperlukan kebijakan-kebijakan yang mendukung terselenggaranya pelaksanaan HAM secara baik. Marzuki Darusman berpendapat bahwa penegakan HAM memerlukan pembaruan politik. Yang dimaksud dengan pembaruan politik adalah perombakan struktur politik yang ditujukan untuk menciptakan kekuasaan yang lebih seimbang agar tidak terdapat dominasi suatu kelompok terhadap kelompok lain. Tanpa pembaruan politik, maka upaya penegakan HAM tidak akan

berhasil, karena sebagai suatu proses yang terus mencari bentuk-bentuk kebebasan baru, pelaksanaan HAM terkait erat dengan proses politik.

Penulis sependapat, bahwa untuk mendukung penegakan HAM, yang diperlukan adalah tindakan-tindakan yang berupa kebijakan, karena dengan bertindak pada tahap kebijakan, cakupannya menjadi lebih luas, tidak hanya menyangkut kasus yang bersifat mikro dan individual. Bagaimana sistem politik dan hukum dikembangkan untuk menjamin pelaksanaan HAM, itu merupakan hal yang terpenting. Masuknya materi HAM di dalam GBHN dapat diambil sebagai contoh mengenai masalah ini. Dengan dimasukkannya HAM dalam suatu produk hukum MPR, akan lebih memperlihatkan lagi betapa pentingnya masalah HAM ini untuk lebih diperhatikan. Kebijakan yang lain yang harus segera diambil pada saat ini adalah mengevaluasi beberapa produk peraturan yang dapat menimbulkan pelanggaran HAM. Berdasar pengamatan penulis, usaha ini sudah dilaksanakan oleh Komnas HAM, bekerja sama dengan beberapa LSM, yaitu menginventarisasi berbagai peraturan perundangan yang memberikan peluang terjadinya pelanggaran HAM.

Menurut Todung Mulya Lubis, setidaknya ada dua hal penting yang berhubungan dengan penegakan HAM dalam hukum positif Indonesia. Pertama, sejauh mana hukum positif Indonesia melindungi HAM, sejalan dengan prinsip-prinsip HAM yang tertulis dalam instrumen HAM internasional. Kedua, sejauh mana ketentuan-ketentuan HAM tersebut dihormati dan dijalankan (Lubis, 1996:97).

Dalam peraturan perundang-undangan RI, telah tersebar jaminan dan perlindungan martabat, hak, dan kewajiban asasi. Oleh karena itu menurut Presiden Soeharto, yang perlu dilakukan dalam memajukan dan meningkatkan perlindungan HAM adalah menghimpun, menelaah, mengambil inti sari, menata, memasyarakatkan kembali dan melaksanakan secara teratur seluruh wawasan kemanusiaan yang telah dikembangkan secara terus-menerus.

Sehubungan dengan pernyataan Todung Mulya Lubis di atas, berdasar pengamatan penulis, di Indonesia pada saat ini masih terdapat beberapa Undang-undang yang potensial untuk melahirkan pelanggaran HAM. Yang paling menonjol adalah UU Subversi, yang pada saat ini sedang dibahas beberapa kalangan tentang keabsahannya. Terhadap kondisi ini, tidak ada jalan lain bagi pemerintah dan badan legislatif kecuali merevisi dan meninjau kembali perangkat hukum tersebut, karena Undang-undang ini telah banyak menimbulkan kontroversi. Kenyataan juga menunjukkan bahwa di bidang penegakan hukum, masih banyak terjadi pelanggaran, seperti berbagai tindakan aparat yang melanggar KUHAP, dan sebagainya. Berbagai peraturan yang berlaku di Indonesia sebenarnya sudah mencakup berbagai aspek perlindungan HAM. Hanya saja dalam prakteknya banyak terjadi pelanggaran yang justru dilakukan oleh aparat negara.

Pelanggaran HAM dapat disebabkan oleh rendahnya kualitas aparat penegak atau pelaksana hukumnya. Hukumnya sudah baik dan memuat HAM secara memadai, namun dalam

prakteknya di lapangan kadang terjadi penyimpangan, yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran HAM. Terhadap pelanggaran HAM yang demikian ini, perlu diadakan pelurusan dengan memberikan sanksi yang setimpal kepada aparat penegak hukum yang melanggar HAM.

Menurut Roekmini Soedjono (almh), pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aparat disebabkan karena masih lemahnya kesadaran hukum, kesadaran kemanusiaan, dan kesadaran politik dari aparat pelaksana sistem. Mereka tidak menyadari bahwa perilaku yang melanggar HAM sebenarnya dapat melemahkan sistem, dan lebih lanjut dapat mengurangi kepercayaan rakyat terhadap sistem politik yang sedang berjalan (Komnas HAM, 1994). Sedangkan menurut Ali Alatas, pelanggaran oleh aparat banyak terjadi karenan banyak aparat yang tidak mengerti bahwa apa yang diperbuat itu melanggar HAM. Untuk itu, menurut penulis, dalam rangka pendidikan dan penyuluhan HAM, pihak yang pertama-tama harus diperhatikan adalah para aparat penegak hukum itu sendiri.

Penyuluhan dapat dilakukan melalui instansi-instansi, terutama instansi pemerintah, dengan cara mewajibkan para aparat untuk mengikuti program-program penyuluhan tentang HAM. Jadi ada upaya yang bersifat memaksa setiap aparat untuk memahami dan selanjutnya melaksanakan HAM sebaik-baiknya.

Seperti dikemukakan oleh Roekmini di muka, bahwa pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia pada saat ini melekat pada "power structure". Keadaan tersebut membawa

implikasi yang cukup luas, tidak hanya menyebabkan terjadinya penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran HAM itu sendiri, namun juga dapat menghasilkan kebijakan publik yang potensial memungkinkan terjadinya pelanggaran HAM. Misalnya pencekalan terhadap orang-orang tertentu untuk menyampaikan ceramahnya, penahanan tanpa surat, dan lain-lain. Dan dengan format politik, sekarang terbuka kemungkinan adanya ketidakadilan dan pelanggaran HAM karena kelompok kepentingan yang mempunyai akses terhadap struktur adalah yang menang atau dimenangkan (Kompas, 18-6-1998).

Pola kemampuan sistem politik dalam mengatasi berbagai masalah yang muncul sangat dipengaruhi tingkat pemahaman elit politik dan pelaku sistem yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu sangat penting bagi para elit politik untuk memahami dan mengembangkan HAM, agar dalam setiap pengambilan keputusan memperhatikan aspek-aspek HAM. Apabila dalam setiap keputusan para pelaku sistem politik memperhatikan aspek-aspek HAM, maka usaha penegakan HAM akan lebih mudah dicapai.

Sudah banyak upaya yang dilakukan oleh pemerintah, baik secara konsepsional maupun secara operasional untuk lebih meningkatkan pelaksanaan prinsip-prinsip HAM. Diantaranya adalah dengan pembentukan Komnas HAM. Meskipun demikian, tidak dengan sendirinya pelaksanaan HAM di Indonesia terselenggara dengan sempurna. Masih diperlukan berbagai upaya secara nyata agar prinsip-prinsip HAM yang dijamin

dalam konstitusi maupun semua kelengkapan yang sudah diadakan secara institusional, benar-benar terwujud dalam kenyataan kehidupan sehari-hari.

Berdasar hasil penelitian, maka sebagian besar masyarakat mengatakan bahwa kondisi penegakan HAM di Indonesia makin membaik setelah terbentuknya Komnas HAM. Hal ini cukup menggembirakan, mengingat Komnas HAM baru bekerja selama 4 tahun. Dengan dukungan berbagai pihak serta makin meningkatnya kesadaran HAM di kalangan masyarakat, maka diharapkan agar apa yang telah dicapai oleh Komnas dapat terus dikembangkan.

Menurut Marzuki Darusman, pelaksanaan HAM di Indonesia seringkali masih nampak problematis, karena HAM belum memiliki atau memperoleh bobot ideologis yang diperlukan untuk tidak lagi dipertanyakan keabsahan pelaksanaannya. Sebab hanya dengan memiliki bobot otoritas yang setara, HAM dan upaya pemajuannya barulah benar-benar dapat menjadi cita-cita operasional dari norma-norma politik dan hukum di Indonesia. Pelaksanaan HAM yang masih problematis ini seringkali dihubungkan antara lain dengan idee tentang adanya pertentangan yang mendasar antara paham individualistis dengan Pancasila. Padahal kedua hal tersebut tak dapat dipertemukan (Darusman, 1995:42).

Sebenarnya masalah HAM sudah cukup berbobot secara ideologis. Pancasila sebagai ideologi dan falsafah bangsa Indonesia dalam sila ke-2 telah memuat pokok-pokok yang mengatur HAM. UUD 1945 dalam beberapa pasalnya juga telah

mengatur tentang hal-hal yang dapat dikategorikan sebagai pelaksanaan HAM. Selain Pancasila dan UUD 1945, meskipun tidak secara jelas menyebut tentang HAM, namun dalam beberapa peraturan perundangan RI telah diatur tentang HAM, misalnya dalam UU No.8 Tahun 1981 tentang KUHP, UU No.14 Tahun 1970, UU No. 5 Tahun 1986, dan lain-lain. Kesemuanya telah mengatur hak-hak warga negara yang merupakan HAM.

Belum efektifnya pelaksanaan norma-norma HAM baik yang tertuang di dalam kovenan-kovenan internasional maupun yang dikandung dalam produk legislatif nasional, sebagaimana ditunjukkan oleh berbagai kasus pelanggaran HAM memberikan pemahaman bahwa perjuangan untuk mewujudkan kehidupan yang menghormati HAM bukanlah sesuatu yang lancar. Banyak kendala yang harus dihadapi. Oleh karena itu, perjuangan penegakan HAM tidak mungkin hanya diserahkan kepada negara yang biasanya justru sering melanggar HAM. Perjuangan untuk menegakkan HAM memerlukan keterlibatan semua pihak. Hanya dengan dukungan semua lapisan masyarakat, penegakan HAM relatif mungkin untuk diwujudkan.

Kendala upaya pengembangan HAM di Indonesia, menurut beberapa kalangan LSM adalah disebabkan karena (LSAM,1995: 14):

1. Bangsa Indonesia masih terjebak adanya pemisahan secara kaku antara konsep HAM Barat dengan konsep HAM Non-Barat.
2. Adanya penolakan terhadap pendekatan negara-negara maju yang menggunakan kekuatan ekonominya untuk menekan

negara berkembang dalam bentuk kondisionalitas (persyaratan), dimana bantuan akan dicabut apabila terdapat pelanggaran berat terhadap HAM.

Kritik-kritik yang dilancarkan terhadap pelaksanaan HAM akhir-akhir ini secara umum terpusat pada realisasi kemerdekaan berserikat dan mengeluarkan pendapat secara lisan maupun tertulis serta proses penegakan hukum. Banyak kasus penangkapan terhadap para pengunjung rasa, pencekalan terhadap beberapa orang, pelarangan pementasan seni, ijin ceramah yang dipersulit untuk pembicara-pembicara tertentu, dan sebagainya. Kondisi semacam ini banyak menimbulkan keresahan di dalam masyarakat. Terhadap bentuk-bentuk pelanggaran HAM ini, dikatakan bahwa hal ini bertentangan dengan asas demokrasi yang dijunjung tinggi bangsa Indonesia. Dan masalah demokrasi ini sangat berkaitan erat dengan pelaksanaan HAM. Seperti yang diuraikan oleh Marzuki Darusman, bahwa bagi Indonesia, persoalannya adalah bagaimana mengembangkan demokrasi. Sebab, tanpa demokrasi HAM tidak bisa dilaksanakan (Kompas, 28-10-1996).

Berdasar pengalaman praktis, pemerintah Indonesia percaya bahwa pembangunan memudahkan usaha-usaha untuk memajukan kenikmatan HAM dan proses demokratisasi. Secara konseptual, Indonesia memandang bahwa apabila hal tersebut diperdebatkan, hanya merupakan hal yang tidak perlu dan kehilangan relevansinya, kecuali jika mempunyai pegangan gagasan yang benar, yang lebih baik dari pembangunan seperti yang ditentukan dalam Deklarasi Hak Pembangunan. Dan

oleh karena itu, pembangunan merupakan proses ekonomi, sosial, budaya, dan politik yang menyeluruh, yang bertujuan pada kemajuan yang konstan atas kesejahteraan seluruh masyarakat dan seluruh individu, yang didasarkan pada partisipasi yang berarti dalam pembangunan. Jelaslah dari gagasan tersebut bahwa HAM dan demokrasi merupakan bagian dan paket pembangunan.

Hasil temuan Komnas yang diutarakan oleh Marzuki Darusman, menyoroti masalah mendasar yang belum diselesaikan dengan baik di Indonesia adalah:

1. Demokrasi di Indonesia belum memberdayakan rakyat dalam kedaulatannya untuk dapat mengoreksi arah pelaksanaan kebijakan pemerintah.
2. Penegakan hukum di Indonesia dalam bahaya karena lebih menjadi alat kekuasaan, sehingga tidak responsif lagi. Akibatnya supremasi hukum tidak dapat ditegakkan.
3. Ketidakadilan sosial dewasa ini telah mencapai tingkat kesenjangan di segala bidang yang tidak lagi dapat ditolerir oleh masyarakat.

Selanjutnya, berdasar temuan Komnas di lapangan dikatakan bahwa kerancuan di sektor demokrasi, hukum, dan keadilan sosial disebabkan tidak berfungsinya secara penuh lembaga-lembaga seperti lembaga DPR, lembaga penegak hukum, dan lembaga kontrol sosial, serta masih merajalelanya korupsi dan kolusi di berbagai tingkatan (Kompas, 13-1-1998).

Secara umum, kondisi yang dianggap rentan bagi

pelaksanaan HAM di Indonesia adalah kesan ketidaktrampilan pemerintah dalam menangani berbagai permasalahan nasional di tahun-tahun terakhir. Perkembangan terakhir yang ikut mempengaruhi pelaksanaan HAM di Indonesia adalah terjadinya krisis moneter yang belum dapat dikendalikan oleh pemerintah.

Proses penegakan hukum yang kurang berjalan sewajarnya ikut pula mempengaruhi situasi yang berkembang dalam masyarakat. Masyarakat menjadi berkurang kepercayaannya terhadap aparat penegak hukum. Lembaga peradilan yang kurang mandiri, aparat kepolisian yang sering melanggar KUHAP, kerjasama antar lembaga penegak hukum yang kurang serasi, merupakan fenomena yang ada pada saat ini, dan mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap program-program yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah. Sebagai contoh persidangan kasus Udin yang diliputi dengan berbagai penyimpangan, penganiayaan beberapa tersangka di ruang tahanan, penangkapan para Jaksa oleh Polisi yang kelihatan tanpa koordinasi, bahkan beberapa pembatalan suatu keputusan pengadilan oleh pengadilan yang lain, dan sebagainya. Contoh-contoh di atas menunjukkan bahwa kondisi penegakan HAM di Indonesia belum begitu baik.

Penegakan HAM juga berkaitan dengan kesadaran hukum. Apabila kesadaran hukum masyarakat sudah baik, maka penegakan HAM akan lebih bisa dilaksanakan. Namun pada kenyataannya berdasar pengamatan penulis, kesadaran hukum masyarakat Indonesia belum begitu baik. Hasilnya situasi dan keadaan

yang mendukung terselenggaranya HAM secara baik tidak tercipta.

Mulyana W. Kusumah berpendapat bahwa kritik terhadap proses penegakan hukum yang dinilai menyimpang dari prinsip dan kesepakatan internasional mengenai HAM tertuju kepada kecenderungan instrumentasi hukum pidana untuk tujuan-tujuan politik penyelenggara kekuasaan negara, peranan lembaga-lembaga kekuasaan kehakiman yang tidak sejalan dengan misi menghasilkan proses dan keputusan yang adil, serta penyimpangan lain seperti eksekusi di luar hukuman atas pelaku kejahatan (Tiras, No4/I/23-2-1995).

Realisasi HAM memang sudah merupakan tuntutan tak terelakkan sebagai hasil dinamika politik internal dan pertumbuhan kesadaran global. Oleh karena itu, setidaknya harus ditempuh dua langkah penting untuk menanggapi kritik atas pelaksanaan HAM, dan peningkatan tuntutan rakyat atas HAM, yaitu reformasi kebijakan politik dan reorientasi pembaruan dan penegakan hukum.

Baik buruknya penegakan hukum merupakan indikasi baik tidaknya penghormatan terhadap HAM. Konsistensi penegakan hukum merupakan salah satu wujud penegakan HAM. Inkonsistensi dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran HAM, merupakan bentuk lain dari pelanggaran HAM oleh penguasa untuk melaksanakan hukum dan HAM.

Dalam penegakan HAM, menurut Todung Mulya Lubis, terdapat 5 pilar yang penting, yaitu (Lubis, 1994:9-11):

1. Lembaga peradilan yang mandiri dan tidak memihak, yang

- harus lepas dari campur tangan eksekutif;
2. Profesi hukum yang mandiri, yang bebas beracara di depan sidang;
 3. Kebebasan pers, yang tidak takut beracara di depan sidang;
 4. DPR yang kuat, terutama dalam fungsinya sebagai lembaga kontrol pemerintah;
 5. LSM-LSM yang berfungsi sebagai kontrol sosial.

Prospek perlindungan HAM di Indonesia pada saat ini, menurut Muladi sudah cukup baik. Iktikad baik dari penguasa ini tampak dari adanya lembaga PTUN, Komnas HAM, transparansi ABRI dalam mengadili pelanggar-pelanggar HAM, aturan tentang praperadilan, penyederhanaan perijinan, lembaga peradilan yang mulai menunjukkan independensinya, dan lain-lain (Suara Pembaruan, 20-5-96).

Segala usaha telah dilakukan oleh pemerintah untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi pelaksanaan HAM. Namun dengan kondisi yang berkembang akhir-akhir ini, masyarakat menjadi apatis terhadap segala upaya pemerintah tersebut. Upaya-upaya pemerintah kadang-kadang ditanggapi secara negatif oleh masyarakat, termasuk pendirian Komnas yang oleh beberapa orang dianggap sebagai alat pemerintah saja. Segala hasil kerja yang telah dicapai Komnas dianggap belum memuaskan. Semua ini menurut penulis dipengaruhi oleh kondisi obyektif yang berkembang dalam masyarakat.

Pada akhirnya, penegakan HAM harus dimulai dari diri sendiri, lingkungan keluarga, dan lingkungan masyarakat.

Penciptaan penegakan HAM juga dapat dilakukan melalui keteladanan., Misalnya dimulai dari pejabat-pejabat atau orang-orang yang mempunyai kekuasaan dalam struktur pemerintahan.

B. Faktor-faktor yang Mendorong Masyarakat Mengadukan Masalahnya ke Komnas HAM.

Harus diakui, keberadaan Komnas HAM semakin hari semakin disambut hangat oleh segala lapisan masyarakat. Meski sudah menempuh berbagai upaya hukum, termasuk mengadu ke DPR/DPRD, sepertinya belum merasa puas kalau belum mengadu ke Komnas HAM. Meskipun hasil yang diperoleh dari Komnas HAM tidak mempunyai kekuatan eksekutorial.

Fenomena bahwa banyak masyarakat yang mengadu ke Komnas HAM tidak dapat disangkal lagi. Berdasar penelitian, sebagian besar masyarakat yang belum pernah mengadukan masalahnya ke Komnas HAM menyatakan akan mengadukan masalahnya ke Komnas apabila kelak di kemudian hari mempunyai masalah, seperti ditunjukkan Tabel 15 di muka. Dengan berbagai alasannya masing-masing, masyarakat meletakkan harapan yang begitu besar terhadap Komnas HAM.

Harapan masyarakat yang begitu besar ini dapat dipahami, mengingat selama ini masyarakat sudah merasa jenuh dengan pelayanan yang diberikan oleh DPR. Di samping itu, nama Komnas HAM itu sendiri nampak menjanjikan bahwa lembaga ini merupakan satu-satunya lembaga yang menangani masalah-masalah pelanggaran HAM. Beberapa anggota Komnas

HAM yang cukup dikenal masyarakat sebagai orang-orang yang lurus, tegas, dan cukup vokal ikut memberikan andil dalam menumbuhkan harapan masyarakat.

Kondisi semacam itu tidak jarang harus membuat lembaga yang bergerak di bidang HAM seperti LBH harus merumuskan langkahnya menyusul peran Komnas HAM yang mendapat kepercayaan beitu tinggi dari masyarakat. Langkah yang diambil LBH/LSM yang lain bukanlah langkah-langkah yang dimaksudkan untuk menarik klien ke LBH/LSM kembali, tetapi dengan lahirnya Komnas HAM, berarti LBH memperoleh mitra dalam upaya penegakan HAM. Hal ini dapat dibuktikan dengan seringnya LBH/LSM yang lain membawa klien ke Komnas HAM untuk mengadukan masalahnya.

Dewi Novirianti dari LBH Jakarta mengatakan bahwa masyarakat pada saat ini lebih memilih Komnas untuk mengadu karena Komnas lebih bisa menangani persoalan-persoalan "instant" dengan cara yang lebih instant daripada LBH. Komnas dapat langsung mengeluarkan rekomendasi/himbauan kepada pihak lawan, atau menelepon birokrat yang berhubungan langsung. Hal-hal tersebut tidak dapat dilakukan oleh LBH, sehingga masyarakat cenderung datang ke Komnas HAM, karena LBH biasanya melakukan bantuan-bantuan hukum yang langsung atau tidak langsung (Wawancara, 28 Juli 1997).

Lahirnya Komnas HAM secara kuantitatif mengurangi penerimaan pengaduan di LBH. Berdasar Catatan Akhir LBH Jakarta tahun 1994, 1995, 1996, terlihat adanya penurunan jumlah klien yang mengadukan masalahnya ke LBH, seperti

nampak pada tabel berikut:

Tabel 24
Jumlah Klien Yang Mengadu ke LBH Jakarta

Tahun	!	Jml Klien	!	Penurunan (%)
1994	!	1225	!	0
1995	!	1126	!	8,1%
1996	!	1083	!	3,8%

Sumber: Catatan Akhir Tahun LBH 1994, 1995, 1996: diolah

Menurut Tabel 24 di atas, terlihat bahwa dari tahun 1994 sampai dengan tahun 1995 terjadi penurunan klien sebesar 8,1% . Jumlah tersebut terus menurun sampai tahun 1996, yaitu mengalami penurunan 3,8% dari tahun sebelumnya, berarti 11,6% kalau dihitung dari tahun 1994.

Memang, menurut pengamatan penulis, masyarakat yang mempunyai masalah setelah lahirnya Komnas HAM langsung datang ke Komnas HAM. Padahal sebelum tahun 1994, masyarakat yang bermasalah apabila ingin mengadu langsung datang ke DPR atau LBH.

Meskipun data menunjukkan bahwa terjadi penurunan klien secara kuantitatif, namun tidak berarti masyarakat yang telah mengetahui adanya Komnas HAM tidak lagi memilih LBH sebagai tempat mengadu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari 55 orang (30,5%) masyarakat yang menyatakan tidak akan mengadu ke Komnas seperti tampak pada tabel 16, 9 orang diantaranya memilih LBH sebagai tempat mengadu.

Prosentase ini kembali meningkat pada responden Pengadu, yaitu dari 45 orang responden, 17 orang diantaranya (37,8%) menyatakan masih akan mengadu ke LBH. Hal ini ditunjukkan oleh Tabel 18.

Sebenarnya menurut pendapat penulis, masyarakat tidak mempermasalahkan lembaga apa yang menangani masalahnya. Bagi masyarakat yang penting adalah hasilnya. Jadi lembaga manapun akan didatangi asalkan dapat membela hak-haknya. Kebetulan sekali, Komnas lahir pada saat kepercayaan masyarakat terhadap DPR menipis, sedangkan YLBHI sebagai lembaga yang menaungi LBH baru dalam masa krisis internal. Ditambah dengan nama yang menjanjikan, yaitu Komisi Nasional HAM, tidaklah mengherankan apabila masyarakat menaruh harapan yang begitu besar terhadap Komnas HAM.

Komnas HAM saat ini seakan menjadi primadona dalam bidang penegakan HAM. Kondisi semacam ini merupakan sesuatu yang wajar. Komnas beranggotakan orang-orang yang mempunyai kredibilitas tinggi di bidang HAM. Tetapi berdasar hasil penelitian, masyarakat tidak begitu menjadikan faktor anggota sebagai bahan pertimbangan utama. Sebagian besar responden tidak mengetahui personil-personil yang menjadi anggota Komnas HAM. Bahkan terhadap jumlah keseluruhan anggota Komnas HAMpun banyak masyarakat yang tidak mengetahuinya. Tabel 5 menunjukkan bahwa sebagian besar responden hanya mengetahui beberapa anggota Komnas HAM, dan tidak mengetahui berapa jumlah anggota Komnas HAM yang sebenarnya. Masyarakat hanya mengetahui beberapa anggota saja,

terutama anggota yang ada di Sub Komisi Pemantauan, karena anggota Sub ,Komisi inilah yang paling sering muncul di media massa.

Komnas HAM sebagaimana layaknya pendatang baru yang langsung melejit, mendadak kebanjiran permintaan masyarakat. Entah karena merupakan barang baru yang mesti dicoba atau karena terdesak, tidak lagi melihat alternatif, akhirnya mereka mulai menyangkutkan harapannya kepada Komnas HAM. Demikian Ali Said (alm) pernah mengatakannya (Tiras, 4/I/23-2-1995).

Kenyataan pada saat ini menunjukkan bahwa pengaduan masyarakat banyak yang kurang terlayani oleh pihak-pihak institusional, sehingga mereka lari ke Komnas. Kenyataan ini, menurut Marzuki karena masyarakat berpendapat bahwa Komnas mampu menyelesaikan permasalahan dalam waktu relatif singkat. Pendapat Marzuki ini sesuai dengan hasil penelitian, dan sesuai pula dengan pendapat LBH Jakarta.

Tindakan masyarakat untuk mengadu ke Komnas HAM tentunya dilatarbelakangi oleh hal-hal tertentu. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mendorong masyarakat untuk mengadukan masalahnya ke Komnas HAM, dalam penelitian ini akan digunakan Teori Aksi dengan asumsi fundamentalnya yang dikemukakan oleh Hinkle dengan merujuk karya Mac Iver, Znaniecki, dan Talcott Parsons.

Asumsi fundamental Teori Aksi yang ke-1 menyatakan bahwa *tindakan manusia muncul dari kesadarannya sendiri sebagai subyek dan dari situasi eksternal dalam posisinya*

sebagai obyek. Berdasarkan pada asumsi fundamental yang ke-1 ini, maka tindakan masyarakat untuk mengadu/keinginan untuk mengadu muncul dari kesadaran sendiri sebagai subyek, sebagai warga negara, sekaligus sebagai obyek pelanggaran HAM. Hal ini juga dikatakan oleh Frans H. Winarta, bahwa masyarakat pada saat ini sudah sadar akan hak-haknya. Pengetahuan akan hak-hak asasi dan hak-hak sipil sudah tumbuh (Wawancara, 16 Agustus 1997). Sebagai subyek, manusia sadar bahwa apabila haknya dilanggar oleh pihak lain, maka ia harus membela hak yang telah dilanggar tersebut. Berbagai cara dapat ditempuh untuk mencapainya. Berdasar hasil penelitian, maka lebih dari 80% Pengadu bertindak atas nama sendiri atau walaupun dilakukan secara berkelompok, itu adalah demi membela kepentingan sendiri juga.

Kondisi obyektif yang ada di Indonesia sekarang ini adalah banyaknya terjadi pelanggaran HAM. Banyak sekali berita mengenai penggusuran, penyerobotan tanah, tindakan sewenang-wenang oleh aparat, berbagai bentuk pelanggaran terhadap ketentuan hukum, dan sebagainya.

Sebagai obyek, masyarakat telah merasakan bahwa di lingkungan dimana dia tinggal sering terjadi pelanggaran HAM. Pada saat pelanggaran HAM itu menimpa dirinya, maka seseorang akan berupaya untuk melakukan tindakan guna menghentikan pelanggaran tersebut. Oleh karena itu, masyarakat mengadu ke Komnas. Sementara itu berbagai kasus yang diadukan masyarakat ke aparat untuk diproses secara hukum sering kandas di tengah perjalanan tanpa penyelesaian. Dan kalau-

pun berhasil diselesaikan, telah memakan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Di lain pihak, sebagai harapan terakhir masyarakat mengadu ke DPR. Hasilnya masyarakat disodori dengan birokrasi yang bertele-tele. Dengan kondisi yang semacam ini, tidak mengherankan apabila masyarakat kemudian berbondong-bondong mengadu ke Komnas HAM.

Seperti yang dikatakan oleh Harry Wibowo dari Yapus-ham dan Hendar di dari PBHI, bahwa yang disebut pelanggaran HAM adalah pelanggaran yang dilakukan oleh negara terhadap warga negara. Dalam hal ini, tindakan masyarakat adalah dalam kedudukannya sebagai obyek, yaitu sebagai obyek pelanggaran HAM oleh negara. Akibat ketidakadilan yang terjadi, masyarakat akhirnya melakukan tindakan, salah satunya adalah dengan mengadu ke Komnas.

Kesadaran hukum masyarakat yang masih belum baik ikut mempengaruhi kondisi penegakan HAM di Indonesia. Krisis kepercayaan masyarakat terhadap bekerjanya aparat penegak hukum mendorong masyarakat untuk melakukan tindakan-tindakan yang tidak berdasar hukum, seperti main hakim sendiri, unjuk rasa massal, dan berbagai tindak kerusuhan. Untuk mengatasi masalah ini, biasanya digunakan tindakan kekerasan, sehingga menimbulkan berbagai bentuk pelanggaran HAM. Di kalangan aparat penegak hukum sendiri kesadaran akan HAM menurut penulis masih kurang. Banyak pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan KUHP yang dilakukan oleh polisi, sehingga sering terdengar berita mengenai penganiayaan terhadap tersangka, yang jelas-jelas melanggar HAM.

Menurut Yusril Ihza Mahendra, karena DPR lemah, macet, dan tak bisa dipercaya lagi, maka masyarakat berbondong-bondong ke Komnas HAM. Di samping itu, Komnas merupakan barang baru, sehingga nampak sebagai alternatif (Wawancara, 15 Agustus 1997). Ini berarti bahwa apabila DPR pada saat ini dapat menjalankan fungsinya sebagaimana mestinya, yaitu sebagai penyalur aspirasi rakyat, maka harapan masyarakat tidak akan semata-mata tertumpu pada Komnas HAM.

Asumsi fundamental Teori Aksi yang ke-2 menyatakan bahwa *sebagai subyek manusia bertindak atau berperilaku untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu*. Jadi tindakan manusia bukannya tanpa tujuan. Demikian pula dengan tindakan masyarakat untuk mengadu ke Komnas HAM. Masyarakat mengadu ke Komnas HAM karena menginginkan masalahnya selesai tanpa berbelit-belit, dan juga untuk menghemat biaya, karena Komnas HAM gratis. Berdasar hasil penelitian, sebagian besar dari masyarakat yang menjawab kuesioner menaruh harapan yang besar agar Komnas dapat menyelesaikan permasalahannya yang kebanyakan telah berlangsung lama. Masyarakat percaya bahwa Komnas akan dapat mencari jalan keluar. Karena mempunyai tujuan itulah, masyarakat menaruh harapan yang besar terhadap Komnas. Tujuan masyarakat adalah agar masalahnya dapat diselesaikan dengan cara yang seadil-adilnya, dan segala kerusakan serta kerugian yang dideritanya dapat dipulihkan. Namun demikian, kadang-kadang terdapat responden yang mempunyai tujuan lain atas kedatangannya ke Komnas HAM. Seperti dikemukakan oleh Baharudin Lopa,

terdapat beberapa pihak yang menyalahgunakan kewenangan Komnas untuk memenangkan perkaranya. Padahal Komnas bukanlah lembaga yang bertujuan untuk memenangkan suatu perkara, namun mencari jalan terbaik guna penyelesaian suatu masalah. Adanya perbedaan tujuan dan kepentingan inilah yang menimbulkan tanggapan yang berbeda tentang Komnas HAM.

Manusia bertindak dengan menggunakan cara, teknik, prosedur, metode, serta perangkat yang diperkirakan cocok untuk mencapai tujuan tersebut. Demikian rumusan ke-3 dari asumsi fundamental Teori Aksi. Untuk mencapai tujuan-tujuannya, setiap manusia bertindak dengan menggunakan segala upaya agar tujuannya tercapai. Demikian pula dalam menghadapi pelanggaran HAM, masyarakat mencoba berbagai cara untuk memulihkan hak-haknya yang telah dilanggar. Dari 45 responden Pengadu dan 180 orang responden yang belum pernah mengadukan masalahnya ke Komnas HAM memberikan jawaban bahwa mereka akan mencoba berbagai cara untuk mencapai hasil yang maksimal. Tabel 17 di muka menunjukkan bahwa sebagian besar (66,7%) Pengadu menjawab masih akan mengadukan masalahnya ke lembaga yang lain setelah mengadu ke Komnas HAM. Alasannya bukan semata-mata karena Komnas HAM bukan sebagai lembaga yang dapat memutuskan suatu perkara, tetapi karena adanya keinginan untuk menyelesaikan masalah dengan hasil maksimal. Hasil penelitian pada tabel 15 juga menunjukkan bahwa terdapat 30,5% responden masyarakat yang belum pernah mengadu ke Komnas HAM menyatakan untuk tidak akan mengadu ke Komnas apabila mempunyai masalah. Respon-

den-responden tersebut memilih cara-cara yang lain untuk menyelesaikan masalahnya. Alasannya bermacam-macam, namun dapat disimpulkan bahwa dengan cara apapun, masyarakat menginginkan agar masalahnya selesai dan berhasil sesuai dengan keinginannya.

Masalah pilihan cara dalam menyelesaikan masalah ini berdasar pengamatan penulis, dipengaruhi pula oleh pengetahuan masyarakat tentang tugas dan wewenang Komnas HAM. Masyarakat yang mengetahui tugas dan wewenang Komnas HAM akan mempertimbangkan tindakannya terlebih dahulu untuk mengadukan masalahnya ke Komnas HAM, apakah merupakan kewenangan Komnas atau bukan. Pada kenyataannya, banyak pengaduan yang diadukan sebenarnya bukan merupakan tugas dan wewenang Komnas HAM. Bagi masyarakat yang mengetahui tugas dan wewenang Komnas HAM, maka masalah yang bukan merupakan kewenangan Komnas tidak akan diadukan ke Komnas, melainkan langsung dibawa ke lembaga-lembaga yang berwenang, misalnya pengadilan dalam hal yang menyangkut tindakan hukum, baik berupa tindak pidana maupun masalah-masalah perdata atau ke P4D/P4P dalam masalah-masalah perburuhan. Namun, pada kenyatannya berdasar hasil penelitian, seperti terlihat pada tabel 8, hanya 11,7% masyarakat yang belum pernah mengadu mengetahui tugas dan wewenang Komnas HAM. Sedangkan pada responden Pengadu, 42,2% diantaranya mengetahui tugas dan wewenang Komnas HAM. Jadi tidak mengherankan apabila masyarakat banyak yang salah mempersepsikan kewenangan Komnas dan pada akhirnya kecewa pada harapannya

yang terlalu besar. Masyarakat banyak yang beranggapan bahwa kalau suatu masalah sudah diadukan ke Komnas HAM, maka masalah tersebut akan dapat diselesaikan sampai tuntas. Banyak masyarakat yang menganggap Komnas sebagai "senjata pamungkas", yang dapat menyelesaikan semua masalah yang tidak dapat diselesaikan lembaga lain. Pandangan yang demikian inilah yang masih perlu untuk diluruskan.

Pemilihan cara yang dipergunakan masyarakat untuk mencapai tujuannya, menurut penulis juga berkaitan dengan kesadaran hukum masyarakat. Masyarakat yang memiliki kesadaran hukum yang tinggi akan mengetahui jalur hukum yang harus ditempuh, sehingga walaupun akan mengadu ke Komnas HAM, mereka sudah mengetahui tugas dan wewenangnya. Seperti terlihat pada tabel 16, 28,3% dari responden memilih lembaga pengadilan untuk menyelesaikan perkaranya dengan alasan keputusan lembaga peradilan lebih memiliki kekuatan hukum. Responden yang menjawab demikian menyadari bahwa rekomendasi Komnas tidak memiliki kekuatan hukum, hanya mempunyai kekuatan moral saja.

Tindakan masyarakat untuk mengadu/tidak mengadu seperti di atas memiliki alasan-alasan tertentu. Selanjutnya, menurut asumsi fundamental Teori Aksi yang ke-5, *manusia memilih, menilai, dan mengevaluasi terhadap tindakan yang akan, sedang, dan telah dilakukannya*. Terhadap tindakan yang akan dilakukan, pemilihan dan penilaian ini terlihat pada keputusan untuk mengadu/tidak mengadu ke Komnas HAM. Masyarakat yang akan mengadu tentunya sudah

mempunyai pertimbangan tersendiri untuk mengadukan masalahnya ke Komnas HAM. Seperti terlihat pada tabel 15, 69,5% responden masyarakat yang belum pernah mengadu menyatakan akan mengadu ke Komnas HAM apabila mempunyai masalah yang berkaitan dengan pelanggaran HAM. Sikap ini berdasar pemilihan dan penilaian tertentu, karena selama ini terdapat beberapa lembaga yang biasanya berfungsi sebagai tempat pengaduan, seperti DPR/DPRD, aparat (sipil/militer), LBH/LSM yang lain, Pengadilan, dan lain-lain. Dengan memilih Komnas sebagai tempat mengadu, sebenarnya masyarakat juga telah memberikan penilaian yang baik terhadap Komnas HAM diantara lembaga-lembaga lain yang telah ada.

Sebaliknya, masyarakat yang lebih memilih untuk tidak mengadu ke Komnas HAM dan memilih lembaga lain juga, mempunyai motif tersendiri. Pada tabel 15 ditunjukkan bahwa 30,5% responden masyarakat yang belum pernah mengadu menyatakan tidak akan mengadu ke Komnas apabila mempunyai masalah yang berkaitan dengan pelanggaran HAM. Responden yang mengambil sikap ini menilai bahwa tindakan yang paling tepat untuk dilakukan adalah menempuh jalur hukum dahulu, dan Komnas merupakan alternatif lanjutan. Di samping itu, responden menilai bahwa Komnas tidak memiliki wewenang yudisial, sehingga tidak dapat mengeluarkan keputusan final. Rekomendasi Komnas HAM pada kenyataannya juga banyak yang tidak ditindaklanjuti oleh instansi terkait. Alasan-alasan itulah yang dikemukakan oleh responden, sehingga mereka lebih memilih lembaga yang lain, Pengadilan misal-

nya, yang mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan keputusan yang mengikat secara hukum.

Setelah memilih tindakan yang akan dilakukan, dan pilihan sudah dijatuhkan, seseorang selanjutnya akan menilai/mengevaluasi tindakan yang akan, sedang, atau telah dilakukannya. Yaitu apakah tindakannya sudah benar atau belum, sudah sesuai dengan keinginannya atau belum, dan apakah hasilnya sudah memuaskan atau belum, dan sebagainya. Atas dasar penilaian tersebut maka masyarakat akan memutuskan apakah akan meneruskan tindakannya tersebut atau tidak. Bagi responden Pengadu, berdasar hasil penilaian tersebut, maka akan diambil keputusan apakah masih akan mengadu ke tempat lain ataukah tidak atas masalah yang sedang diadukan. Dari tabel 17 di muka terlihat bahwa sebagian besar responden Pengadu menyatakan masih akan mengadu ke instansi lain. Hal ini berkaitan dengan penilaian masyarakat terhadap pelaksanaan tugas Komnas, seperti terlihat pada tabel 19. Dari tabel 20 tersebut dapat dilihat bahwa sebagian besar responden, baik responden yang belum pernah mengadu maupun responden Pengadu menjawab bahwa Komnas baru dapat memuaskan sedikit atas harapan masyarakat. Hal ini tentu saja berhubungan pula dengan minat masyarakat untuk mengadukan masalahnya ke lembaga yang lain setelah mengadukan ke Komnas HAM.

Di samping itu, penilaian terhadap pelaksanaan tugas Komnas HAM mempengaruhi pula minat Pengadu untuk kembali lagi mengadu ke Komnas HAM. Apabila masyarakat menilai

bahwa kinerja Komnas HAM memuaskan harapan-harapannya, maka masyarakat akan kembali mengadu ke Komnas HAM jika mempunyai masalah yang berkenaan dengan pelanggaran HAM lagi. Tabel 19 di muka memperlihatkan bahwa 64,4% responden Pengadu menyatakan kalau di kemudian hari mempunyai masalah, akan mengadukan masalahnya ke Komnas kembali. Pernyataan ini diiringi harapan bahwa di kelak kemudian hari Komnas akan lebih mandiri dan lebih aktif lagi.

Dengan memilih, menilai, dan mengevaluasi, pada akhirnya masyarakat dapat memberikan tanggapan atas eksistensi dan peranan Komnas HAM di Indonesia.

Dari ketujuh asumsi fundamental Teori Aksi yang dikemukakan di muka, hanya 4 asumsi yang dapat digunakan oleh penulis untuk menganalisis faktor-faktor yang mendorong masyarakat untuk mengadukan masalahnya ke Komnas HAM. Tiga asumsi fundamental yang lain kurang bisa digunakan untuk menganalisis, karena dari asumsi yang ke-4, melihat kenyataan yang ada di Indonesia, tindakan masyarakat untuk mengadu ke Komnas HAM bukannya dibatasi oleh sesuatu yang tak dapat diubah, tetapi oleh keinginan masyarakat sendiri untuk mengadu atau tidak. Proses pengaduan ke Komnas HAM tidak berbelit-belit, sehingga setiap masyarakat dapat mengadu ke Komnas HAM sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Komnas HAM. Asumsi yang ke-6 tidak dapat digunakan, karena pilihan masyarakat untuk mengadu ke Komnas HAM, berdasar penelitian bukan satu-satunya pilihan masyarakat. Masyarakat dapat mengadukan masalahnya kepada lebih dari

satu instansi dalam waktu yang bersamaan, sehingga pada saat masyarakat memutuskan untuk mengadu ke Komnas, keputusan untuk mengadu biasanya hanya berdasarkan pada tujuan-tujuan tertentu yang ingin dicapainya. Sedangkan asumsi yang ke-7 hanya bersifat penjelasan, sehingga tidak dapat digunakan untuk menganalisis faktor-faktor yang mendorong masyarakat untuk mengadukan masalahnya ke Komnas HAM.

C. Peranan Media Masa dan LSM dalam Mendukung Pelaksanaan Tugas-tugas Komnas HAM di Indonesia.

Beberapa tahun terakhir ini, dimulai tahun 1990-an, berbagai peristiwa yang menyangkut kasus hak-hak asasi manusia sempat menjadi agenda nasional, yang diantaranya disebabkan karena maraknya pemberitaan oleh mass media, baik media cetak maupun media elektronik. Penyajiannya bermacam-macam dapat berupa liputan atau pemberitaan faktual, pemberitaan yang komprehensif maupun berupa komentar atau opini.

Dengan diketengahkannya berbagai berita mengenai kasus pelanggaran HAM di tanah air oleh media massa, maka masyarakat banyak mengetahui apa yang sebenarnya terjadi di sekelilingnya. Setiap orang tidak dapat menutup mata dan telinga terhadap kejadian-kejadian yang timbul dan disiarkan oleh media massa. Masyarakat mulai bereaksi atas apa yang telah dibaca di media cetak atau dilihatnya di TV. Jadilah masalah HAM menjadi isu yang menarik untuk dibica-

rakan sampai saat ini.

Berkembangnya era globalisasi menyebabkan kejadian yang terjadi di suatu negara dapat diketahui oleh negara lain pada saat itu juga. Suatu negara tidak dapat lagi menyembunyikan segala kejadian yang terjadi dinegaranya. Apalagi pada saat ini, dengan berkembangnya sistem internet, maka dengan sekali tekan tombol, terbuka lah semua informasi mengenai kejadian-kejadian yang terjadi diseluruh dunia.

Besar kecilnya (frekuensi) pemberitaan media massa tentang kasus pelanggaran HAM ini biasanya tergantung pada besar kecilnya pelanggaran dan dampaknya terhadap masyarakat. Apabila pelanggaran HAM tersebut berdampak kepada masyarakat banyak, maka pemberitaan akan besar. Atau dapat juga kasus pelanggaran HAM tersebut tidak menyangkut masyarakat banyak, tapi menyangkut orang yang cukup dikenal masyarakat, maka pemberitaan oleh mass media juga besar, misalnya kasus Sri Bintang Pamungkas. Namun apabila pelanggaran HAM tersebut hanya bersifat individual, maka meskipun diberitakan, hanya sedikit saja dan tidak menjadi berita utama. Bahkan, untuk kasus yang terakhir ini, kadang-kadang hanya diberitakan oleh media massa tertentu saja atau surat kabar lokal.

Dampak pemberitaan oleh media massa ini selain tersebarnya berita mengenai terjadinya pelanggaran HAM, juga telah membuka pengetahuan masyarakat tentang HAM. Dengan pemberitaan oleh media massa, masyarakat mengetahui

apa sebenarnya hak asasi itu, karena menurut pengamatan, meskipun setiap orang mempunyai hak asasi, namun tidak semua orang mengetahui mana yang merupakan hak asasinya. Adanya informasi yang diterima melalui media massa, yang tidak hanya berbentuk berita tentang telah terjadinya pelanggaran HAM, telah menambah wawasan masyarakat tentang HAM. Sedikit banyak, masyarakat menjadi tahu bahwa kalau hak asasinya dilanggar, mereka dapat membelanya melalui saluran yang ada. Karena pada kenyataannya masyarakat banyak yang tidak memberikan reaksi untuk membela haknya yang telah dilanggar karena tidak mengetahui saluran yang tersedia.

Dampak lain dengan adanya penyebaran informasi oleh mass media tentang pelanggaran HAM adalah timbulnya keinginan masyarakat untuk mencegah timbulnya pelanggaran HAM, sekaligus mendorong masyarakat untuk menghormati hak-hak asasi manusia. Dengan melihat dan membaca berbagai kerugian dan penderitaan yang timbul akibat terjadinya pelanggaran HAM, maka banyak masyarakat yang tergerak untuk melakukan tindakan yang lebih bersifat preventif.

Di Indonesia, berkembang dan menyebarluasnya informasi mengenai Komnas HAM ini juga tidak lepas dari andil dunia media massa. Sejak Komnas dibentuk tahun 1993, media massa, terutama media cetak gencar memberitakan tentang keberadaan dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan Komnas. Bahkan, penulis sendiri memperoleh informasi mengenai Komnas dari media massa. Berdasar hasil penelitian, maka sebagian besar responden mengetahui adanya lembaga Komnas

HAM di Indonesia dari media massa. Tabel 3 menunjukkan hal tersebut, bahwa sebagian besar masyarakat, baik responden yang belum pernah mengadu maupun responden Pengadu memperoleh informasi mengenai Komnas HAM dari media massa. Tentunya berkat informasi media massa pula, maka 28,9% pengadu telah mengetahui lahirnya Komnas pada tahun 1993, dan selanjutnya mengadukan masalahnya (tabel 2).

Seperti telah dikemukakan diatas, besar kecilnya pelanggaran HAM mempengaruhi frekuensi pemberitaannya oleh media massa. Pada saat terjadi insiden Dili pada awal 1993, setiap hari media cetak dan media elektronik memuat dan menayangkan berita mengenai hal ini. Media massa dalam dan luar negeri menjadikannya berita utama selama beberapa waktu. Akibatnya sangat luar biasa, karena perhatian luar negeri pada waktu itu banyak ditujukan kepada negara Indonesia. Hal inilah yang menimbulkan adanya dugaan kalau kelahiran Komnas diantaranya dilatarbelakangi oleh adanya tekanan luar negeri berkaitan dengan Insiden Dili.

Memang pemberitaan di media massa tidak hanya menimbulkan reaksi dan koreksi, tetapi juga bertujuan untuk proaktif dan responsif. Dan untuk mencapai tujuan tersebut, media massa mempunyai strategi tertentu, misalnya memuat opini dari beberapa ahli, tinjauan dari segi hukumnya atas suatu kasus, bahkan pernyataan-pernyataan dari korban maupun pihak yang dituduh melakukan pelanggaran HAM untuk memperoleh pemberitaan yang obyektif. Dalam peliputan media massa ini biasanya juga dijelaskan mengenai duduk perkara-

nya mengapa kasus tersebut bisa terjadi. Dengan demikian dapat dicari akar permasalahannya, latar belakangnya, dan faktor-faktor yang ikut mempengaruhi terjadinya pelanggaran HAM tersebut.

Pada kenyataannya media massa ini juga merupakan sarana yang ampuh untuk membentuk opini masyarakat. Pers yang terlalu memihak akan melahirkan opini yang salah dalam masyarakat. Untuk itu, dalam masalah HAM yang memang merupakan masalah yang sensitif, media massa harus lebih berhati-hati dan bersikap obyektif.

Di tingkat internasional, peran media massa dalam penyebarluasan HAM ini juga diakui. Dalam Deklarasi Wina dan Program Aksi 1993 dinyatakan bahwa dengan menekankan pentingnya informasi yang obyektif, bertanggung jawab dan tidak berpihak mengenai HAM dan isu-isu kemanusiaan, Konferensi HAM Dunia mendorong keterlibatan media yang makin meningkat, yang kebebasan dan perlindungannya harus dijamin dalam kerangka kerja hukum nasional. Hal itu berarti bahwa di samping harus dikembangkan pers yang bebas dan bertanggung jawab, keberadaan pers itu sendiri harus dilindungi oleh hukum nasional. Di Indonesia, untuk masalah pers ini telah ada UU Pokok Pers yang baru.

Menurut Eduard Depari, media massa mempunyai potensi pengaruh pada masyarakat, karena (Depari, 1992:69):

- a. ekspose pada media cukup tinggi;
- b. kredibilitas informasi media massa cukup dapat dandalkan;

- c. ketergantungan informasi pada media massa cukup tinggi;
- d. faktor availability dan accessibility.

Dengan peranan media massa yang begitu penting dalam menyebarkan informasi, maka tidaklah mengherankan apabila tanggapan masyarakat juga dipengaruhi oleh pemberitaan media massa. Tanggapan masyarakat ini dapat berbeda-beda dalam suatu kasus, tergantung latar belakang sosial budaya dan ekonominya. Di samping itu, informasi yang disampaikan media massa pada dasarnya juga membuka peluang untuk terjadinya perbedaan pendapat. Dari satu tulisan yang disajikan oleh media massa, dengan latar belakang pembaca yang berbeda, maka akan terbentuk tanggapan yang berbeda-beda pula.

Dalam perjalanan Komnas selanjutnya, peran media massa, terutama media cetak sangat besar. Karena fungsi Komnas yang paling penting adalah fungsi kontrol, maka kegiatan Komnas harus dilakukan secara terbuka. Peran pers sangat penting, karena liputan pers atas kegiatan-kegiatan Komnas akan memperkuat fungsi kontrol tersebut. Dengan dimuatnya kegiatan-kegiatan Komnas HAM oleh media massa, maka masyarakat akan memperoleh informasi tentang pelaksanaan tugas-tugas Komnas HAM, sekaligus tanggung jawab Komnas terhadap masyarakat. Dengan melalui media massa, masyarakat akan dapat memberikan penilaian terhadap kinerja Komnas HAM.

Berdasar hasil penelitian, seperti nampak pada tabel

2, maka pada tahun 1996 terjadi lonjakan tingkat pengetahuan masyarakat tentang Komnas HAM. Menurut penulis, hal ini tentu disebabkan karena ramainya pemberitaan media massa tentang Kasus 27 Juli, yang juga melibatkan Komnas HAM. Selama beberapa hari, bahkan beberapa bulan, berbagai media massa terutama media cetak memuat berita mengenai kasus ini. Adanya kasus-kasus Marsinah, Rancamaya, Nipah, dan sebagainya telah pula memperbesar frekuensi pengetahuan masyarakat tentang Komnas HAM. Di samping itu, dengan adanya kasus-kasus tersebut, masyarakat dapat menilai pelaksanaan tugas-tugas Komnas HAM. Berbagai keberhasilan Komnas yang diberitakan oleh media massa telah membuat Komnas HAM semakin populer di kalangan masyarakat.

Di samping dipengaruhi oleh latar belakang sosial budaya dan ekonomi, tanggapan masyarakat berkaitan dengan pemberitaan media massa ini juga dipengaruhi oleh jenis kasusnya. Dalam masalah-masalah tanah, perburuhan, dan lain-lain selain masalah politik, masyarakat memberikan tanggapan yang positif mengenai pelaksanaan tugas Komnas HAM. Tetapi kalau menyangkut masalah-masalah politik, masyarakat seperti terhanyut oleh perasaannya sendiri yang kadang-kadang menyudutkan pemerintah yang melalui aparatnya melakukan pelanggaran HAM.

Di samping media massa, peran LSM dalam penegakan dan penyebarluasan informasi tentang HAM juga sangat besar. Bahkan, Konferensi HAM Sedunia mengakui hal ini. Dalam Deklarasi Vienna dan Program Aksi 1993 dinyatakan bahwa

Konferensi HAM Sedunia mengakui peranan penting dari Organisasi Non Pemerintah (Ornop, di Indonesia disebut LSM) dalam memajukan semua HAM dan dalam aktivitas kemanusiaan pada tingkat nasional, regional, dan internasional. Konferensi HAM Sedunia menghargai kontribusi mereka dalam meningkatkan kesadaran masyarakat akan isu-isu HAM, dalam pelaksanaan pendidikan, pelatihan, dan penelitian dalam bidang ini, serta dalam memajukan dan melindungi semua HAM dan kebebasan fundamental. Konferensi HAM Sedunia juga mengakui pentingnya dialog dan kerjasama antara pemerintah dengan Ornop. Selain itu, kebebasan Ornop dalam melakukan aktivitas HAM juga diakui.

Di Indonesia, aktivitas LSM selama ini lebih banyak berupa program-program bantuan dan layanan sosial, terutama bagi kelompok masyarakat lemah. Dalam pemberian layanan sosial, LSM bergerak dengan cara pemberdayaan, atau dengan upaya menciptakan swadaya, kemandirian, dan otonomi, sehingga kelompok masyarakat yang menjadi sasaran layanan sosial dapat diberdayakan. Dalam proses pemberdayaan ini, program-program layanan sosial LSM biasanya mencakup upaya penyadaran kelompok sasarannya agar mengerti hak-haknya selain kewajibannya sebagai warga negara. Sebagai akibat hasil proses pemberdayaan ini, muncullah tuntutan-tuntutan mengenai perlunya penghormatan pada hak-hak individu yang merupakan bagian dari HAM.

Menurut Kastorius Sinaga, dalam masalah penegakan HAM selama ini, keberadaan aktif LSM terkesan paradoks. Di

satu pihak, LSM dianggap "Konterproduktif", karena mengesankan anti pemerintah, namun di pihak lain peran aktif LSM di bidang HAM mencerminkan kepedulian LSM dalam menjalankan fungsi kontrol sosial dan politik. Adanya dua persepsi di atas melahirkan berbagai ketidakpastian terhadap peranan LSM dalam masalah HAM di Indonesia (Sinaga, Makalah, 1997:1).

Padahal, menurut Sinaga, kalangan LSM Indonesialah yang pertama-tama membawa isu HAM untuk menjadi satu bidang yang perlu diperhatikan di dalam perkembangan hukum, politik, maupun ekonomi di Indonesia. Sejak akhir 1970-an, isu tentang HAM mulai terangkat menjadi bidang kepedulian baru dari pakar hukum yang aktif di dalam LSM yang bergerak dalam bantuan hukum. Penanganan kasus-kasus pidana politik di pertengahan tahun 1970-an merupakan gerbang yang menghantarkan advokasi LSM ke bidang advokasi HAM. Pada pertengahan tahun 1980-an, fokus kegiatan LSM lebih pada masalah lingkungan hidup. Baru mulai awal tahun 1990-an sampai sekarang, fokus kegiatan LSM banyak bergerak di sektor perburuhan.

Akhir-akhir ini keterlibatan LSM dalam masalah HAM telah merambah pada pelembagaan kajian-kajian hukum, studi kasus, penyebarluasan informasi melalui saluran elektronik (e-mail), serta sistem data base pelanggaran HAM di Indonesia. Kegiatan yang dapat dilihat saat ini diantaranya adalah terbitnya laporan berkala berbentuk majalah, yaitu Index HAM yang diterbitkan oleh Yapusham, dan Diponegoro 74

yang diterbitkan oleh YLBHI. Tercatat pula kegiatan-kegiatan LSAM dalam mengadakan pelatihan-pelatihan mengenai masalah-masalah HAM.

Dengan lahirnya Komnas HAM pada tahun 1993, kegiatan LSM di bidang advokasi HAM tidak berhenti. Menurut Sekjen YLBHI, Ahmad Fauzan, meskipun secara kuantitatif klien yang datang berkurang, namun secara umum kinerja YLBHI yang membawahi LBH-LBH di seluruh Indonesia tidak terpengaruh. Menurutnya, antara Komnas dan YLBHI mempunyai fungsi. Letak perbedaannya adalah karena LBH dapat membawa/mewakili klien ke Pengadilan, sementara Komnas tidak dapat membawa masalah ke Pengadilan (Wawancara, 24 Juli 1997).

Berdasar hasil penelitian, maka sebagian besar masyarakat menghendaki agar Komnas di dalam melaksanakan tugas-tugasnya bekerja sama dengan LSM. Satjipto Rahardjo juga berpendapat bahwa sebaiknya Komnas dengan LSM-LSM yang ada di Indonesia saling mengisi dan terus senantiasa mengadakan dialog. Sebab, Komnas mempunyai akses ke birokrasi, sementara LSM langsung berhubungan dengan masyarakat. Kalau antara Komnas dengan LSM dapat terbina hubungan yang baik, saling mengisi, saling mendukung, maka upaya penegakan dan perlindungan HAM akan berjalan lebih lancar. Ditambah lagi kalau hubungan antara pemerintah dan LSM juga dapat terbangun dengan baik, maka upaya mengatasi pelanggaran-pelanggaran HAM akan lebih mudah dilakukan (Kompas, 06-10-1997).

Bagaimanapun juga, pemerintah membutuhkan keberadaan

LSM. Karena LSM bergerak di lapisan bawah, maka pemerintah dapat mengambil masukannya bagi suatu kebijakan. Kerjasama antara LSM - Pemerintah ini juga diakui dalam Deklarasi Wina dan Program Aksi 1993, demi memastikan penerapan HAM secara efektif dan seutuhnya. Akhirnya pembangunan perlindungan HAM akan lebih terwujud bila terjalin hubungan saling melengkapi dan mendukung antara tiga pilar utama, yaitu Pemerintah - Komnas - LSM.

Hubungan yang lebih diharapkan masyarakat dari hubungan antara Komnas dan LSM berdasar kesimpulan hasil penelitian adalah hubungan yang bersifat timbal balik dan saling menguntungkan. LSM mempunyai hubungan yang bersifat langsung dengan banyak kalangan, tetapi tidak mempunyai akses ke birokrasi, sehingga tidak mempunyai kekuatan menembus lembaga pemerintahan, sementara Komnas mempunyai akses ke birokrasi, namun akses ke bawah terbatas. Dengan terjalinnya kerjasama yang harmonis antara Komnas - LSM, maka persoalan-persoalan yang terjadi yang menyangkut pelanggaran HAM dapat diselesaikan dengan baik.

D. Relevansi Antara Pengetahuan Masyarakat Dengan Tanggapan Masyarakat Terhadap Tugas dan Peranan Komnas HAM di Indonesia

Besarnya animo masyarakat untuk mengadukan masalahnya ke Komnas HAM merupakan fenomena pada saat ini. Hal ini menurut Frans H. Winarta merupakan pertanda bahwa masyara-

kat sudah mulai sadar akan hak-haknya, sehingga apabila terjadi pelanggaran HAM, masyarakat mulai bereaksi untuk membelanya. Sebenarnya, lanjut Frans, pengetahuan masyarakat akan hak-hak asasi dan hak-hak sipil sudah tumbuh, antara lain karena jasa LBH sejak tahun 1971 melalui pendidikan terhadap masyarakat akan hak-hak masyarakat, terutama hak-hak sipil (Wawancara, 16-8-1997).

Sebelum Komnas dibentuk tahun 1993, minat masyarakat untuk mengadukan masalahnya tidak begitu besar seperti saat ini setelah 4 tahun Komnas bekerja. Menurut Baharuddin Lopa, sampai akhir Oktober 1997 Komnas telah menerima 7.723 pengaduan, dan 4.914 diantaranya telah berhasil ditangani. Minat masyarakat yang begitu besar diantaranya disebabkan karena ramainya pemberitaan di media massa mengenai kegiatan Komnas HAM. Karena ramainya pemberitaan media massa mengenai Komnas HAM ini, maka banyak masyarakat yang berkeinginan untuk mencoba mengadukan masalahnya ke Komnas HAM. Berdasar hasil penelitian, maka dari seluruh responden yang berjumlah 225 orang, maka lebih dari 85% responden menjawab bahwa informasi mengenai Komnas HAM diperoleh dari media massa (tabel 3).

Tingkat pengetahuan masyarakat tentang keberadaan Komnas di Indonesia dapat dikatakan telah mencapai hampir 95%. Sayangnya pengetahuan masyarakat tentang keberadaan Komnas ini tidak diimbangi dengan pengetahuan yang baik tentang tujuan dibentuknya Komnas HAM serta tugas dan wewenang yang dimiliki Komnas HAM. Hasil dari penelitian

menunjukkan bahwa masyarakat yang belum pernah mengadu banyak yang tidak mengetahui tujuan dibentuknya Komnas HAM, seperti diperlihatkan tabel 7. Sementara itu, dari 60% atau 108 orang yang menjawab mengetahui tujuan dibentuknya Komnas HAM, sebagian besar menjawab bahwa Komnas HAM bertujuan untuk mencari penyelesaian suatu perkara dan membantu masyarakat yang dirugikan. Pengertian masyarakat tentang tujuan dibentuknya Komnas ini berbeda dengan apa yang menjadi tujuan sebenarnya dari dibentuknya Komnas menurut Keppres No.50/1993. Sedangkan pada responden Pengadu, 91,1% diantaranya menyatakan mengetahui tujuan dibentuknya Komnas HAM. Hal ini dapat dimaklumi, karena berdasar pengamatan penulis, pada saat pengadu diterima oleh anggota Komnas, di samping mendengarkan keluhan warga yang mengadu, anggota Komnas HAM juga menjelaskan tujuan dibentuknya Komnas HAM serta tugas dan wewenangnya. Dan apabila masalahnya diadukan secara tertulis, sedangkan masalah bukan merupakan kewenangan Komnas, maka dalam rekomendasi tersebut juga diberikan gambaran mengenai kewenangan Komnas.

Dari jawaban-jawaban tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa banyak masyarakat yang lebih menganggap Komnas sebagai lembaga arbitrase dan bergerak di bidang advokasi. Kehendak masyarakat memang begitu, bahwa Komnas menjadi lembaga yang bergerak di bidang advokasi. Menghadapi fenomena yang demikian, menurut Yusril Ihza, keinginan masyarakat itu hendaknya jangan terlalu dituruti, karena Komnas seharusnya bergerak di bidang yang lebih substansial, yaitu

lebih menekankan pada bidang pendidikan dan penyuluhan HAM, terutama bagi aparat (Wawancara, 15-8-1997).

Penulis menyetujui pendapat Yusril ini, karena kalau Komnas terlalu menuruti kemauan masyarakat, Komnas akan terlalu sibuk dengan kasus per kasus, sehingga masalah yang lebih luas yang seharusnya ditangani oleh Komnas akan terbengkelai. Memang, sebagai lembaga yang melayani masyarakat, Komnas HAM tidak dapat begitu saja mengabaikan tuntutan masyarakat, dalam hal ini menangani kasus per kasus. Karena dengan mengabaikan tuntutan masyarakat, maka masyarakat akan menjadi tidak percaya lagi kepada Komnas. Menghadapi hal ini, menurut penulis, Komnas sebaiknya menjalin kerjasama yang lebih konkrit dengan LBH atau LSM yang lain, sehingga apabila Komnas menerima pengaduan yang dapat ditangani oleh LBH, Komnas dapat melimpahkan kasusnya. Tentu saja Komnas tidak harus lepas tangan begitu saja, tetapi cukup memantau dan mengikuti perkembangannya, atau memberikan petunjuk-petunjuk guna penyelesaian suatu kasus.

Marzuki Darusman juga berpendapat bahwa maraknya pengaduan masyarakat kepada Komnas HAM disebabkan karena masyarakat beranggapan bahwa Komnas mampu menyelesaikan permasalahan dalam waktu relatif singkat. Di sini tampak bahwa masyarakat berharap agar Komnas lebih bertindak sebagai lembaga advokasi daripada sebagai pemantau pelaksanaan HAM.

Tentang fokus tugas Komnas, Dewi Novirianti dari LBH

Jakarta mengatakan bahwa ke depan, Komnas HAM harusnya lebih mengembangkan diri lagi. Komnas jangan terlalu sibuk menyelesaikan masalah-masalah yang mikro sifatnya dan bersifat individual, yang dapat diselesaikan dengan cara lain. Kalaupun Komnas akan menangani masalah-masalah mikro, Komnas harus mampu melakukan perubahan-perubahan yang sifatnya struktural, artinya berusaha supaya persoalan yang bersifat mikro yang ditangani bisa membawa perubahan yang besar terhadap keadaan hukum di Indonesia (Wawancara, 28 Juli 1997).

Gambaran di atas menunjukkan bagaimana masyarakat memberikan tanggapan terhadap Komnas HAM berdasar tingkat pengetahuannya. Karena pengetahuan tentang Komnas, terutama mengenai tujuan dibentuknya dan wewenang Komnas hanya sedikit, maka tanggapan masyarakat juga sesuai dengan pengetahuannya. Menurut teori Psikologi, pernyataan mengenai apa yang dipercayai atau diyakini mengenai obyek sikap disebut *tanggapan kognitif verbal*. Menurut Mann (1969), komponen kognitif berisi persepsi, kepercayaan, dan stereotipe yang dimiliki individu mengenai sesuatu. Seringkali komponen kognitif ini dapat disamakan dengan pandangan (opini), terutama apabila menyangkut masalah isu atau problem yang kontroversial (Mann, dalam S.Azwar, 1995:24). Dalam hal ini komponen kognitif ini berisi kepercayaan seseorang mengenai apa yang berlaku atau apa yang benar bagi obyek sikap. Dan sekali kepercayaan itu telah terbentuk, maka ia akan menjadi dasar pengetahuan seseorang

mengenai apa yang dapat diharapkan dari obyek tertentu (Azwar, 1995:25).

Mengingat penjelasan teori yang dikemukakan oleh Mann tersebut, maka tidaklah mengherankan apabila masyarakat pada akhirnya kecewa pada harapannya sendiri yang terlalu besar terhadap Komnas. Masyarakat telah menganggap Komnas sebagai *super body*, yang dapat menyelesaikan semua masalah di atas lembaga-lembaga yang lain. Dan kepercayaan masyarakat itu telah sedemikian terpatneri dalam hati masyarakat, sehingga berharap agar Komnas dapat mewujudkan harapan-harapan masyarakat tersebut.

Pada kenyataannya, berdasar SK pembentukannya, wewenang Komnas HAM hanya memantau apakah telah terjadi pelanggaran HAM atau tidak pada suatu kasus. Hasil pemantauan direkomendasikan ke instansi tertentu, dan keputusan selanjutnya terserah kepada instansi tersebut. Komnas HAM tidak berwenang untuk mengeluarkan keputusan tentang suatu kasus. Menurut tiga anggota Komnas, yaitu Baharudin Lopa, Soegiri, dan M.Salim, berdasar tugas yang tertuang dalam Keppres No.50 Tahun 1993, Komnas HAM tidak bisa menuntut, dan tidak bisa membawa masalah ke Pengadilan. Namun pada kenyataannya banyak pengadu yang datang ke Komnas HAM untuk memenangkan perkaranya, walaupun buktinya lemah/tidak ada haknya. Adanya pihak-pihak yang memanfaatkan jasa Komnas dengan motif seperti inilah yang seringkali menyatakan kekecewaannya atas cara kerja Komnas (Wawancara, 29 Juli 1997).

Para Pengadu menginginkan agar Komnas menjadi pihak

yang dapat menyelesaikan masalah yang masih dalam sengketa di Pengadilan. Padahal Komnas tidak memiliki wewenang atas masalah yang sedang ditangani oleh lembaga peradilan, maupun yang sedang dalam proses penyelidikan pihak yang berwenang. Menurut Baharuddin Lopa, dalam hal kasus yang sifatnya pidana, fungsi Komnas HAM hanya terbatas memberikan rekomendasi kepada instansi-instansi yang berwenang (Polisi, Kejaksaan, dan lain-lain), untuk diselesaikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sedangkan dalam kasus perdata, Komnas tidak hanya berfungsi memberikan rekomendasi, tetapi apabila diminta oleh pihak-pihak yang bersengketa atau oleh Komnas dianggap perlu cepat diselesaikan untuk menghindari eksese-ekses yang lebih parah, maka Komnas dapat mengambil prakarsa untuk menemukan titik-titik kesepakatan guna dijadikan dasar untuk menyelesaikan sengketa mereka. Meskipun demikian, apabila suatu kasus sedang ditangani oleh instansi lain yang berwenang maka Komnas HAM tidak akan mencampuri, kecuali kalau dalam proses itu terjadi pelanggaran HAM (Makalah Lokakarya III 1997:7-8). Kalau Komnas melangkah lebih jauh, maka Komnas akan melanggar wewenang.

Berkenaan dengan rekomendasi yang dikeluarkan Komnas HAM, Baharudin Lopa mengatakan bahwa Komnas tidak berwenang untuk mendesak pemerintah agar menindaklanjuti rekomendasi tersebut. Hal ini dikatakan Lopa menanggapi banyaknya komentar masyarakat yang menginginkan agar Komnas mempunyai kewenangan untuk memaksa instansi yang telah diberi reko-

mendasi mematuhi rekomendasi Komnas (Wawancara, 29 Juli 1997).

Berbagai tanggapan masyarakat tersebut menurut teori Psikologi, dapat dikategorikan sebagai *tanggapan afektif*, yang dapat dilihat dari pernyataan perasaan seseorang mengenai sesuatu. Komponen afektif ini menyangkut masalah emosional subyektif seseorang terhadap suatu obyek sikap. Jadi dalam hal ini adalah pernyataan masyarakat tentang Komnas HAM secara subyektif, yang tentunya berdasarkan tingkat pengetahuan dan pola pemikiran yang berbeda-beda pula.

Agar masyarakat tidak terlalu menaruh harapan yang terlalu besar pada Komnas sebagai lembaga yang mempunyai wewenang terbatas, maka diperlukan pengetahuan yang cukup, baik tentang tujuan dibentuknya Komnas maupun tugas dan wewenangnya. Berdasar hasil penelitian, maka sebagian besar masyarakat hanya sedikit mengetahui tentang tugas dan wewenang Komnas HAM. Tabel 8 menunjukkan bahwa hanya 11,7% masyarakat yang belum pernah mengadu mengetahui tugas dan wewenang Komnas HAM. Sebanyak 23,9% responden bahkan menyatakan tidak mengetahui tugas dan wewenang Komnas HAM. Tingkat pengetahuan responden Pengadu tentang tugas dan wewenang Komnas HAM ini ternyata lebih baik, yaitu 42,2% atau 19 orang dari 45 responden menyatakan mengetahui tugas dan wewenang Komnas HAM, dan hanya 6,7% yang menjawab tidak mengetahui tugas dan wewenang Komnas HAM.

Akibat dari sedikitnya pengetahuan masyarakat ten-

tang Komnas HAM ini, maka tanggapan yang disampaikan masyarakat menjadi tidak begitu positif, karena mereka mengharapkan sesuatu yang berada di luar jangkauan Komnas. Padahal kalau masyarakat mengetahui dengan jelas tugas dan wewenang Komnas HAM, kekecewaan masyarakat atas pelaksanaan tugas Komnas HAM tidak perlu terjadi. Masyarakat akan mempunyai prediksi terlebih dahulu tentang tindakan yang akan dilakukan Komnas atas pengaduannya. Pengadu tidak akan mengharapkan Komnas mengambil keputusan seperti halnya lembaga pengadilan, tetapi Komnas hanya memberikan jalan keluar atas langkah-langkah yang harus diambil. Dari pihak Komnas, apabila ada instansi yang terkait dengan masalah yang sedang diadukan, maka Komnas akan mengirimkan rekomendasi agar instansi tersebut melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan guna menyelesaikan masalah yang diadukan ke Komnas HAM tersebut. Terhadap rekomendasi tersebut, terse-rah kepada instansi yang bersangkutan untuk mentaatinya atau tidak, karena rekomendasi tidak mempunyai kekuatan paksa secara hukum, tetapi hanya mempunyai kekuatan secara moral.

Tanggapan afektif masyarakat mengenai Komnas ini nampak pula dari tanggapan masyarakat terhadap dasar hukum pembentukan Komnas. Pada tabel 9 terlihat bahwa 61,1% masyarakat yang belum pernah mengadu menyatakan tidak mengetahui dasar hukum dibentuknya Komnas HAM. Akibat ketidaktahuan ini, maka pada tabel 11 sebagian besar responden yang belum pernah mengadu tidak dapat memberikan

tanggapan tentang setuju atau tidak setuju Komnas HAM dibentuk dengan Keppres. Fakta ini menunjukkan bahwa benar kalau pengetahuan seseorang tentang sesuatu mempengaruhi tanggapannya terhadap sesuatu itu. Makin sedikit pengetahuan seseorang tentang sesuatu, makin sedikit pula hal yang dapat ditanggapi.

Memang, perdebatan mengenai dasar hukum pembentukan Komnas HAM hanya terjadi di kalangan tertentu saja. Yusril Ihza Mahendra tidak mempermasalahkan dasar hukum pembentukan Komnas HAM, apakah Keppres atau undang-undang, yang terpenting adalah pola kerjanya, bagaimana bekerjanya (wawancara, 15 Agustus 1997).

Frans H. Winarta juga tidak mempermasalahkan dasar hukum pembentukan Komnas ini. Tetapi menurutnya, akan lebih terjamin kepastian hukumnya apabila Komnas HAM dibentuk dengan Undang-undang, tidak dengan Keppres. Andaikata tidak dibentuk dengan undang-undang, yaitu dengan Keppres seperti saat ini, asal kerja Komnas HAM cukup baik, mandiri, tidaklah menjadi masalah (wawancara, 16 Agustus 1997).

LBH Jakarta melalui Dewi Novirianti juga berpendapat hampir sama dengan kedua ahli di atas. Idealnya, Komnas dibentuk dengan Undang-undang, karena kalau dibentuk dengan Keppres, berarti DPR tidak campur tangan terhadap segala sesuatunya. Tetapi untuk menetapkan suatu undang-undang dibutuhkan waktu yang lama, padahal kebutuhan untuk membentuk lembaga yang bergerak di bidang HAM sudah mendesak. Jadi, sekarang idealnya Komnas bekerja sebaik mungkin dan

berusaha independen serta dapat menyelesaikan persoalan-persoalan struktural, bukan persoalan-persoalan mikro. Kalaupun akan menangani masalah-masalah yang bersifat mikro, hendaknya yang bersifat struktural, yang membawa perubahan besar dalam masyarakat (Wawancara, 28 Juli 1997).

Yayasan Pusat Studi HAM (Yapusham) dan YLBHI, masing-masing melalui Harry Wibowo dan Ahmad Fauzan berpendapat sama, bahwa dasar hukum itu sebenarnya tidak perlu dipermasalahkan. Yang paling penting adalah bagaimana bekerjanya Komnas dan integritas para anggotanya. Tetapi idealnya memang dibentuk dengan undang-undang (Wawancara, 24 dan 30 Juli 1997).

Kastorius Sinaga merupakan salah satu dari kalangan yang berpendapat kalau Komnas seharusnya dibentuk dengan Undang-undang. Menurutnya, karena dibentuk dengan Keppres, kinerja Komnas kurang leluasa. Hal senada juga diungkapkan oleh Todung M. Lubis, yaitu Komnas harus dibentuk berdasar Undang-undang agar lebih kuat dasar hukumnya. Selain Sinaga dan Lubis, Muh. Zaidun, mantan Direktur LBH Surabaya juga mempermasalahkan dasar hukum pembentukan Komnas dari segi independensinya.

Adanya berbagai pendapat di atas menunjukkan bahwa orang-orang yang mempunyai lebih banyak pengetahuan tentang Komnas HAM, lebih dapat memberikan tanggapan yang kritis. Dan berdasar pengamatan penulis, maka kalangan yang banyak mempermasalahkan dasar hukum pembentukan Komnas ini adalah kalangan hukum dan kalangan LSM. Selebihnya, karena penge-

tahuan masyarakat tentang dasar hukum pembentukan Komnas HAM begitu sedikit, maka banyak masyarakat yang tidak mengetahui apakah dasar hukum pembentukan Komnas cukup dengan Keppres atau tidak.

Hal itu berarti sesuai dengan teori dari Theodore M. Newcomb, bahwa ketepatan persepsi seseorang terhadap sesuatu dipengaruhi oleh kemajuan kognitif dari orang tersebut. Kognisi menurut Kamus Besar bahasa Indonesia berarti kegiatan memperoleh pengetahuan atau usaha mengenali sesuatu melalui pengalaman sendiri. Dikaitkan dengan masalah di atas, maka apabila responden mempunyai pengetahuan yang lebih banyak, baik diperoleh dari luar maupun pengalaman sendiri, responden akan memiliki persepsi atau tanggapan yang lebih tepat.

Tanggapan masyarakat tentang Komnas HAM juga menyangkut keanggotaan Komnas HAM. Banyak kalangan yang mempermasalahkan banyaknya anggota Komnas HAM yang berasal dari kalangan pemerintahan (birokrat) dan mantan birokrat, sehingga ikut mempengaruhi kemandirian Komnas. Menurut Yusril Ihza Mahendra, karena banyaknya anggota Komnas yang berasal dari pemerintahan, maka kerja Komnas HAM menjadi kurang terbuka (Wawancara, 15-8-1997).

Frans H. Winarta berpendapat bahwa ketidakmandirian Komnas HAM diantaranya disebabkan karena sebagian besar anggota Komnas adalah birokrat atau mantan birokrat. Namun demikian, persoalan utamanya lebih pada struktur daripada individu. Jadi ketidakmandirian Komnas bukan semata-mata

disebabkan oleh para anggotanya. Untuk anggota Komnas HAM, Frans menyarankan agar dipilih orang-orang yang cukup 'vokal' dan mampu menjalankan mediasi dan dapat menghasilkan sesuatu yang baik. Tetapi anggota yang vokal saja tidak cukup,. Yang paling penting adalah dapat mencapai masud dan tujuannya. Karena kalau vokal saja tapi tak ada hasilnya, percuma (Wawancara, 16-8-1997).

Dewi Novirianti dari LBH menyarankan agar keanggotaan Komnas HAM dilengkapi dengan orang-orang dari berbagai kalangan, dan dispesifikasi menurut keahliannya (Wawancara, 28 Juli 1997).

Berdasar hasil penelitian, seperti terlihat pada tabel 5, sebagian besar responden, baik responden Pengadu maupun responden yang belum pernah mengadu menyatakan hanya mengetahui sedikit tentang anggota-anggota Komnas HAM. Hanya 18 orang (10%) dari responden yang belum pernah mengadu mengetahui personil-personil yang menjadi anggota Komnas HAM dan jumlah keseluruhan anggotanya. Lebih spesifik lagi, dari jumlah 18 orang tersebut, 12 orang diantaranya adalah pengacara. Sementara itu, dari responden Pengadu diperoleh data bahwa 1/3 (33,3%) dari responden Pengadu menyatakan mengetahui anggota-anggota Komnas HAM, dan berdasar tabel 6, 37,8% dari responden mengetahui jumlah anggota Komnas HAM, dan 48,9% responden menyatakan hanya sedikit mengetahui anggota-anggota Komnas HAM. Frekuensi responden Pengadu yang mengetahui tentang anggota-anggota Komnas HAM ternyata lebih besar daripada responden yang

belum pernah mengadu. Hal ini dapat dipahami dengan teori Theodore M.Newcomb.

Akibat dari pengetahuan masyarakat tentang anggota Komnas HAM yang berbeda-beda, maka tanggapan tentang ideal-tidak idealnya keanggotaan Komnas HAM menjadi berbeda-beda pula. Dan karena pada responden yang belum pernah mengadu banyak yang tidak mengetahui anggota-anggota Komnas HAM, maka 57,8% responden pada tabel 13 tidak dapat memberikan tanggapan tentang ideal/tidak idealnya keanggotaan Komnas HAM. Sementara itu, untuk responden Pengadu, dari perbandingan antara tabel 5 dan tabel 13 terlihat bahwa responden yang menyatakan mengetahui anggota-anggota Komnas mempunyai prosentase yang sama dengan responden yang menjawab bahwa Komnas telah ideal pada tabel 13. Demikian pula dengan jawaban 'tahu sedikit' dan 'tidak tahu', tidak jauh berbeda dengan frekuensi jawaban tidak ideal dan tidak tahu.

E. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Tanggapan Masyarakat terhadap Keberadaan dan Peranan Komnas HAM dalam Penegakan HAM di Indonesia

Untuk dapat mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tanggapan masyarakat terhadap keberadaan dan peranan Komnas HAM di Indonesia, maka dalam penelitian ini akan dipergunakan teori dari Theodore M.Newcomb, bahwa persepsi itu dipengaruhi oleh beberapa hal, yaitu kepekaan individu, pendirian perseptor, inteligensia, dan kepribadian persep-

tor. Selanjutnya ketepatan persepsi tersebut dipengaruhi oleh kepandaian dan pengalaman, kemajuan kognitif/pengetahuan, pola sikap, dan latar belakang sosial. Selain teori Psikologi yang dikemukakan oleh Newcomb, akan dipakai pula teori Sosiologi, yaitu Interaksi Simbolik modern yang dikemukakan oleh Herbert Blumer.

Sejak awal berdirinya, Komnas HAM memang telah memancing berbagai tanggapan. Mula-mula diragukan kemandiriannya karena dasar hukum pembentukannya dengan Keppres. Kemandirian ini juga dikaitkan dengan masalah pendanaan yang berasal dari Sekretariat Negara. Kemudian tanggapan terhadap keanggotaan Komnas HAM yang banyak birokrat dan mantan birokrat. Berbagai tanggapan tersebut hanya dikemukakan oleh beberapa kalangan tanpa melihat secara jelas bagaimana bekerjanya Komnas sesungguhnya.

Berdasar pengamatan penulis, tanggapan-tanggapan awal tentang Komnas ini hanya muncul di kalangan ahli hukum dan sosial politik, serta aktivis LSM yang bergerak di bidang pembelaan HAM. Masyarakat awam tidak mempermasalahkan bagaimana proses pembentukan Komnas, apa dasar hukumnya, siapa yang menjadi anggotanya, dan sebagainya. Bagi masyarakat kebanyakan, yang paling penting adalah Komnas HAM ada, dan memberikan bantuan atas suatu masalah yang diadukan. Lahirnya Komnas HAM memberi harapan besar kepada masyarakat. Entah bagaimana hasilnya nanti, yang jelas untuk mengadukan masalah ke Komnas, masyarakat tidak perlu melalui birokrasi yang berbelit-belit, cukup datang atau

mengirim surat, dan tidak dipungut biaya. Hal itulah yang paling penting bagi masyarakat, yaitu manfaatnya. Jadi, yang banyak mempermasalahkan dan memberikan komentar tentang Komnas HAM adalah ahli hukum yang memang benar-benar peduli dengan masalah-masalah hukum dan politik di Indonesia. Juga aktivis-aktivis LSM yang selama ini cukup vokal dan selalu menginginkan perubahan di dalam masyarakat.

Agar dapat mengetahui bagaimana sesungguhnya tanggapan masyarakat, maka kepada masyarakat diberikan kuesioner untuk diisi. Berbagai tanggapan masyarakat yang berbeda-beda tersebut ternyata dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor pertama, seperti dikemukakan di atas adalah kepekaan individu. Berbagai macam motivasi dan emosi atau perasaan mempengaruhi pandangan perseptor. Motivasi atau emosi yang berbeda akan menghasilkan tanggapan yang berbeda pula.

Seperti halnya dalam penelitian ini, responden Pengadu yang pengaduannya ditolak karena kasusnya bukan merupakan wewenang Komnas atau pada saat mengadukan masalahnya hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan, akan menyatakan bahwa kerja Komnas HAM tidak memuaskan, Komnas tidak mandiri, dan sebagainya. Tanggapan ini tentunya dipengaruhi oleh perasaan kecewa karena apa yang diinginkan tidak tercapai. Segala kekecewaan, sakit hati, dan rasa tidak puas ditumpahkan kepada Komnas HAM sebagai pengharapan yang terakhir. Hal ini akan berbeda apabila apa yang diinginkan tercapai. Segala pujian akan ditujukan kepada Komnas HAM. Pada tabel 20 terlihat bahwa 22,2% responden

Pengadu menyatakan bahwa pelaksanaan tugas-tugas Komnas HAM sudah memuaskan, 60% menyatakan bahwa pelaksanaan tugas-tugas Komnas baru sedikit memuaskan, dan 17,8% sisanya menyatakan bahwa kinerja Komnas HAM belum memuaskan. Dari jawaban-jawaban responden ini, alasan yang paling banyak dikemukakan adalah karena rekomendasi Komnas banyak yang tidak ditindaklanjuti, sehingga akibatnya kasus menjadi menggantung. Selain itu, Komnas tidak dapat memutus perkara/ tidak mempunyai kekuasaan eksekutorial. Dilihat dari alasan-alasan yang dikemukakan, maka terlihat bahwa motif responden Pengadu dalam mengadukan masalahnya ke Komnas HAM adalah untuk memperoleh keputusan atas suatu kasus. Padahal kewenangan Komnas bukan seperti itu. Akibat motif yang demikian, maka responden akan memberikan tanggapan bahwa kinerja Komnas tidak memuaskan atau walaupun memperoleh kepuasan, itu hanya sedikit saja. Berbeda dengan responden yang mempunyai motif untuk memperoleh petunjuk tentang kasus yang sedang dihadapi atau mencari jalan keluar sesuai dengan tugas dan wewenang Komnas HAM, maka jawaban yang diberikan adalah bahwa kinerja Komnas sudah memuaskan kalau dilihat dari tugas dan kewenangannya.

Emosi atau perasaan pada saat tertentu juga mempengaruhi tanggapan terhadap kinerja Komnas HAM. Responden yang baru saja mengalami kekecewaan karena harapannya tidak tercapai akan memberikan tanggapan yang negatif tentang Komnas, seperti Komnas tidak mandiri, keanggotaan tidak ideal, pelaksanaan tugas tidak memuaskan, dan sebagainya,

seperti terlihat pada tabel 13, 20, dan 22. Akibatnya, mereka menyatakan bahwa mereka tidak akan mengadukan masalahnya kembali ke Komnas HAM apabila mempunyai masalah lagi di kemudian hari (tabel 19). Lembaga yang dituju kebanyakan adalah LBH/LSM yang lain seperti terlihat pada tabel 18. Alasan yang dikemukakan adalah karena LBH/LSM yang lain dianggap lebih independen. Sebaliknya, responden Pengadu yang merasa harapan-harapannya terpenuhi menyatakan bahwa Komnas mandiri, dan menyatakan akan mengadukan masalahnya ke Komnas lagi apabila mempunyai masalah lagi di kemudian hari.

Bagi responden masyarakat yang belum pernah mengadu, tanggapan terhadap Komnas bisa juga dipengaruhi oleh emosi atau perasaan pada saat tertentu. Perasaan itu dapat berupa ketertarikan terhadap sesuatu, pandangan mengenai sesuatu, dan sebagainya. Responden yang tertarik dengan masalah-masalah aktual dan membaca berbagai berita di media massa mengenai kiprah Komnas, maka akan memberikan tanggapan yang berbeda-beda. Misalnya responden yang begitu tertarik dengan kasus Marsinah, maka akan memberikan tanggapan bahwa Komnas tidak mandiri, dan perlu wewenang yang lebih dari sekedar rekomendasi, seperti terlihat pada tabel 21. Contoh lain, misalnya pada saat itu responden tertarik pada kasus 27 Juli, maka responden akan memberikan tanggapan bahwa Komnas mandiri, namun memerlukan kewenangan yang lebih dari sekedar mengeluarkan rekomendasi. Khusus mengenai wewenang ini, hampir seluruh responden, baik Pengadu

maupun masyarakat yang belum pernah mengadu menginginkan agar Komnas memiliki wewenang yang lebih dari sekedar memberikan rekomendasi.

Di samping motivasi, emosi/perasaan, faktor pendirian perseptor juga ikut berpengaruh dalam memberikan tanggapan mengenai sesuatu hal. Pendirian menurut Kamus besar Bahasa Indonesia berarti pendapat (keyakinan) yang dipakai tumpuan untuk memandang atau mempertimbangkan sesuatu. Responden yang menganggap bahwa kelahiran Komnas sebagai hal yang positif yang bertujuan untuk menegakkan dan melindungi HAM, dan berorientasi pada perlindungan hak-hak masyarakat, maka akan menilai positif apa yang dilakukan oleh Komnas HAM. Sebaliknya, responden yang berpendapat bahwa Komnas dibentuk hanya sebagai alat pemerintah untuk menepis tuduhan luar negeri bahwa pemerintah Indonesia telah banyak melakukan pelanggaran HAM, akan selalu menganggap bahwa segala apa yang dilakukan Komnas HAM hanya merupakan manuver politik pemerintah saja. Mereka yang berpendapat terakhir akan selalu beranggapan bahwa Komnas tidak mandiri, tanpa membuktikan terlebih dahulu bagaimana bekerjanya Komnas HAM.

Inteligensia atau kepandaian masyarakat juga mempengaruhi tanggapannya terhadap Komnas HAM. Berdasar hasil penelitian, maka makin tinggi tingkat pendidikan responden, maka makin tinggi pula prosentase tanggapan yang dapat diperoleh. Tabel 10 dan 12 membuktikan bahwa makin tinggi tingkat pendidikan responden, tanggapan yang diberikan

semakin kritis dengan disertai alasan-alasan, bukan hanya menjawab 'tidak tahu' saja. Tabel 12 menunjukkan bahwa seluruh responden yang berpendidikan SD (100%) tidak dapat memberikan tanggapan mengenai dasar hukum pembentukan Komnas. Dari 21 responden yang berpendidikan SLTP, 60% diantaranya tidak dapat memberikan tanggapan, SLTA 28,2%, dan responden yang berpendidikan Akademi/PT hanya 24,7% diantaranya tidak dapat memberikan tanggapan.

Menurut penulis, tingkat kepandaian seseorang akan mempengaruhi cara berpikir dan bagaimana cara memandang sesuatu. Orang yang mempunyai tingkat inteligensia yang lebih tinggi tidak akan menerima dan menanggapi begitu saja stimulus yang diterimanya, tetapi melalui proses penerimaan, penalaran, dan pemahaman yang lebih panjang. Terhadap stimulus yang diterimanya, maka akan ditelaah, diolah, untuk kemudian diinterpretasikan maknanya. Dan dengan inteligensia yang cukup tinggi dan pengetahuan yang lebih banyak, maka proses pemberian makna ini akan menjadi lebih tajam.

Latar belakang sosial seseorang juga mempengaruhi tanggapannya terhadap Komnas HAM. Latar belakang sosial dalam hal ini dapat diukur dari tingkat pendidikan dan tingkat pendapatan. Yang jelas, dengan tingkat pendidikan yang lebih tinggi, sebagian besar masyarakat mempunyai pendapatan yang lebih tinggi pula. Berdasar hasil penelitian, maka 40 orang dari seluruh responden (17,8%) mempunyai pendapatan di atas satu juta rupiah. Dari jumlah 40

orang tersebut, 36 orang diantaranya adalah berpendidikan akademi/PT.

Meskipun tingkat pendidikan mempengaruhi tingkat pendapatan masyarakat, namun tidak semua masyarakat yang berpendidikan akademi/PT mempunyai pendapatan yang tinggi. Sebanyak 37 orang responden yang berpendidikan akademi/PT mempunyai pendapatan antara Rp.200.000,00 - Rp. 400.000,00, 21 orang berpendapatan Rp. 401.000,00 - Rp. 800.000,00, dan sisanya tidak mempunyai pendapatan yang tetap.

Dikatakan bahwa latar belakang sosial mempunyai pengaruh terhadap tanggapan masyarakat adalah karena berdasarkan hasil penelitian, maka responden yang memiliki pendidikan yang lebih tinggi mempunyai tanggapan yang lebih kritis. Masyarakat yang berpendidikan lebih rendah, menganggap bahwa dibentuknya Komnas HAM adalah untuk membantu masyarakat yang memerlukan bantuan, melindungi rakyat, dan membela hak-hak setiap rakyat. Kemudian alasan mengadu ke Komnas adalah karena Komnas gratis, dan wawasan tentang hukum terbatas. Hal ini berbeda dengan tanggapan dari responden yang mempunyai pendidikan yang lebih tinggi yang tidak hanya menanggapi kelahiran Komnas sebagai lembaga yang bergerak di bidang advokasi. Terutama responden yang mengerti atau menaruh perhatian terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan hukum dan HAM, diantaranya adalah responden yang mempunyai pekerjaan sebagai pengacara dan responden yang bekerja di Deplu mempunyai tanggapan yang paling kritis. Oleh mereka kelahiran Komnas dilihat secara lebih

jauh, yaitu dilihat dari berbagai segi, baik segi hukum, politik, maupun dari segi hubungan internasional.

Teori Interaksi Simbolik seperti yang dikemukakan oleh Herbert Blumer juga menerangkan, bahwa tanggapan seseorang tidak dibuat secara langsung terhadap tindakan orang lain, tetapi didasarkan atas makna yang diberikan terhadap tindakan orang lain itu. Berarti antara stimulus (rangsangan) dan respons (tanggapan) terdapat proses interpretasi yang merupakan proses berpikir. Di sinilah letak perbedaan antara tanggapan orang yang mempunyai tingkat inteligensia tinggi dan sebaliknya, yaitu karena adanya proses berpikir, yang masing-masing orang kemampuannya berbeda-beda. Bagaimanapun juga, orang-orang yang mempunyai tingkat inteligensia yang lebih tinggi akan mempunyai kemampuan berpikir yang lebih baik. Dengan tingkat pendidikan yang berbeda, maka makna yang diberikan terhadap segala tindakan Komnas HAM juga menjadi berbeda. Orang yang mempunyai kemampuan berpikir yang lebih baik akan mencari tahu latar belakang apakah yang ada di setiap tindakan Komnas. Jadi tidak langsung menerima dan menanggapi begitu saja apa yang telah dilihat atau dibacanya tentang kegiatan Komnas.

Di samping pengetahuan dan inteligensia, tanggapan seseorang terhadap sesuatu juga dipengaruhi oleh pengalaman seseorang tentang sesuatu. Dalam penelitian ini, berarti tanggapan antara responden Pengadu dengan responden yang belum pernah mengadukan masalahnya ke Komnas HAM akan berbeda. Tanggapan dari responden Pengadu akan dapat lebih

menjelaskan segala sesuatu tentang Komnas dan pelaksanaan tugas-tugasnya. Seperti terlihat pada tabel 11, karena telah berhubungan langsung dengan Komnas, maka prosentase tanggapan yang diperoleh lebih banyak dari Pengadu. Dan hasilnya, 44,4% Pengadu menyetujui Keppres sebagai dasar hukum pembentukan Komnas, sementara hanya 18,3% masyarakat yang belum pernah mengadu menyatakan setuju Komnas dibentuk dengan Keppres.

Menurut pengamatan penulis, masyarakat yang belum pernah mengadu cenderung mempunyai anggapan bahwa karena Komnas dibentuk dengan Keppres, maka Komnas tidak akan mandiri, sebab ada rasa takut terhadap pemerintah. Komnas dianggap akan dikooptasi oleh pemerintah dalam pandangan-pandangannya. Kenyataannya, setelah melihat dan merasakan sendiri bagaimana bekerjanya Komnas HAM, maka Pengadu banyak yang menyetujui dibentuknya Komnas HAM dengan Keppres. Kinerja Komnas ternyata tidak terpengaruh oleh dasar hukum pembentukannya. Seperti nampak pada tabel 19, sebagian besar responden Pengadu (64,4%) menyatakan ingin kembali mengadu ke Komnas HAM apabila mempunyai masalah lagi. Sebagian besar Pengadu (60%) juga menyatakan bahwa Komnas mandiri di dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Responden Pengadu yang merasa kecewa karena harapan-harapannya tak terkabul, mempunyai tanggapan yang berbeda dengan Pengadu yang harapan-harapannya tercapai. Para responden ini menyatakan bahwa hasil kerja Komnas belum memuaskan, tidak mandiri, dan menyatakan tidak akan kembali

mengadu ke Komnas apabila suatu saat mempunyai masalah.

Menurut teori Psikologi, untuk menjadi dasar pembentukan sikap, pengalaman pribadi haruslah meninggalkan kesan yang kuat. Sikap akan lebih mudah terbentuk apabila pengalaman pribadi tersebut terjadi dalam situasi yang melibatkan faktor emosional. Pengalaman responden dalam mengadukan masalahnya ke Komnas HAM merupakan pengalaman pribadi yang jelas melibatkan faktor emosional, karena terdapat berbagai harapan yang menyertai pengaduan mereka.

Karena pengalaman pula, maka terdapat perbedaan tanggapan terhadap kinerja Komnas HAM. Responden yang pernah mengadu dan telah merasakan hasil kerja Komnas memberikan frekuensi jawaban 'sudah memuaskan' yang lebih besar daripada responden yang belum pernah mengadu ke Komnas. Menurut penulis, responden yang belum pernah mengadu hanya menduga saja, dengan melihat latar belakang pembentukan, dan sebagainya. Hal ini berbeda dengan responden Pengadu yang telah merasakan dan menikmati jasa Komnas HAM.

Demikian pula tanggapan terhadap keanggotaan Komnas. Responden yang belum pernah mengadu, selain banyak yang tidak tahu personil-personil yang menjadi anggota Komnas HAM, sebagian besar responden (57,8%) tidak dapat memberikan tanggapan apakah keanggotaan Komnas ideal/tidak ideal. Sementara itu, 75,5% Pengadu dapat memberikan tanggapan ideal atau tidaknya Komnas HAM. Dari jumlah tersebut, 33,3% diantaranya menyatakan bahwa keanggotaan Komnas ideal dan sisanya berpendapat bahwa keanggotaan Komnas tidak ideal.

Responden Pengadu lebih dapat memberikan tanggapan karena mereka sudah pernah mengadu, memperoleh pengarahan, bertemu dengan beberapa anggotanya, dan melihat serta merasakan hasil kerjanya. Kalaupun belum pernah bertemu karena pengaduan berbentuk tertulis, biasanya orang yang mempunyai masalah akan berusaha mengetahui lebih banyak tentang pihak-pihak yang terkait, termasuk Komnas HAM. Dengan latar belakang demikian, maka responden Pengadu lebih dapat memberikan tanggapan yang mendekati kenyataan. Sementara itu, responden yang belum pernah mengadu hanya membaca dan melihat dari media massa atau memperoleh informasi dengan cara yang lain, dan hanya mengetahui bahwa anggota Komnas HAM banyak yang birokrat atau mantan birokrat. Akibatnya, meskipun belum mengetahui hasil kerja Komnas HAM yang sebenarnya, mereka memberikan tanggapan bahwa keanggotaan Komnas HAM tidak ideal (pada tabel 13 sebanyak 26,1% responden menyatakan bahwa keanggotaan Komnas tidak ideal).

Tanggapan mengenai sesuatu hal juga berkaitan dengan kepribadian dari orang tersebut. Orang yang mempunyai kepribadian positif akan selalu berpikir positif, dan orang yang mempunyai kepribadian negatif akan selalu berpikir negatif tentang sesuatu hal. Responden yang mempunyai kepribadian positif akan selalu memandang Komnas dari segi positifnya terlebih dahulu sebelum mengetahui bagaimana cara kerjanya. Sebaliknya, responden yang memang mempunyai kepribadian negatif akan selalu curiga dan menuduh bahwa Komnas HAM tidak mandiri, keanggotaan Komnas tidak ideal

karena kurang representatif, hasil-hasil temuan Komnas selalu dipengaruhi oleh pihak pemerintah, dan sebagainya. Tanpa menunggu dan melihat cara kerja Komnas, dengan dasar hukum pembentukan yang "hanya" Keppres, responden yang berkepribadian negatif akan langsung berpendapat bahwa Komnas tidak akan mandiri dan hanya merupakan alat propaganda pemerintah saja. Kebanyakan dari masyarakat yang berpendapat demikian biasanya "anti-pemerintah", yang hanya memandang sesuatu dari sisi dirinya secara subyektif.

Penulis berpendapat, bahwa di samping faktor-faktor yang telah disebutkan di atas, tanggapan masyarakat terhadap eksistensi dan peranan Komnas dipengaruhi oleh kondisi obyektif yang terjadi di Indonesia akhir-akhir ini. Salah satu faktor yang dapat mempengaruhi tanggapan masyarakat adalah kondisi penegakan hukum di Indonesia pada saat ini.. Secara umum dapat dikatakan bahwa pada saat ini kondisi penegakan hukum di Indonesia kurang baik. Hal ini ditandai dengan belum tumbuhnya kesadaran hukum masyarakat dengan baik, kesadaran hukum dari aparat yang juga kurang baik, tidak berfungsinya lembaga peradilan sebagaimana mestinya, dan sebagainya. Karena kesadaran hukum yang belum begitu baik, baik di kalangan masyarakat maupun di kalangan aparat pemerintah, maka akan menimbulkan situasi yang potensial untuk terjadinya pelanggaran HAM.

Menurut pengamatan penulis, kekurangpercayaan masyarakat terhadap bekerjanya lembaga penegak hukum seperti diuraikan di muka juga ikut mempengaruhi tanggapan masyara-

kat terhadap bekerjanya lembaga-lembaga yang dibentuk oleh pemerintah, termasuk Komnas HAM yang dibentuk dengan Kepres. Segala upaya pemerintah biasanya ditanggapi dengan sinis, seolah-olah hanya basa-basi pemerintah belaka. Demikian pula dengan eksistensi dan peranan Komnas HAM di Indonesia, karena dibentuk oleh pemerintah, maka dianggap bahwa Komnas merupakan alat pemerintah. Untuk itu, kondisi penegakan hukum di Indonesia perlu diperbaiki, agar kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah khususnya lembaga penegak hukum menjadi baik.

Apalagi pada saat krisis moneter seperti sekarang ini, kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintah makin tipis. Masyarakat sudah tidak peduli lagi pada upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah. Akibatnya masyarakat menggantungkan harapan yang begitu besar kepada Komnas HAM, dan apabila Komnas tidak dapat memenuhi harapan tersebut, mereka akan menganggap Komnas sama saja dengan pemerintah. Karena kekecewaan tersebut, maka tanggapan yang diberikan kepada Komnas akan negatif.

Frans H. Winarta menilai, secara umum Komnas HAM telah menjalankan tugas dengan baik, terutama melalui mediasi. Tetapi kalau menyangkut masalah-masalah fundamental, yang menyangkut pejabat tinggi, misalnya kasus Marsinah dan kasus Kedung Ombo, Komnas tidak dapat berbuat apa-apa. Hal ini karena menyangkut struktur kekuasaan (Wawancara, 16-8-1997).

Dari LBH Jakarta, Dewi Novirianti berpendapat bahwa

Komnas HAM sudah melaksanakan tugasnya dengan baik sesuai dengan tujuan dibentuknya. Memang secara ideal belum dapat dikatakan berhasil, namun dilihat dari usianya yang masih muda, Komnas HAM dapat dikatakan telah cukup menjalankan tugasnya dengan baik (Wawancara, 28 Juli 1997). Demikian juga Ahmad Fauzan dari YLBHI berpendapat bahwa dilihat dari fungsinya berdasar Keppres No.50 Tahun 1993, Komnas telah melaksanakan tugas-tugasnya dengan cukup baik (Wawancara, 24 Juli 1997).

Menurut pandangan penulis, dalam menanggapi keberadaan dan peranan Komnas HAM dalam penegakan HAM di Indonesia, sebaiknya setiap masyarakat berpikiran positif dulu. Bagaimanapun juga, dibentuknya Komnas HAM harus dilihat sebagai niat baik pemerintah Indonesia untuk memperbaiki kondisi penegakan HAM di tanah air. Mengenai bagaimana cara kerja Komnas selanjutnya, akan terbukti dengan melihat hasil-hasil yang telah dicapai. Penulis sendiri berpendapat bahwa selama ini Komnas sudah menjalankan tugas-tugasnya dengan baik. Mengenai rekomendasi yang banyak dikeluhkan masyarakat karena tidak ada tindak lanjutnya, itu bukan merupakan kelemahan Komnas. Menurut SK pendiriannya, tugas dan wewenang Komnas diantaranya adalah memantau dan menyelidiki pelaksanaan HAM, untuk selanjutnya memberikan pendapat, pertimbangan, dan saran kepada badan pemerintahan negara mengenai pelaksanaan HAM. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, apabila benar ditemukan pelanggaran HAM, selanjutnya Komnas akan mengeluarkan rekomendasi. Tindak

1
lanjut rekomendasi tersebut diserahkan kepada instansi terkait, karena Komna tidak mempunyai kewenangan untuk memaksa instansi tersebut untuk mentaati rekomendasi yang telah dikeluarkan Komnas. Jadi pelaksanaan rekomendasi tersebut tergantung dari iktikad baik dari instansi yang bersangkutan. Meskipun demikian, Komnas mengikuti dan memantau dari waktu ke waktu pelaksanaan rekomendasinya.

Dengan melihat tugas dan kewenangan Komnas HAM yang terbatas tersebut, menurut pendapat penulis adalah salah apabila menyalahkan Komnas dan menganggap Komnas tidak mandiri karena adanya rekomendasi Komnas HAM yang tidak ditindaklanjuti. Harus disadari bahwa masalah HAM merupakan masalah bersma, bukan cuma tanggung jawab lembaga HAM. Seperti dikemukakan oleh Michelle Falardeau Ramsay QC, ketua Komisi HAM Kanada, meskipun lembaga HAM itu kuat, tapi tanpa dukungan rakyat dan pemerintah, usaha memperkuat perlindungan HAM tidak akan efektif. Karena sebuah aksi penegakan HAM yang efektif tidak hanya membutuhkan institusi seperti Komnas HAM, tetapi yang lebih penting lagi adalah membutuhkan pemerintah yang menghormati HAM dan menegakkan hukum (Makalah Lokakarya HAM III 3-4 Desember 1997).

Di samping hal-hal tersebut di atas, menurut Falardeau Ramsay, aksi efektif di bidang HAM membutuhkan pula undang-undang yang menjunjung tinggi penghormatan HAM, pengadilan yang adil, serta LSM dan rakyat kuat serta dinamis. Aksi efektif itu juga membutuhkan kerjasama dengan

organisasi yang berpengaruh, seperti militer, polisi, pendidik, dan perusahaan besar (Kompas, 3-12-1997).

F. Peranan yang Diharapkan Masyarakat dan Kendala yang Dihadapi Komnas HAM

Tidak dapat dipungkiri, kemunculan Komnas telah membawa dinamika tersendiri dalam diskursus tentang pengembangan kesadaran dan pelaksanaan HAM. Meskipun secara formal kelembagaan lahir agak terlambat dan berdasar Kepres, namun lembaga ini telah memberikan sesuatu bagi masyarakat Indonesia, khususnya di bidang advokasi terhadap hal-hal yang erat kaitannya dengan masalah-masalah HAM.

Kehadiran Komnas HAM telah membawa suasana baru dalam pelaksanaan HAM di Indonesia. Masyarakat mulai sadar akan hak-haknya. Berbagai kasus yang selama ini tidak diproses secara hukum/tidak selesai diproses, diadukan ke Komnas HAM. Jadilah Komnas HAM sebagai lembaga yang menampung segala permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Padahal tidak semua kasus dapat diselesaikan oleh Komnas HAM, karena wewenang yang terbatas. Namun demikian, masyarakat seperti tidak mau tahu, sehingga muncul berbagai tanggapan dan kritik atas cara kerja Komnas HAM.

Dalam perkembangan selanjutnya, masyarakat menghendaki agar Komnas dapat berbuat lebih banyak daripada sekedar mengeluarkan rekomendasi. Berdasar hasil penelitian, maka hampir semua responden menghendaki agar Komnas HAM

mempunyai wewenang yang lebih dari sekedar mengeluarkan rekomendasi (lihat tabel 21 sebanyak 93,3% responden pengadu dan 77,8% responden yang belum pernah mengadu menjawab Komnas perlu mempunyai wewenang yang lebih dari sekedar rekomendasi). Kebanyakan masyarakat menghendaki agar Komnas mempunyai wewenang yudisial sekaligus eksekutorial. Harapan masyarakat dengan mengadukan masalahnya ke Komnas HAM adalah untuk memperoleh penyelesaian kasusnya. Komnas dianggap oleh sebagian besar masyarakat sebagai lembaga terakhir yang akan dapat menyelesaikan segala masalahnya. Akibat harapan masyarakat yang terlalu berlebihan ini, pada akhirnya masyarakat kecewa terhadap harapannya sendiri.

Berdasar hasil penelitian maka harapan-harapan masyarakat terhadap Komnas menyangkut berbagai hal, yang dapat dikategorikan dalam beberapa masalah, yaitu masalah kewenangan, rekomendasi, keanggotaan, dan independensi. Disamping beberapa hal tersebut yang merupakan prioritas jawaban, masih ada hal-hal lain yang diharapkan masyarakat untuk dilakukan Komnas, yaitu mengenai pengumuman hasil temuan dan mekanisme pelaporan hasil temuan.

Berkaitan dengan masalah kewenangan, berdasar hasil penelitian, maka masyarakat menghendaki agar wewenang Komnas diperluas, diperkuat, dengan menetapkannya didalam Undang-Undang. Masyarakat menghendaki agar cakupan kewenangan Komnas diperluas, sehingga Komnas dapat bertindak sebagai pengambil keputusan. Dengan demikian, kinerja Komnas tidak setengah-setengah dalam menyelesaikan masalah.

Apabila masalah yang diadukan berkaitan dengan berbagai hukum, baik berupa tindak pidana maupun masalah-masalah perdata, maka masyarakat menghendaki agar Komnas dapat membawa masalah ke pengadilan. Hal-hal yang dikemukakan dimuka adalah merupakan harapan masyarakat. Namun kalau dilihat dari SK Pendiriannya, maka apa yang diharapkan masyarakat tersebut adalah terlalu berlebihan, karena kewenangan Komnas yang menyangkut pelanggaran HAM hanya memantau, menyelidiki, untuk kemudian memberikan pendapat, pertimbangan dan saran kepada badan pemerintahan negara.

Dalam Keppres No.50/ 1993 pada Pasal 5 telah jelas disebutkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan Komnas HAM yang juga merupakan tugas dan kewenangan Komnas. Jadi, apabila Komnas bertindak lebih dari apa yang telah digariskan, itu berarti Komnas telah keluar dari jalur yang semestinya. Kalau Komnas menuruti apa yang dikehendaki masyarakat maka akan terjadi tumpang tindih kewenangan dengan lembaga lain. Misalnya kewenangan untuk mengambil keputusan. Apabila Komnas menuruti keinginan masyarakat agar Komnas berwenang mengambil keputusan yang bersifat eksekutorial, maka hal ini berarti mengambil kewenangan yang dimiliki oleh lembaga pengadilan. Sebagai negara hukum, maka lembaga yang mempunyai kewenangan untuk memberikan keputusan mengenai sengketa hukum adalah pengadilan. Jadi, kewenangan yang demikian, seperti yang diharapkan masyarakat tidak mungkin untuk direalisasikan.

Harapan masyarakat agar kewenangan Komnas diatur

dengan Undang-Undang mengandung arti bahwa dasar hukum pembentukan Komnas juga harus diubah dengan Undang-Undang. Berkaitan dengan hal ini, terdapat beberapa pendapat dari kalangan yang tertarik dengan masalah-masalah HAM. Trimoeleya D. Soeryadi dari Ikadin Surabaya termasuk kalangan yang berpendapat kalau sebaiknya Komnas dibentuk dengan Undang-Undang, agar mekanisme kerjanya tidak bersinggungan dengan instansi lain. Dengan dibentuknya Komnas dengan Undang-Undang, maka kedudukannya akan kuat, karena tidak dapat dibubarkan sewaktu-waktu seperti halnya kalau dibentuk dengan Keppres. Disamping itu, dengan dibentuk melalui Undang-Undang, Komnas akan mempunyai kewenangan untuk memanggil aparat baik sipil / militer yang terlibat dalam pelanggaran HAM tanpa menunggu izin dari atasan.

Yusril Ihza Mahendra juga berpendapat bahwa idealnya Komnas diberi wewenang yang lebih agar Komnas dapat memanggil pihak-pihak apabila rekomendasi tidak diindahkan. Oleh karena itu, isi Keppres perlu diubah. Apabila isi diubah, maka Keppres itu sendiri juga harus diubah. Untuk itu, apabila kewenangan Komnas diharapkan diperluas, maka dasar hukum pembentukannya harus diubah terlebih dahulu. Dan apabila dikehendaki agar Komnas dibentuk dengan Undang-Undang, berarti akan melalui proses yang panjang, dimulai dari usulan Rancangan Undang-Undang dari DPR, karena rakyat yang menghendaki, kemudian proses pembahasan antara DPR dan pemerintah untuk kemudian disahkan dengan Undang-Undang. Melihat panjangnya proses yang harus ditempuh, menurut

penulis tidak perlu dasar hukum pembentukan Komnas diubah dengan Undang-Undang. Yang paling penting adalah mekanisme kerjanya, dan iktikad baik dari instansi- instansi yang menerima rekomendasi Komnas. Karena tanpa iktikad baik dari instansi-instansi yang menerima rekomendasi, maka rekomendasi dari Komnas tidak akan ada artinya. Berarti pula, kinerja Komnas akan kurang berhasil. Bagaimanapun juga, penegakan HAM adalah tugas semua pihak, bukan hanya tugas Komnas saja.

Kastorius Sinaga dan Todung M. Lubis juga termasuk kalangan yang menghendaki agar Komnas dibentuk dengan Undang-Undang sehingga mempunyai kewenangan yang luas dan kinerja yang leluasa.

Harapan masyarakat terhadap Komnas selain menyangkut kewenangan yang diperluas adalah masalah yang berkaitan dengan rekomendasi. Selama ini, dalam melaksanakan tugas-tugasnya, apabila ditemukan pelanggaran HAM dalam suatu kasus, disamping melalui tinjauan lapangan jika diperlukan, maka Komnas akan mengeluarkan rekomendasi yang ditujukan kepada instansi-instansi yang terkait. Tindak lanjut dari rekomendasi tersebut terserah kepada instansi yang bersangkutan. Kondisi semacam ini mengakibatkan banyak rekomendasi yang tidak ditindak lanjuti. Akibatnya, masyarakat merasakan kalau penyelesaian masalahnya menggantung. Menghadapi kondisi yang semacam ini, masyarakat mengharapkan agar Komnas mempunyai kewenangan untuk memantau terus rekomendasi yang telah dikeluarkan, apakah ada *follow up*nya. Untuk

itu, Komnas harus memiliki kewenangan yang dapat memaksa suatu instansi untuk mentaati rekomendasi yang telah dikeluarkan Komnas. Atau rekomendasi itu sendiri yang mempunyai daya paksa, seperti halnya keputusan pengadilan. Harapan masyarakat tersebut menurut penulis terlalu berlebihan, sebab Komnas bukan lembaga yang berwenang mengambil keputusan. Sedang arti dari rekomendasi sendiri adalah saran yang menganjurkan, yang biasanya berbentuk surat. Jadi, yang berwenang mengambil keputusan bukan pemberi rekomendasi, tetapi penerima rekomendasi yang seharusnya mengambil tindakan. Yang dapat dilakukan Komnas dalam penyelesaian masalah adalah sebagai mediator, yang berupaya mempertemukan kemauan dari pihak-pihak yang bersengketa. Komnas menjaga agar pihak-pihak yang dirugikan memperoleh apa yang seharusnya menjadi haknya dan tidak ada pihak yang dirugikan lagi.

Mengenai pemantauan terhadap rekomendasi yang telah dikeluarkan, menurut pengetahuan penulis selama ini Komnas HAM telah melakukannya. Apabila dalam waktu tertentu rekomendasi yang dikeluarkan tidak ada tindak lanjutnya, maka Komnas akan mengirimkan rekomendasi kembali kepada instansi tersebut dengan penekanan yang lebih tegas untuk segera menindaklanjuti rekomendasi Komnas tersebut. Kepada masyarakat yang mengadukan masalahnya juga diberikan tembusannya, sehingga pengadu mengetahui perkembangan kasusnya.

Apabila masalah yang diadukan tidak dapat diselesaikan melalui mediasi yang dilakukan oleh Komnas, maka Komnas

akan mengeluarkan rekomendasi. Untuk itu, menurut penulis, masyarakat harus aktif untuk memantau perkembangan kasusnya, tidak hanya menunggu tindakan Komnas saja.

Meskipun tidak sebesar tuntutan masyarakat terhadap kewenangan Komnas, masalah keanggotaan Komnas juga menjadi hal yang diperhatikan masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian, maka sebagian besar masyarakat menghendaki agar keanggotaan Komnas lebih beragam, sehingga mewakili berbagai golongan yang ada didalam masyarakat. Selama ini masyarakat menilai bahwa anggota komnas HAM kebanyakan dari birokrat atau mantan birokrat, dan diantaranya banyak yang Sarjana Hukum. Masyarakat menghendaki agar aktivis-aktivis LSM dapat menjadi anggota Komnas HAM. Berkaitan dengan hal ini, Muladi pernah meangatakan dalam suatu surat kabar bahwa keanggotaan Komnas bukan didasarkan pada perwakilan dari golongan-golongan. Keanggotaan Komnas didasarkan pada integritas pribadi dan komitmennya terhadap penegakan HAM.

Di samping keanggotaan yang lebih beragam, masyarakat juga menghendaki agar masing-masing anggota Komnas dispesifikkan pada keahlian-keahlian tertentu, sehingga dapat menangani masalah secara intensif, misalnya: khusus masalah tanah, perburuhan. Dengan spesifikasi seperti ini, maka kasus-kasus yang diadukan dapat ditangani oleh ahlinya. Penulis menyetujui pendapat yang mengatakan bahwa pertimbangan utama dalam penentuan anggota adalah integritas pribadi dan komitmennya terhadap penegakan HAM. Komnas memerlukan figur-figur yang berwibawa, yang disamping dapat

berhubungan dengan masyarakat juga mampu berhadapan dengan penguasa yang potensial untuk melakukan pelanggaran HAM. Tentang anggota-anggota Komnas HAM yang sebagian besar adalah sarjana hukum, penulis menyetujui hal ini. Bagaimanapun juga, pelanggaran HAM selalu berkaitan dengan masalah hukum. Jadi diperlukan orang-orang yang mempunyai pengetahuan yang baik di bidang hukum.

Masyarakat juga mengharapkan agar Komnas lebih independen lagi dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Tentunya ini juga berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki Komnas. Dalam melaksanakan tugasnya, Komnas jangan takut pada siapapun, dan transparan dalam mengemukakan hasil temuannya. Komnas diharapkan jujur dalam menangani setiap kasus, dan tidak memihak.

Dari hasil penelitian juga dapat diketahui bahwa masyarakat menghendaki agar Komnas HAM menjalin kerja sama dengan pihak-pihak lain, seperti LBH/ LSM yang lain, lembaga peradilan, aparat baik sipil/ militer, eksekutif, legislatif, dan lembaga-lembaga lain yang menaruh perhatian besar terhadap masalah-masalah HAM, termasuk Komisi HAM Luar Negeri. Menurut Yusril Ihza Mahendra, Komnas akan lebih baik kalau menjalin kerjasama dengan perguruan tinggi/kalangan akademisi, DPR, Kepolisian, Pengadilan, dan LSM. Komnas dapat bekerja sama dengan Pusat Studi HAM/kalangan akademisi untuk mengadakan penyuluhan di daerah-daerah (Wawancara, 15-8-1997). Dengan adanya kerjasama dengan berbagai kalangan tersebut, diharapkan Komnas

akan dapat bekerja lebih baik. Penulis menyetujui gagasan agar Komnas lebih menggalang kerjasama dengan lembaga pendidikan, karena melalui lembaga pendidikan, pendidikan HAM akan lebih efektif. Di samping itu, dengan melalui Pusat Studi-Pusat Studi HAM yang ada di lembaga pendidikan, Komnas dapat bekerja sama guna mengadakan penyuluhan mengenai HAM.

Hal-hal di atas merupakan harapan masyarakat yang menginginkan Komnas sebagai lembaga yang bergerak di bidang advokasi. Sebenarnya, di Indonesia sudah ada lembaga-lembaga yang bergerak di bidang advokasi seperti LBH dan DPR yang merupakan sarana penyalur aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, menurut penulis, seharusnya Komnas bergerak pada bidang-bidang yang menyangkut aspek yang lebih makro, karena kalau Komnas terlalu sibuk dengan masalah-masalah mikro dan bersifat individual, maka akan banyak bidang-bidang garapan Komnas yang terbengkelai. Penulis sependapat dengan Dewi Novirianti dari LBH Jakarta, bahwa Komnas harus mampu melakukan perubahan-perubahan yang bersifat struktural. Komnas harus bergerak pada bidang kebijakan, apa yang menyebabkan pelanggaran.

Aktivis Walhi, Khalid Muhamad berpendapat bahwa Komnas harusnya memprioritaskan upaya memperbaiki bagian paling substansial yang menimbulkan terjadinya ketidakadilan dan penindasan HAM. Komnas juga harus aktif memberi masukan kepada DPR dalam perumusan RUU yang di dalamnya mengandung masalah-masalah HAM (Kompas, 13-2-1995).

Todung Mulya Lubis, seperti diutarakan pada sebuah surat kabar juga mengatakan bahwa Komnas jangan hanya larut dengan masalah-masalah yang bersifat mikro, dan seharusnya Komnas berbuat lebih, misalnya mendorong pemerintah untuk meratifikasi Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik. Penulis berpendapat bahwa masalah ratifikasi ini perlu, akan tetapi bukan merupakan hal yang terpenting. Hal yang paling penting adalah bagaimana menciptakan iklim dan kondisi yang menjamin dihormatinya hak-hak sipil dan politik ini.

Masih banyak lagi kalangan yang menyampaikan perlunya Komnas HAM melakukan perubahan-perubahan dalam kebijakannya melakukan penegakan dan perlindungan HAM. Yusril Ihza Mahendra, Frans H. Winarta, dan Abdul Hakim Garuda sama-sama menyoroti masalah pentingnya pendidikan dan penyuluhan HAM. Yusril Ihza Mahendra lebih menekankan pendidikan HAM ini pada aparat, karena aparatlah yang paling potensial untuk melakukan pelanggaran HAM. Sementara menurut Frans H. Winarta, pekerjaan utama yang harus diselesaikan Komnas adalah jangan terlalu berpolemik mengenai HAM dengan budaya. Pertama-tama yang harus dipikirkan Komnas adalah meratifikasi dua Konvensi utama, yaitu Konvensi tentang Hak-hak Sipil dan Politik, serta Konvensi tentang Hak-hak Ekonomi dan Budaya. Setelah itu baru melakukan pendidikan dan monitoring HAM. Penulis tidak setuju dengan pendapat Frans ini, dan lebih condong untuk mendahulukan pendidikan dan monitoring HAM. Apabila kesadaran HAM setiap warga negara sudah baik, maka kondisi penegakan HAM di

Indonesia akan menjadi lebih baik pula. Sebaliknya, meskipun telah meratifikasi konvensi Internasional, tetapi kesadaran dan kondisi HAM di dalam negeri belum baik, maka upaya yang dilakukan tidak akan ada artinya.

Memang banyak yang masih harus dilakukan oleh Komnas HAM dalam rangka menciptakan iklim yang kondusif bagi pengembangan HAM di Indonesia. Selain menangani masalah-masalah yang diadukan, Komnas HAM harus melebarkan sayap untuk berbuat dan bertindak pada bidang-bidang garapan yang berkenaan dengan kebijakan yang lebih bersifat makro.

Penulis menyetujui beberapa hal yang diusulkan oleh Kunarto untuk segera dilakukan Komnas HAM, diantaranya bahwa Komnas HAM harus dapat mendorong aparat penegak hukum dari segala lapisan untuk menghayati serta mengamalkan HAM dengan semua pedoman yang diadopsi oleh Indonesia. Semua pihak harus berperan aktif dalam upaya penegakan HAM. Di samping itu, Komnas HAM seharusnya juga segera melibatkan diri dengan program-program PBB tentang HAM dan pencegahan serta penanggulangan kejahatan. Komnas juga harus dapat mengkoordinasikan instansi-instansi perorangan dan LSM. Dibidang pencegahan dan penanggulangan kejahatan, Komnas HAM harus dapat mendorong lembaga legislatif untuk dapat segera meratifikasi ketentuan-ketentuan PBB yang terkait dengan HAM(Kunarto, 1996:VII).

Penulis menambahkan, agar Komnas HAM aktif mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang masih mengandung potensi terjadinya pelanggaran HAM. Mengenai hal ini,

menurut pengetahuan penulis, Komnas sedang melakukannya .

Seperti halnya komisi HAM pada negara-negara lain, seharusnya Komnas memprioritaskan bidang garapannya yang terpenting pada usaha-usaha meletakkan dasar-dasar yang kokoh pada penanaman, pemupukan dan pengembangan HAM yang lebih bersifat kebijakan makro, bukan bertindak reaktif melayani persoalan-persoalan yang kasuistis saja.

Berbagai harapan masyarakat dapat menjadi pemicu Komnas HAM untuk berbuat lebih banyak lagi di bidang pene-
gakan dan perlindungan HAM. Namun dalam perjalanan melaksa-
nakan tugas-tugasnya, terdapat berbagai kendala yang meng-
hadang Komnas HAM. Harapan masyarakat yang terus meningkat
terhadap Komnas HAM sebenarnya juga merupakan kendala bagi
Komnas HAM. Karena ketidaktahuan masyarakat tentang tugas
dan wewenang Komnas HAM, maka masyarakat terlalu banyak
berharap kepada Komnas HAM, yang pada akhirnya masyarakat
akan kecewa sendiri, karena kewenangan Komnas yang terba-
tas.

Kewenangan Komnas yang terbatas ini menyebabkan
banyak masalah yang diadukan memerlukan waktu yang lama
untuk menyelesaikannya. Komnas tidak dapat dapat memaksa
suatu instansi untuk mematuhi rekomendasinya, meskipun pada
kenyataannya terjadi pelanggaran HAM. Hal ini merupakan
salah satu kendala yang dihadapi Komnas untuk dapat menye-
lesaikan suatu masalah secara tuntas.

Di samping masalah kewenangan, masalah pendanaan
juga merupakan kendala Komnas dalam melaksanakan tugas-

tugasnya. Selama ini, pembiayaan terhadap operasional Komnas ditanggung oleh Sekretariat Negara. Karena sumber pendanaan yang berasal dari Sekretariat Negara ini, maka banyak kalangan meragukan kemandirian Komnas. Tetapi menurut pengamatan penulis, sejauh ini selama 4 tahun bekerja, masalah pendanaan yang berasal dari Sekretariat Negara ini tidak mempengaruhi kemandirian Komnas. Yang menjadi masalah adalah sumber dana yang kurang memadai untuk membiayai kebutuhan Komnas selama ini. Hal ini juga diakui Ketua Komnas Munawir Sadzali dan Wakil Ketua I Miriam Budiardjo. Bahkan menurut Miriam, akibat kekurangan dana ini, maka peningkatan mutu sumber daya manusia terutama para staf menjadi terhambat.

Kendala yang lain adalah menyangkut sumber legitimasi. Sumber hukum pembentukan Komnas yang berasal dari eksekutif akan menjadi persoalan yang serius di masa depan. Bagaimanapun juga, dengan dasar hukum yang "hanya" dengan Keppres, kepastian hukum akan keberadaan (eksistensi) Komnas kurang terjamin. Meskipun nampaknya merupakan suatu hal yang tidak mungkin, namun dengan kondisi yang sekarang ini, yaitu Komnas dibentuk melalui Keppres, secara hukum Komnas dapat sewaktu-waktu dibubarkan oleh Presiden. Oleh karena itu perlu dicari pemecahan untuk mencari dasar hukum pembentukan yang menjamin kepastian hukum keberadaan Komnas HAM di Indonesia.

Posisinya yang dilematis antara menciptakan keadilan dan pertimbangan kepentingan negara juga merupakan kendala

bagi Komnas dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Sebagai contoh misalnya dalam Kasus 27 Juli yang begitu ramai diperbincangkan di dalam dan luar negeri. Dalam hal ini Komnas berada dalam posisi yang dilematis, karena di satu pihak demi keadilan Komnas harus mengungkapkan fakta yang sebenarnya dengan jujur, namun di pihak lain Komnas harus melindungi nama negara Indonesia di mata internasional, karena kasus ini menyangkut keterlibatan aparat negara.

Sampai saat ini, setelah 4 tahun Komnas bekerja dan telah berhasil membuktikan berbagai kesuksesannya dalam menangani beribu-ribu pengaduan, masih terdapat berbagai keraguan beberapa kalangan menyangkut independensinya. Independensi Komnas ini sering dikaitkan dengan dasar hukum pembentukan Komnas dan keanggotaannya yang sebagian besar dari kalangan birokrat atau mantan birokrat. Berbagai kritik dilontarkan terhadap Komnas. Akibatnya terdapat beberapa orang yang menanggapi pelaksanaan tugas-tugas Komnas dengan pandangan yang negatif.

Selain kendala yang bersumber dari dari Komnas sendiri, secara umum kondisi yang ada di Indonesia pada saat ini juga menjadi kendala bagi Komnas. Kondisi di Indonesia pada saat ini, menurut (almh) Roekmini adalah masih lemahnya kesadaran hukum, kesadaran kemanusiaan, dan kesadaran politik dari aparat pelaksana sistem. Lemahnya unsur manusia merupakan hal yang menjadi penyebab utama. Roekmini selanjutnya mengatakan bahwa pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia melekat pada struktur kekuasaan (*power*

structure)(Roekmini, Makalah Penataran Dosen Kewiraan, UII Yogyakarta, 1994).

Persoalan yang menyangkut konsep HAM yang masih sering diperdebatkan juga menambah beban kerja Komnas HAM. Masalah universalitas HAM masih banyak diributkan, yaitu apakah konsep HAM itu universal atau tidak, karena banyak negara di dunia yang menyatakan memiliki konsep HAM tersendiri. Di samping masalah universalitas, sampai saat ini masih terdapat kontroversi antara konsep HAM Barat dan HAM Non Barat. Ham Barat dikatakan lebih bersifat individualis, sehingga tidak cocok untuk diterapkan di negara-negara Timur termasuk Indonesia. Akibatnya banyak kalangan di Indonesia yang menolak konsep HAM yang ada di dalam Deklarasi Universal HAM, karena konsep HAM yang dimuat dianggap merefleksikan konsep HAM Barat yang bersifat individualis. Oleh karena itu muncullah perdebatan mengenai konsep HAM yang bagaimanakah yang akan dikembangkan di Indonesia. Komnas telah mengambil sikap bahwa konsep HAM yang dianut Indonesia adalah HAM yang dijiwai oleh keluhuran nilai-nilai Pancasila. Namun dengan adanya perdebatan mengenai konsep HAM ini, tugas Komnas menjadi lebih berat lagi, karena Komnas harus dapat memberikan arah persepsi yang sama tentang HAM di Indonesia.

BAB V

PENUTUP

I.A. Kesimpulan Umum

Dari keseluruhan uraian di muka, maka dapat diajukan suatu kesimpulan umum, yang didasarkan pada penelitian di lapangan sebagai berikut:

1. Hak asasi manusia adalah hak yang dimiliki oleh setiap orang, yang melekat pada dirinya, dan tanpa hak itu orang tersebut tidak dapat hidup secara wajar sebagai manusia. Dalam perkembangannya, konsep mengenai HAM banyak mengalami perubahan, sehingga masing-masing negara merumuskan sendiri konsepnya mengenai HAM.
2. Masalah HAM telah menjadi perbincangan masyarakat internasional dewasa ini, sehingga tiap negara harus memperhatikan pelaksanaan dan penegakannya. Untuk mewujudkan perhatian negara Indonesia terhadap masalah HAM ini, maka pada tahun 1993, dengan Keppres No.50 Tahun 1993 dibentuklah Komnas HAM.

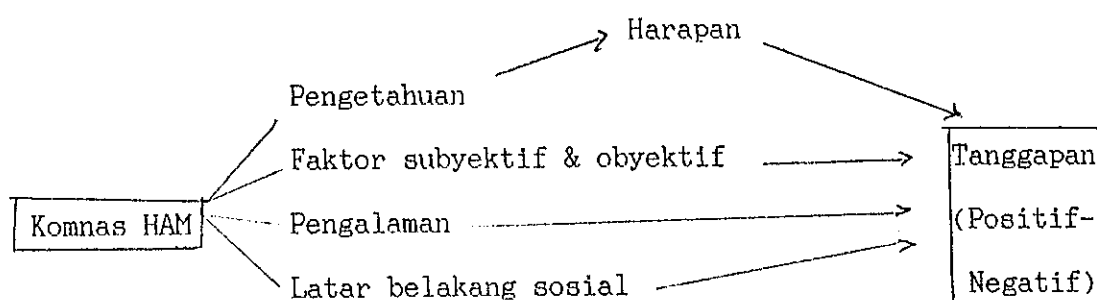
B. Kesimpulan Khusus

Dari hasil penelitian dan diskusi hasil penelitian, maka dapat dikemukakan kesimpulan khusus sebagai jawaban atas permasalahan yang diajukan, sebagai berikut:

1. Masyarakat mengadukan masalahnya ke Komnas HAM karena berbagai alasan, yang tidak semuanya dipengaruhi oleh hasil kerja yang telah dicapai Komnas HAM. Alasan yang berkaitan dengan Komnas HAM diantaranya berhubungan

mudahnya prosedur pengaduan, dan kredibilitas dari nama lembaga Komnas itu sendiri. Sebagian alasan lebih disebabkan oleh kondisi obyektif yang terjadi di Indonesia. Sehingga tidak dapat dikatakan bahwa maraknya pengaduan ke Komnas HAM semata-mata disebabkan karena keberhasilan Komnas HAM.

2. Pada umumnya, masyarakat sangat antusias menanggapi dibentuknya Komnas HAM di Indonesia, mengingat banyaknya pelanggaran HAM yang terjadi. Namun di dalam memberikan tanggapan terhadap pelaksanaan tugas-tugasnya, masyarakat lebih banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor subyektif dan obyektif yang tidak sejalan dengan kewenangan yang dimiliki Komnas HAM. Harapan-harapan masyarakat yang terlalu tinggi dengan tidak diimbangi dengan pengetahuannya tentang tugas dan wewenang Komnas HAM telah menghasilkan tanggapan yang tidak proporsional. Apabila digambarkan secara skematis, maka akan diperoleh hasil sebagai berikut:



3. Tanggapan masyarakat terhadap Komnas HAM tidak hanya berdasarkan hasil kerja Komnas HAM, tetapi lebih dipe-

ngaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

- a. Faktor-faktor subyektif dari masing-masing anggota masyarakat dan faktor-faktor obyektif yang menyangkut situasi yang terjadi di Indonesia, terutama berkenaan dengan kondisi penegakan hukum dan penegakan HAM pada saat ini.
- b. Pengetahuan masyarakat tentang Komnas HAM, baik menyangkut tujuan dibentuknya maupun tugas dan wewenangnya mempengaruhi tanggapannya terhadap eksistensi dan peranan Komnas HAM di Indonesia. Akibat ketidak-tahuan masyarakat tentang tugas dan wewenang Komnas HAM, maka masyarakat menaruh harapan yang terlalu besar terhadap Komnas. Akibat selanjutnya adalah tanggapan yang negatif dari masyarakat terhadap Komnas HAM apabila harapan-harapan masyarakat tidak terpenuhi.
- c. Latar belakang sosial masyarakat.
- d. Pengalaman masyarakat yang berhubungan dengan Komnas HAM.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa keberhasilan kinerja Komnas HAM tidak dapat diukur dari baik tidaknya tanggapan masyarakat terhadap eksistensi dan peranan Komnas HAM. Hal ini disebabkan karena masyarakat menilai kinerja Komnas tidak berdasarkan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki Komnas HAM, tetapi lebih mengukurnya dari harapan-harapan dan keinginan-keinginan masyarakat sendiri.

4. Harapan-harapan masyarakat terhadap peran Komnas HAM menyangkut beberapa hal, yang kesemuanya berhubungan dengan kewenangan yang dimiliki Komnas HAM. Dalam prakteknya, dengan kondisi seperti sekarang ini, yaitu berdasar Keppres No.50 Tahun 1993, harapan-harapan masyarakat tersebut tidak dapat dipenuhi oleh Komnas HAM karena kewenangannya yang terbatas. Untuk itu, apabila tujuan yang ingin dicapai pemerintah dengan membentuk Komnas HAM adalah untuk memenuhi harapan-harapan masyarakat, maka tugas dan wewenang Komnas HAM harus diperbaharui. Satu-satunya cara adalah dengan jalan merubah dasar hukum pembentukannya.

II. Saran-saran

1. Kegiatan Komnas di bidang pendidikan dan penyuluhan perlu lebih ditingkatkan, sehingga masyarakat dapat memperoleh informasi yang jelas mengenai tujuan dibentuknya Komnas, serta tugas dan wewenang Komnas. Dengan demikian, maka masyarakat tidak akan mempunyai anggapan yang keliru mengenai kewenangan Komnas. Di bidang ini, Komnas hendaknya menjalin kerjasama dengan lembaga-lembaga yang terkait, seperti LSM, instansi pemerintah (sipil/militer), dan lembaga pendidikan, terutama lembaga pendidikan formal dengan membentuk Pusat Studi HAM.
2. Komnas HAM hendaknya lebih memprioritaskan untuk menggarap bidang-bidang yang lebih bersifat kebijakan (*policy*), sehingga peranan dan manfaatnya dapat dirasa-

- kan oleh seluruh lapisan masyarakat, baik yang pernah mengadu ke Komnas maupun yang belum pernah mengadu.
3. Komnas hendaknya terus memantau rekomendasi yang telah dikeluarkannya, dan selanjutnya memberitahukan perkembangan suatu kasus yang sedang ditangani kepada Pengadu.
 4. Perlu adanya kesadaran semua instansi untuk mematuhi setiap bentuk rekomendasi yang dikeluarkan Komnas HAM, karena penegakan HAM bukan hanya merupakan tanggung jawab Komnas HAM, tetapi tanggung jawab semua pihak.
 5. Media massa hendaknya memberikan porsi yang cukup terhadap kegiatan Komnas di bidang pengkajian instrumen HAM internasional dan kegiatan di bidang pendidikan dan penyuluhan, sehingga masyarakat tidak hanya mengetahui tugas-tugas Komnas di bidang pemantauan saja.
 6. Untuk menjamin penegakan HAM, maka perlu ditingkatkan kesadaran hukum masyarakat dan aparat pemerintah, karena kesadaran hukum dan penegakan HAM sangat berkaitan erat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku, Majalah, Surat Kabar

- Agung, I Gusti Ngurah .1992. *Metode Penelitian Sosial: Pengertian dan Pemakaian Praktis*. Jakarta: PT Gramedia.
- Azwar, Saifuddin.1995. *Sikap Manusia:Teori dan Pengukurannya*.Edisi ke-2. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Bahar, Saafroedin.1996. *HAM:Analisis Komnas HAM dan Jajaran Hankam/ABRI*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- . *HAM, Komnas HAM, Dan Jajaran Hankam/ABRI*. Makalah Ceramah di Depan Para Perwira Babin-kum ABRI. Cilangkap.
- Baut, Paul S. dan Beny Harman K.1988. *Kompilasi HAM*. Jakarta: YLBHI.
- Budiardjo, Miriam.1996. *Konsepsi Barat dan Non Barat Mengenai HAM*. Makalah Penataran Dosen Hukum Humaniter. Cipayung: FH Trisakti - ICRC
- Cassesse, Antonio.1994. *HAM di Dunia Yang Berubah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Catatan Akhir Tahun LBH Jakarta 1994.
- Catatan Akhir Tahun LBH Jakarta 1995.
- Catatan Akhir Tahun LBH Jakarta 1996.
- Crouch, Harold.1994. *Beberapa Catatan tentang HAM*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Darusman, Marzuki.1994. *Pidato Sesi Ke-5 Komisi HAM PBB, 24-2-1994*
- Darusman, Marzuki.1995a. *Barang Baru Yang Sedang Digan-drungi*. Tiras, 23-2-1995.
- Darusman, Marzuki.1995b. *Penegakan HAM Dalam Negara Hukum (Berdasarkan) Pancasila*. Makalah Seminar Nasional Pelaksanaan HAM Berdasarkan Pancasila Dalam Era Globalisasi. Malang: IKIP.
- Davidson, Scott. A.Hadyana Pudjaatmadja (terj.).1993. *HAM: Sejarah, Teori, dan Praktek Dalam Pergaulan Internasional*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.

- Davies, Peter.1994. *HAM: Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hendardi.1996. *Harapan Masyarakat, Tantangan Terberat*. Kompas, 3-10-1996.
- Kapolri.1995. *Pemahaman HAM Ditinjau Dari Pendekatan Hukum dan Perundang-undangan Dalam Kaitannya Dengan Tugas Pokok Polri*. Makalah Dalam Pendidikan K.L.P.R.U. Polri Angkatan VII. Jakarta.
- Kartono, Kartini.1990a. *Psikologi Umum*. Bandung: Mandar Maju.
- 1990b. *Pengantar Metodologi Riset Sosial*. Bandung:Mandar Maju.
- Khalid, Muhamad.1995. *Republika* 13-2-1995
- Kunarto.1996. *Ikhtisar Implementasi HAM Dalam Penegakan Hukum*. Jakarta: Cipta Manunggal.
- Kusumah, Mulyana W. 1995. *Kritik Atas HAM*. *Tiras*, 23-2-1995.
- Lopa, Baharuddin.1994. *Komnas Tak Ingin Menjadi Macan Kertas*. Kompas, 11-1-1994.
- Lopa, Baharuddin.1995. *Makalah Ceramah di Hadapan Para Komandan Korem/Kodim se Indonesia*. Bandung.
- Lopa, Baharuddin.1995. *Kinerja Komnas HAM (1993-1995), HAM: Perspektif Budaya Indonesia*. Himpunan Makalah Sminar Nasional HAM. Semarang.
- Lopa, Baharuddin.1997. *Membangun Jaringan Kerjasama Dalam Pemajuan dan Perlindungan HAM: Visi dan Pengalaman Komnas HAM*. Makalah Lokakarya Nasional III HAM. Jakarta.
- LSAM.1996. *Pendidikan HAM di Indonesia*. Buku Panduan.
- LSAM, Divisi Pendidikan dan Pelatihan HAM, 1997. *Pendidikan HAM LSAM*. Makalah Human Rights Education Workshop.
- Lubis, T.Mulya.1993a. *Perdebatan HAM Akhir-akhir Ini: Beberapa Catatan Kritis*. *Majalah Analisis*, Tahun XXII No.5 September - Oktober 1993. CSIS.
- 1993b. *HAM dalam Masyarakat Dunia: Isu dan Tindakan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- 1995. *Perlu Kesepakatan Komnas HAM, LSM, Pers*. *Republika*, 13-2-1995.

- 1996a. *Penegakan HAM Dalam Hukum Positif di Indonesia*. Himpunan Makalah seminar Nasional HAM. Semarang:Undip.
- 1996b. *Fokus Tugas Komnas HAM*. Republika, 15-10-1996.
- Madjid, Nurcholis.1994. *Masalah Kesadaran Tentang HAM Dalam Masyarakat Luas: Beberapa Gagasan tentang Usaha Peningkatannya Melalui Saluran-saluran Non Formal*. Makalah Lokakarya Nasional II HAM. Jakarta.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri.1996. *HAM Dalam Hukum Positif Indonesia*. Makalah Penataran Dosen Hukum Humaniter se-Indonesia. Cipayung: FH Trisakti.
- Martosoewignjo dan Bambang W. Soeharto. *Komnas Tak Berambisi Jadi Lembaga "Superbody"*. Kompas, 10-8-1994.
- Masyhur Effendi.1994. *HAM: Dalam Hukum Nasional dan Internasional*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Moerdiono.1995. *HAM Dalam Alam Pikiran Kenegaraan Indonesia*. Makalah Seminar Nasional HAM. Semarang: Undip.
- Muladi.1994a. *HAN dan Keterbukaan*. Makalah pada Ceramah Masalah Aktual pada Penataran P-4 Pola Bagi Mahasiswa Baru ITB. Bandung.
- 1994b. *Pemasyarakatan HAM Melalui Pendidikan Formal*. Makalah Lokakarya Nasional II HAM. Jakarta; Deplu - Komnas.
- 1996a. *Permasalahan HAM Dalam Perspektif Penelitian, Pengembangan, dan Pendidikan Hukum*. Makalah. Bandung.
- 1996b. *Tanggapan Pendidikan Tinggi Dalam Bidang Hukum Menghadapi Era Pasar Bebas*. Makalah Forum Komunikasi Bidang Hukum, Semarang: Depdikbud Dirjen Dikti Dir.PPPM.
- 1996c. *Pemahaman HAM Harus Seimbang. Suara Pembauran*, 20-5-1996.
- Naning, Ramdlon.1983. *Cita dan Citra HAM di Indonesia*. Jakarta: LKUI.
- Napitupulu, W.P.1994. *Pendidikan dan Diseminasi HAM Melalui Jalur Pendidikan Sekolah*. Makalah Lokakarya Nasional II HAM. Jakarta: Deplu - Komnas.
- Newcomb, Theodore M., Turner, Ralph H., Converse, Philip E. Tanpa Tahun. *Social Psychology: The Study of Human Interaction*. Holt Rinehart and Winston Inc.

- Nickel, James W., Titis Eddy arini (Terj.).1996. *HAM: Refleksi filosofis atas Deklarasi Universal HAM*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Nusantara, Abdul Hakim Garuda.1997. *Komnas HAM Perlu Pantau Pemilu*. Kompas, 02-4-1997.
- Oetama, Jakob.1994. *Peranan Media Massa Dalam Memantapkan Pengembangan Budaya Pengembangan HAM*. Makalah Lokakarya Nasional II HAM. Jakarta; Deplu - Komnas.
- Rahardjo, Satjipto.1994. *Komnas HAM, Referensi Baru Untuk Hadapi Ketidakadilan*. Kompas, 19-2-1994.
- Ali said: Ibarat kafilah, Komnas Akan Jalan Terus. Kompas, 21-4-1994.
- Pemerintah, Komnas HAM, dan LSM, Pilar Penegak HAM. Kompas, 6-10-1994.
- Ramsay, Michelle Falardeau.1997. *HAM: Suatu Tanggung Jawab Bersama*. Makalah Lokakarya Nasional III HAM. Jakarta.
- Ritzer, George, Alimandan (penyadur).1996. *Sosiologi Ilmu Berparadigma Ganda*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sadli, Saparinah.1994. *Pendidikan dan Diseminasi HAM*. Makalah Lokakarya Nasional II HAM. Jakarta: Deplu.
- Said, Ali .1995. *Komnas dan Harapan Akhir Masyarakat*. Tiras, 23-2-2995.
- Saksena, K.P.1996. *Teaching Human Rights: A Manual for Adult Education*. New Delhi: Lancers Books.
- Sears, David O., Friedman, Jonathan L., Peplan, L.Anne . 1985. *Social Psychology*:fifth Ed. USA: Prentice Hall Inc.
- Seluler, Robert /Blake, Randolph .1990. *Perception*. USA: Mc.Grow-Hill Publishing Company.
- Setiardja, Gunawan.1993. *HAM Berdasarkan Ideologi Pancasila*. Yogyakarta: Kanisius.
- Seymour M. Berger, William W.Lambert. Gardner Lindzey and Elliot Aronson (Ed.).1986. *The Handbook of Social Psychology*. 2nd Edition. Philippines:Addison - Wesley Publ.Corp.
- Sinaga, Kastorius.1997. *Peranan LSM Dalam Pemaajuan dan Perlindungan HAM*. Makalah Lokakarya Nasional III HAM. Jakarta: Komnas HAM - CHRC (Kanada) - Deplu RI.

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi (Ed.).1995. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES.

Soedjono, Roekmini.1994. *HAM Sebagai Aset Ketahanan Nasional*. Makalah Penataran dan Lokakarya Dosen Kewiraan se-Jateng - DIY.

-----1995a. *Pelaksanaan HAM di Indonesia dan Permasalahannya*. makalah Penataran Hukum Humaniter. Jakarta: FH Trisakti.

-----1995b. *Birokrat lambat Akomodasikan Tuntutan Perlindungan HAM*. Kompas, 17-1-1995.

-----1995c. *Tak Ada Lembaga Seindependen Ini*. Suplemen Republika, 13-2-1995.

-----1995d. *Keputusan Komnas Tak Dapat Dibelikan*. Merdeka, 25-10-1995.

-----1996. *Pelanggaran HAM Melekat Pada Power Structure*. Kompas, 18-6-1996.

Soeharto, Bambang W. 1995. *Komnas, Timtim, dan Dilema HAM*. Tiras, 23-2-1995

-----1996. *HAM Menurut Pancasila dan UUD 1945 Serta Berbagai Peraturan Perundang-undangan di Bawahnya*. (Makalah Seminar).Cipayung: FH Trisakti - ICRC

Soeharto, Bambang W. dan Roekmini Soejono. Tanpa tahun. *HAM dan Demokrasi*. Makalah.

-----1994. *Presiden Dukung Pelaksanaan Tugas Komnas HAM*. Kompas, 25-10-1994.

Soekanto, Soerjono.1984. *Teori Sosiologi tentang Perubahan Sosial*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

-----1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

-----1991. *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Soemitro, Ronny Hanitijo.1994. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Soerjadi, Trimoelja D. 1996. *Harapan Masyarakat, Tantangan Terberat*. Kompas, 3-10-1996.

Tjajo, Rambun.1994. *Ali Said: Ibarat Kafilah, Komnas Akan Jalan Terus*. Kompas, 21-4-1994.

Tim FH Undip.1991.*Pelaksanaan HAM Sebagai Dukungan Politik Luar Negeri.PY Laporan Akhir Penelitian*. Kerjasama Deplu - Undip.

-----1992-1993. *Konsepsi Bangsa Indonesia tentang HAM Ditinjau Dari Segi Hukum*. Hasil Penelitian, Kerjasama Wanhankamnas dengan Undip.

Wirajuda, N. Hassan.1994.*Masalah Ratifikasi Instrumen Internasional HAM Skala Prioritas Bagi Indonesia*. Makalah Lokakarya Nasional II HAM.

Zainuddin, A. rahman, Haris Munandar (Ed.).1994. *HAM di Indonesia*. Karangan dalam Esei *Pembangunan Politik, Situasi Global, dan HAM di Indonesia*. Jakarta: PT Ikrar Mandiriabadi.

Referensi

Depdikbud.1990. *Kamus besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Centre for Human Rigts United nation.1992. *Human Rights Fact Sheets 1*. Geneva.

Deklarasi Vienna dan Program Aksi 1993.

Himpunan Pidato Presiden Soeharto 1993

Keppres No.50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM

Lawyers Committee for Human Rights.1993. *One Step Forward, Two Steps Back Indonesia's National Commission on Human Rights*. New York.

Tap II/MPR/1978 tentang P4

United Nations.1987. *Human Rights: Questions and Answer*.

-----1993. *Human Rights: A Compilation of International Instrumen*.Vol I

Wanhankamnas.1996. *Pokok-pokok Pikiran Bangsa Indonesia tentang HAM*.