

KILAS BALIK POLITIK HAM 2006

A. Dinamika Politik Nasional

Pada tahun ini, ada beberapa arena HAM yang mengalami kemajuan di tingkat internasional. Indonesia resmi menjadi Negara Pihak pada Kovenan Internasional mengenai Hak-hak Sipil dan Politik serta Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Setelah menjadi anggota Dewan HAM PBB, Indonesia kini menjadi anggota tetap Dewan Keamanan PBB. Ini juga diikuti sikap terbuka Indonesia terhadap Pengesahan Konvensi Orang Hilang, Konvensi Disabilitas dan Deklarasi Indigenous People. Di ASEAN, Indonesia cukup aktif mempromosi demokratisasi di Burma, dan pembentukan mekanisme HAM regional. Di akhir tahun, Indonesia kedatangan Pelapor Khusus PBB untuk Hak Asasi Kaum Migran Jorge Bustamante. Ini semua kemajuan kinerja Departemen Luar Negeri. Bahkan seperti dilansir sebuah media massa, tahun 2006 menjadi catatan penting bagi praktik politik luar negeri Indonesia. Sebab Indonesia telah mampu menjadi anggota di sembilan organ penting dunia, yang diperolehnya dengan dukungan suara meyakinkan. Dalam pernyataan resmi akhir tahunnya, Menteri Luar Negeri Hassan Wirajudha bahwa pemajuan dan perlindungan HAM merupakan agenda penting reformasi. Meskipun demikian, Hassan menyampaikan bahwa peluang positif dari diplomasi belum sepenuhnya dimanfaatkan. Sementara itu, sejumlah organisasi HAM yang diwakili Human Rights Working Group (HRWG) menilai kepemimpinan RI di PBB belum membawa perubahan berarti penegakan HAM.

Mahkamah Konstitusi (MK) telah menghapus pasal-pasal *hatzaai artikeleen* dari penerapan hukum pidana, yakni pencabutan Pasal 134, Pasal 136 bis dan Pasal 137 KUHP, tentang penghinaan presiden, karena dinilai bertentangan dengan pasal 28F UUD 1945 sehingga tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sementara itu, RUU Anti Pornoaksi dan Pornografi yang sempat memicu pro dan kontra di kalangan masyarakat akhirnya batal disahkan pada Juni 2006. Undang-undang Kewarganegaraan yang baru juga menjadi pintu masuk kesekian kalinya dalam upaya menghapus diskriminasi. Presiden mengambil sikap melalui pewacanaan nilai instrinsik Pancasila atas merebaknya kekerasan primordial di masyarakat. Meski pada tahun ini kekerasan dan sentimen primordial masih ada, hubungan antar agama jauh membaik, berkat dialog lintas agama yang diprakarsai sejumlah organisasi sosial keagamaan, dan organisasi-organisasi perempuan yang secara aktif mengkampanyekan kebhinekaan Indonesia. Ada perkembangan positif dalam proses legislasi mengenai kewarganegaraan.¹ Warga negara Indonesia keturunan tidak lagi harus melalui proses naturalisasi untuk dianggap sebagai warga Indonesia² Kemajuan seperti ini diharapkan menjadi semangat Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia yang pada tahun 2006 berencana untuk

¹ RUU tentang Kewarganegaraan telah disahkan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan yang dinilai diskriminatif terhadap warga negara tertentu, terutama warga negara keturunan.

² RUU Kewarganegaraan: WNI Keturunan Tak Perlu Lewat Naturalisasi, Kompas, 9 Februari 2006. Lihat juga RUU Kewarganegaraan Akan Tetap Disahkan, Hamid: Presiden Anggap Tak Ada Masalah, Kompas, 11 Juli 2006.

melakukan supervisi dan evaluasi atas pembuatan peraturan-peraturan daerah³ yang tidak selaras dengan konstitusi maupun undang-undang yang mewajibkan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia. Selanjutnya, kita menunggu kiprah kementerian ini pada tahun 2007.

Kemajuan positif di tingkat internasional masih perlu diukur dengan kemajuan di dalam negeri, sekaligus mengukur sejauhmana kemajuan telah ada di dalam negeri. KontraS melihat adanya kemajuan, namun juga menemukan kenyataan-kenyataan yang tidak berubah dari masa sebelumnya. Ada sejumlah persoalan; impunitas dan redupnya wibawa hukum negara, HAM diserang dengan bahaya anti komunis, HAM rakyat kecil diserang kepentingan elite, rakyat di Poso belum aman dari teror, begitu pula yang dihadapi institusi dan legislasi penopang HAM. Di sisi lain, badan intelijen tak mengalami perbaikan, otoritas sipil masih belum sepenuhnya mengontrol militer, dan Polri belum mengembalikan rasa percaya publik atas kinerjanya. Berikut ini adalah pokok-pokok penting dari laporan.

A.1. Impunitas dan Redupnya Wibawa Hukum Negara

Yang paling sederhana namun terlihat menonjol adalah Pemerintah SBY gagal untuk menuntut mantan Presiden Soeharto atas dugaan kasus korupsi yayasan dan perkara kejahatan lainnya. Keputusan Jaksa Agung mengeluarkan SKP3 dan dalih kemanusiaan elite politik yang mendukungnya, telah menihilkan seluruh nilai moral dan politik dari reformasi mahasiswa. Negara membuat kejahatan masa lalu tak memiliki arti, hilang dan tak terdefiniskan. Agenda reformasi untuk adili Soeharto dimatikan. Menyikapi hal ini, berbagai organisasi, aktivis dan kalangan pro demokrasi mendeklarasikan Gerakan Masyarakat Adili Soeharto (GEMAS).

Langkah Jaksa Agung menghentikan kasus Soeharto menyempurnakan ketiadaan hukuman atas sejumlah kejahatan HAM Orde Baru seperti peristiwa pemenjaraan, penyiksaan, pembunuhan massal orang-orang yang dituduh komunis (1965-1968), orang-orang yang dituduh melawan pemerintah (Tanjung Priok 1984), orang-orang yang dituduh Gerombolan Pengacau Keamanan (Talangsari 1989), hingga orang-orang yang dituduh subversif (penculikan aktivis, penembakan mahasiswa, kerusuhan politik 1997-1998-1998, dan lain-lain. DPR yang memiliki peran dalam pembentukan pengadilan HAM ad hoc atas kasus-kasus pelanggaran HAM masa lalu, hanya janji-janji kepada korban tapi tak serius memperjuangkannya. Anehnya, menjelang akhir tahun sempat muncul pernyataan Partai Golkar yang mendukung komitmen nasional dan mendorong upaya pemerintah untuk penyelesaian kasus hak asasi manusia.⁴ Lebih aneh lagi, kemunculan partai-partai baru kurang memperoleh respon positif dari partai-partai lama.⁵ Putusan bebas bagi terdakwa kasus Timor Timur, Tanjung Priok dan Abepura menunjukkan ketiadaan hukuman bagi pelaku kejahatan HAM dan ini malah diamini oleh Pemerintah untuk absen dari tanggung jawab pemenuhan hak korban atas kebenaran, keadilan, reparasi dan jaminan ketidakberulangan di masa depan.

Jaksa Agung bersikap konservatif dan terkesan 'malas' memperjuangkan keadilan bagi korban. Berkas perkara pelanggaran HAM berat dalam kasus penghilangan paksa aktivis pro demokrasi diserahkan

³ Pemerintahan: Dephuk dan HAM Evaluasi Peraturan Daerah, Kompas, 2 November 2006.

⁴ Pernyataan Golkar soal HAM Diragukan, *Kontras: Kalau Serius Bentuk Pengadilan HAM, Kompas, 20 November 2006.

⁵ Pada tahun 2006, tercatat setidaknya ada sekitar 27 partai politik baru. Lihat Parpol Baru dan Masalah "Electoral Threshold", Kompas, 3 Nov 2006.

pada Jaksa Agung, namun responnya hampir sama dengan kasus Trisakti, Semanggi I dan II serta tragedi Mei 1998. Kasus-kasus itu dianggap selesai dengan telah digelarnya pengadilan militer. Padahal berbagai kalangan telah berulang kali menuntut pengungkapan kasus penghilangan paksa. Pada tahun ini, mantan Presiden Abdurrahman Wahid meminta pemerintah tidak lagi bersikap menutup-nutupi dan secara bertanggung jawab memberi penjelasan kepada pihak keluarga terkait kepastian dan keberadaan 13 korban penculikan, yang hingga saat ini masih belum jelas keberadaannya. Keluarga korban penculikan terus meminta pemerintah mengambil segala upaya untuk segera memastikan nasib 13 korban penculikan.⁶ Jika masih disekap, korban harus segera dilepaskan. Sebaliknya jika sudah tewas, harus jelas di mana kuburannya, dan diberitahukan kepada keluarga.

Tapi semua desakan itu seolah tak terdengar. Jaksa Agung tetap berjalan dengan caranya sendiri sambil menunjuk alasan-alasan legalistik. Ujung-ujungnya Jaksa Agung merasa perlu ada keputusan politik dahulu dari DPR mengenai pembentukan pengadilan HAM ad hoc. Seorang Hakim Pengadilan Hak Asasi Manusia Binsar Gultom mengkritik pandangan legalistik Jaksa Agung soal penanganan kasus pelanggaran hak asasi manusia dalam tragedi Trisakti dan Semanggi I dan II. Polemik ini seolah memaksa kita untuk setuju bahwa lembaga tinggi penegak hukum seperti Jaksa Agung tidak otonom, tidak independen, melainkan berada di bawah subordinasi lembaga politik dalam menyelesaikan perkara hukum. Sikap ini aneh. Dalam pengalaman terdahulu, Indonesia pernah mempunyai sosok Jaksa Agung seperti Baharuddin Lopa dan R. Soeprapto yang dikenal gigih dan berdiri tegak menegakkan hukum dan keadilan.

Komnas HAM memasuki masa akhir bakti lima tahunannya, belum juga bisa menyelesaikan penyelidikan terhadap kasus dugaan pelanggaran HAM berat di Talangsari Lampung 1989. Hal yang menyebabkan ini terjadi adalah birokratisasi internal Komnas HAM. Birokratisasi antara lain terlihat dari pembuatan mekanisme tambahan berupa pelaksanaan fungsi pemantauan dan pengkajian berdasarkan UU No.39/1999. Padahal Komnas HAM telah memutuskan tim penyelidikan *pro justitia* di tahun 2001 bersama dengan pembentukan tim penyelidikan kasus Trisakti, Semanggi I dan II. Begitu pula dengan belum jelasnya tindak lanjut kasus Pulau Buru. Komnas HAM seperti kesulitan untuk mendapatkan kerjasama dengan instansi pemerintah.

Begitu pula dengan kasus Tanjung Priok. Meskipun sejumlah aparat militer telah diajukan ke pengadilan, dan sebagian divonis bersalah, semua terdakwa dibebaskan oleh Mahkamah Agung. Vonis ini menurunkan harapan korban akan keadilan. Negara kembali mengingkari pengakuan kesalahannya, bahkan dengan mengabaikan kondisi sosial ekonomi korban yang semakin hari menjadi tidak menentu. Dari perspektif korban, politik Pemerintahan SBY bukan politik HAM sejati.

Sebagai kelanjutan dari upaya menyelesaikan kasus Timor Timur, Pemerintah RI dan RDTL tetap bersikeras untuk menggunakan Komisi Kebenaran dan Persahabatan. Pada awal tahun ini, ketegangan sempat terjadi antara Indonesia dengan Timor Leste. Pemicunya adalah insiden kekerasan di perbatasan kedua wilayah dan dalam waktu yang berdekatan ada kesalahpahaman tentang penyerahan laporan CAVR oleh Presiden Xanana kepada Sekjen PBB. Yang juga penting adalah konflik di internal Timor Leste, dengan intensitas kekerasan tinggi yang dimulai pada Maret 2006. Harus diakui hal ini juga mempengaruhi penyelesaian agenda pelanggaran HAM masa lalu. Para elit politik di

⁶ Kembalikan Korban Penculikan, Kompas, 24 November 2006.

Timor Leste hampir semuanya tersedot dalam konflik internal tersebut, sementara agenda pertanggungjawaban masa lalu terbengkalai. Konflik internal ini 'menguntungkan' para pelaku pelanggaran HAM masa lalu, karena memperkuat versi mereka bahwa masyarakat Timor Leste memang selalu memiliki masalah internal, baik itu pada 2006, maupun pada tahun 1999 yang lalu.

Selain kasus dugaan korupsi Soeharto dan pelanggaran HAM masa lalu, potret impunitas juga terlihat dalam penanganan kasus pembunuhan aktivis HAM Munir. Tidak ada kemajuan sama sekali. Bahkan pada 3 November 2006, Mahkamah Agung (MA) membatalkan vonis bersalah Pengadilan Negeri (PN) atas Pollycarpus dalam kasus pembunuhan Munir, dan menghukumnya dua tahun penjara atas penggunaan surat palsu. Aneh sekali! Sebab penggunaan surat palsu merupakan masalah yang tidak bisa dipisahkan dari pembunuhan terhadap aktivis HAM Munir.

Pada tahun pertama pemerintahan SBY sekaligus tahun pertama kematian Munir, SBY pernah mengatakan kasus Munir sebagai ujian sejarah, apakah bangsa Indonesia sudah berubah. Namun pernyataan indah itu tidak menghasilkan pencapaian segera yang konkrit. Padahal, institusi Polri, Kejaksaan Agung, Badan Intelijen Negara, bahkan TNI berada di bawah kepemimpinan orang dekat (pilihan) Presiden. Pada tahun kedua, Presiden cenderung bersikap pasif. Tak ada langkah konkrit, kecuali sekadar memberi pernyataan yang seringkali diucapkan hanya lewat jurubicara. Presiden dan Wakil Presiden tak bersikap atas laporan TPF, menerima atau tidak. Muncul kesan, setengah hati menerimanya. Jika menerima sepenuhnya, SBY-JK melaksanakan semua rekomendasi TPF. Memasuki tahun ketiga, belum ada langkah positif dari sudut Istana Presiden. Hingga akhirnya seorang pelapor Khusus PBB mengajukan pertanyaan kepada Pemerintah Indonesia tentang penyelesaian hukum atas pembunuhan Munir.

Kontras, Imparsial dan sejumlah organisasi masyarakat sipil lainnya menyatakan penuntasan kasus Munir balik ke titik nol. Pernyataan Presiden SBY yang mengatakan kasus Munir adalah *the test our history* tidak diikuti oleh langkah nyata untuk mendorong kepolisian, kejaksaan dan BIN untuk membuka tabir konspirasi pembunuhan Munir. Indikasi ini dapat dilihat tidak adanya terdakwa baru atas pembunuhan ini sementara keterlibatan pejabat dilindungan BIN dan PT Garuda Indonesia sudah begitu telanjang. BIN telah gagal membantu, dan polisi gagal mengungkap para pelaku.

Institusi tertinggi peradilan, Mahkamah Agung, masih menutup akses keadilan bagi korban. MA menggugurkan harapan utama korban akan keadilan. Bukan saja melepaskan terdakwa Polly dari dakwaan pembunuhan terhadap aktivis HAM Munir. Tapi juga membebaskan terdakwa pelanggaran HAM berat di Tanjung Priok (1984). Padahal bukti-bukti penyiksaan dan korban yang luka akibat penyiksaan dalam kasus Priok amat kuat. Begitu pula kasus Munir, penegak hukum terlihat kehilangan gairah ketika berhadapan dengan badan intelijen negara. MA juga resisten terhadap upaya pembaharuan peradilan yang hendak dimotori oleh Komisi Yudisial.

Bebasnya Pollycarpus oleh Mahkamah Agung dalam pembunuhan Munir tidak terlepas dari sikap pasif Presiden. Kasus ini seakan balik di titik nol. Akibat sikap ini juga, tidak ada bukti baru dan terdakwa baru. Keterlibatan pejabat di lingkungan BIN dan perusahaan pemerintah PT Garuda Indonesia hanya diikuti pergantian sebagian pejabat. Ucapan Presiden kepada publik dan masyarakat internasional mengenai kasus Munir, termasuk ketika Presiden SBY bertemu dengan Presiden Uni Eropa, belum menunjukkan keselarasan dengan kemajuan kerja penegak hukum. Keadaan ini

berdampak buruk pada semua pernyataan Presiden termasuk tentang “tidak ada yang kebal hukum” menjadi hanya indah didengar. Selama dua tahun memerintah, SBY-JK belum mampu menyelesaikan kasus Munir. Sikap ini bisa berarti Pemerintah membiarkan politik ketakutan terus ada di dalam tubuh dan pikiran publik, termasuk kekuasaannya.

Di tahun ini, kinerja instansi negara seperti POLRI belum sepenuhnya berubah, terutama dalam menangani kasus pembunuhan aktivis HAM Munir. Pasca bebasnya terdakwa Pollycarpus dari dakwaan pembunuhan, belum ada satu pun tersangka lain yang dituntut ke pengadilan. Langkah dari Polri yang cenderung pasif memunculkan kecurigaan bahwa penyidikan kasus Munir pada tahun ini, mengalami kebuntuan. Bahkan situasi ini juga menguatkan kembali adanya kendala lain yang bersifat politis, sehingga dibutuhkan peran langsung dari Presiden sebagai otoritas politik tertinggi yang memerintah.⁷ Sebab jika kendalanya terletak pada masalah teknis, Polri telah memiliki kapasitas dan teknologi yang tinggi, termasuk dengan adanya kerjasama dengan kepolisian luar negeri. Menjelang akhir tahun, yakni pada akhir bulan November, Pelapor Khusus PBB urusan Eksekusi Ekstra Judicial (*United Nations Special Rapporteur on Extra Judicial Execution*) Profesor Philips Alston telah mengajukan sejumlah pertanyaan kepada Pemerintah Indonesia berkenaan dengan pengusutan kematian aktivis HAM Munir.⁸

Di akhir tahun, kantor Menteri Hukum dan HAM malah ‘memberi’ remisi untuk Pollycarpus (bebas) pada 25 Desember terkait hari Natal. Padahal sebelumnya pemberian remisi kepada Tommy Soeharto telah memicu reaksi protes dari berbagai kalangan, termasuk pihak keluarga dari hakim agung Syaifuddin Kartasasmita yang dibunuh.⁹ Ditambah dengan kasus-kasus lainnya, antara lain dikembalikannya pengacara Probosutedjo, Harini Wijoso dari Yogyakarta ke Rumah Tahanan Pondok Bambu.¹⁰ Tapi tampaknya, tak dipedulikan oleh Departemen yang satu ini. Selama ini pun kinerja Menteri Hukum dan HAM kurang tampak dalam penegakan HAM, termasuk dalam memperhatikan kondisi-kondisi buruk dari fasilitas tahanan di berbagai wilayah. Kondisi fasilitas tempat penahanan di berbagai Rumah Tahanan atau Lembaga Pemasyarakatan sudah tak layak lagi. Contoh yang terdekat dari pusat kekuasaan atau tidak berjauhan dari kantor Menteri Hukum dan HAM di Jakarta adalah Lembaga Pemasyarakatan di Cipinang dan Rumah Tahanan Salemba yang sudah berjejal penuh. Belum lagi tempat penahanan pra-pengadilan (*pre-trial detention*) yang ada di kantor-kantor polisi tingkat sektor. Selain tingkat kriminalitas yang tinggi, ketersediaan anggaran juga menjadi kendala bagi Polri untuk mencari solusi atas masalah ini.

A.2. Konflik dan Perdamaian

Perubahan berupa kemajuan sekaligus kenyataan yang tidak berubah juga terlihat di sejumlah wilayah yang dipantau oleh KontraS, antara lain Aceh, Sumatera Utara, Sulawesi Tengah, serta Papua. Proses

⁷ Bengawan Solo: Presiden Seharusnya Jadi Koordinator Tim, Kompas Jawa Tengah, 23 Oktober 2007.

Kompas Jawa Tengah menulis bahwa pengungkapan kasus pembunuhan aktivis HAM Munir adalah ujian bagi penegakan hukum Indonesia, dan penyelesaiannya bergantung pada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

⁸ Surat ini diajukan pasca pertemuan Professor Philips Alston dengan Suciwati, Usman Hamid dan Matthew Easton pada bulan Oktober, yang berlangsung di New York, AS.

⁹ Istri Korban Merasa Sakit Hati, Tommy Boleh ke Luar Negeri, Kompas, 2 November 2006. Kompas menulis bahwa istri almarhum hakim agung Syaifuddin Kartasasmita, Soimah, menyatakan, perasaan keluarga teramat sakit melihat pembebasan bersyarat Tommy Soeharto. Mereka menyesalkan sikap Mahkamah Agung dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang tidak mempertimbangkan perasaan keluarga korban.

¹⁰ Harini Dikembalikan: Hamid Awaludin Akui Kesalahan Aparatnya, Kompas, 4 November 2006.

perdamaian Aceh masih cenderung menolak partisipasi korban konflik Aceh untuk memperoleh keadilan. Pelaksanaan UU Otonomi Khusus bagi Papua belum menghasilkan terbentuknya institusi HAM di Papua, yakni Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) serta Pengadilan HAM. Di Poso, aparat TNI berkelahi dengan aparat POLRI, bahkan ketika berada di suatu wilayah tertentu yang secara ekstra memerlukan kehadirannya untuk menjamin keamanan. Di Medan,

Di Aceh, proses perdamaian Aceh terus berjalan dan melaksanakan Pilkada-langsung secara relatif aman dan damai. Sepanjang tahun 2006, tindak kekerasan dan pelanggaran HAM di Aceh jauh menurun dibandingkan tahun sebelumnya. Ini karena MoU Helsinki Pemerintah RI & GAM pada tanggal 15 Agustus 2005 berjalan dengan baik, berkat pengawasan Aceh Monitoring Mission (AMM). Keadaan ini memperkuat upaya membangun kepercayaan (*trust building*) antara RI dan GAM. Namun demikian, Pemerintah dan AMM belum mampu menangani kasus-kasus kekerasan dan pelanggaran HAM yang terjadi selama tahun 2006. Sementara itu korban konflik dan kekerasan pada masa DOM mengadakan konsolidasi kelompoknya untuk menyampaikan pesan bagi para calon Gubernur Aceh untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM masa lalu.

Sementara itu penanganan masalah keamanan, kesejahteraan dan hak asasi manusia di Papua belum berhasil. Di sisi lain, polemik PT Freeport dalam kasus-kasus pembayaran jasa keamanan ilegal, pencemaran lingkungan hingga penembakan warga sipil juga gagal memberi keadilan di Papua. Penguasaan lahan eksplorasi emas yang berdampak negatif belum sungguh-sungguh menjadi isu penting pemerintah untuk menegakkan hukum, termasuk memperbaharui kontrak kerja, padahal sinyal itu telah dibuka oleh Freeport. Posisi pemerintah hanya sibuk menghadapi protes warga Papua dengan berbagai stigmatisasi. Dalam Freeport, ada kesan untuk membiarkan kasus pembayaran sejumlah dana dari PT Freeport atas jasa keamanan kepada sejumlah perwira militer. Rencana Pemerintah merevisi Otsus malah mengundang kecurigaan adanya upaya untuk menghapuskan pasal-pasal krusial dalam UU Otsus, mulai dari soal pembentukan partai lokal yang tak kunjung terealisasi, Pengadilan HAM hingga KKR. Bahkan Komisi HAM Daerah di Papua belum banyak berfungsi efektif.

Tahun 2006 merupakan tahun yang terberat bagi masyarakat Poso. Teror terus menghantui dalam berbagai bentuk. Berbagai peristiwa kekerasan seperti penembakan, peledakan/penemuan bom, ancaman, hasutan SARA, penangkapan atau penahanan, serta penganiayaan meningkat dibandingkan tahun 2005. Ketegangan konflik terus dipicu, dengan menunjukkan simbol-simbol agama atau hasutan dan ancaman mengatasnamakan agama, walau jelas terlihat bahwa yang terjadi bukanlah konflik agama.

Meningkatnya kasus kekerasan tampak pada jumlah dan jenis kekerasan pada tahun ini. Sebanyak 68 peristiwa terjadi, umumnya berupa teror kepada masyarakat. Telah terjadi 19 kali pemboman serta 6 buah bom ditemukan walau tidak meledak. Ancaman dan hasutan serta pembakaran dan pengrusakan fasilitas publik juga menguat. Korban meninggal mencapai 7 orang, akibat pemboman, penembakan maupun pembunuhan. Salah seorang pendeta dari Gereja Kristen Sulawesi Tengah ditembak orang tak dikenal di tempat publik. Dari berbagai kekerasan yang terjadi, belum tampak adanya proses penegakan hukum yang komprehensif dari aparat keamanan serta ketidakterbukaan dan kurang akomodatifnya aparat dalam melihat situasi. Hal ini memicu bentrok massa dengan aparat Polisi/TNI sebanyak 6 peristiwa, yang menyebabkan 2 orang meninggal dan 1 orang luka-

luka. Di Poso, konflik juga diwarnai dengan perseteruan aparat keamanan sebanyak 2 kali karena persoalan sepele.

Sementara itu, tahun ini pemerintah masih menggunakan cara-cara parsial untuk menyelesaikan konflik yang terjadi sejak 1998. Dilalui dengan pro dan kontra, hukuman mati terhadap Fabianus Tibo, Dominggus Da Silva dan Marinus Riwu –yang dianggap dalang dari konflik 1998- akhirnya dilaksanakan. Alasan pemerintah, jika eksekusi tidak dilaksanakan akan dapat menghilangkan kewibawaan hukum pemerintah. Alasan ini terlalu menyederhanakan masalah. Kewibawaan pemerintah tentu ditentukan pada banyak faktor, selain bagaimana penyelesaian yang adil atas kasus kekerasan di Poso, juga bagaimana penegakan hukum dijalankan secara keseluruhan. Khusus untuk hukuman mati, selain melanggar hak mendasar manusia, hukuman mati terhadap Tibo dkk justru menutup kemungkinan diadakannya penyelidikan atas aktor-aktor yang terlibat saat awal konflik 1998. Seperti yang tampak dari terhentinya proses pemeriksaan atas 11 nama yang disebutkan Tibo dkk dalam persidangan. Hukuman mati terhadap Tibo juga terbukti tidak menghentikan teror dan kekerasan di Poso.

Ketidakmauan aparat untuk menyelesaikan konflik serta megnadili aktor-aktornya juga tampak dari pemusnahan berbagai barang bukti. Tercatat 2 kali Koopskam melakukan pemusnahan senjata api. Padahal dari 5 buah penemuan senjata api baik yang rakitan maupun organik, ditemukan sebanyak 206 senjata rakitan, senjata standar organik 13 buah, amunisi sebanyak 1.353, bom rakitan sebanyak 65 buah dan 5 buah granat. Akan tetapi temuan-temuan ini tidak menunjukkan signifikansi penghentian kekerasan di Poso. Padahal semestinya, penemuan alat-alat bukti ini dapat dijadikan petunjuk awal bagi berbagai kekerasan yang terus berlangsung. Pihak Polri justru tidak mencari pemasok dan pengguna senjata-senjata tersebut.

Koopskam juga melakukan penggalian dan rekonstruksi atas beberapa peristiwa masa lalu secara mendadak, tanpa melibatkan Komnas HAM serta ahli-ahli independen serta tidak melewati prosedur yang baku. Pemusnahan ini justru dikhawatirkan akan menguburkan kebenaran atas peristiwa yang sesungguhnya terjadi.

Secara nasional, ada kesan kuat bahwa isu terorisme menjadi komoditas politik. Minimnya gagasan komprehensif bagi penyelesaian Poso juga terlihat pada menonjolnya semata tindakan hukum berupa upaya paksa. Misalnya penangkapan-penangkapan secara sembarangan terhadap pihak-pihak yang dituduh, melalui penggunaan UU Anti Terorisme. UU ini sendiri membuka peluang bagi terjadinya penyimpangan dalam hukum acara pidana. Misalnya, seseorang yang disangka terlibat terorisme dapat ditangkap untuk diinterogasi selama 7 hari, selain itu laporan intelijen juga dapat digunakan untuk melakukan penangkapan. Tercatat telah terjadi 3 peristiwa penangkapan sewenang-wenang yang menyebabkan 7 orang luka-luka. Namun pelaku dibebaskan karena tidak terbukti bersalah. Penanganan Poso secara keseluruhan tampak hanya dibebankan pada Polri, padahal masalahnya begitu kompleks. Polri sendiri akhirnya berupaya untuk menggunakan segala cara dalam menyelesaikan peristiwa-peristiwa kekerasan yang terus terjadi. Menjelang akhir tahun, Polri dihadapkan pada situasi sulit untuk melakukan tindakan hukum dengan membuka ruang negosiasi pada kasus 29 nama yang hendak ditangkap polisi.

Sementara di Jakarta, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat telah menggelar persidangan terhadap terdakwa Ipong Yusuf, Andi Makasaw dan Reyfendi. Namun dari kesaksian terdakwa, tampak bahwa mereka

harus melalui penyiksaan fisik untuk mengakui perbuatannya. Pengadilan juga telah menyidangkan peristiwa pembunuhan siswi SMU tahun lalu, yang juga didakwa dengan UU Teroris. Pelanggaran isu teroris ini terus dikembangkan dengan pengumuman 29 orang nama sebagai DPO. Penyederhanaan isu Poso menjadi isu terorisme ala “*global war on terror*” menjadi model bagi wilayah pemberantasan teroris di Indonesia yang tak bisa dilepaskan dari bantuan luar negeri Amerika Serikat dan Australia kepada Indonesia, terutama Detasemen Khusus 88 untuk pemberantasan proyek global anti terorisme.

A.3. Lintasan Peristiwa Kekerasan

Di markas Dewan HAM PBB di Jenewa, Indonesia menyatakan menjamin hak-hak fundamental (*non derogable rights*). Namun kenyataan di lapangan belum seperti yang dimimpikan. Inilah yang mungkin yang kerap disebut sebagai *total diplomacy*, diplomasi total yang mensyaratkan perubahan dari rumah kita sendiri. Indonesia sulit untuk dikatakan sebagai negara pihak yang meratifikasi sekaligus sepenuhnya melaksanakan kewajiban-kewajibannya jika di dalam negeri jajaran instansi pemerintah yang berwajib, justru tak berubah.

Kekerasan terhadap kaum tani dan nelayan juga masih terjadi. Antara lain penculikan terhadap petani veteran di Kalimantan Timur, kekerasan terhadap Nelayan Bengkalis di Riau, penahanan dan penangkapan sewenang-wenang dan pemukulan terhadap sejumlah petani di Dompu dan di Tanah Awu, Nusa Tenggara Barat, serta penangkapan dan penahanan sewenang-wenang yang terjadi di Kontu Muna, Sulawesi Tenggara. Seluruh bentuk kekerasan yang terjadi terhadap para petani dan nelayan tidak pernah akan berhenti jika negara melalaikan kewajiban konstitusional untuk menyelesaikan basis masalah strukturalnya.

Keadaan sehari-hari masyarakat dalam sejumlah keadaan berlangsung amat memprihatinkan. Lihat saja kasus kekerasan dan pelanggaran hukum dan HAM oleh aparat keamanan, petugas sipir penjara atau rumah tahanan, Satuan polisi Pamong Praja (Satpol PP) ataupun penyidikan kasus pembunuhan Ali Harta. Belum lagi pengusuran paksa atas rumah dan bangunan tempat tinggal, perampasan tanah, penertiban becak, pedagang kaki lima serta kaum fakir miskin yang terlantar akibat kegagalan negara memberi kehidupan yang layak.

Sementara itu, klaim sebagai pihak yang paling benar dari sekelompok orang juga menimbulkan prasangka sosial yang negatif dan kerap diikuti dengan tindakan kekerasan. Misalnya, serangan terhadap rumah ibadah jemaah Ahmadiyah di Loe Ujung, Bulukumba pada 17 Februari 2006, pasca keluarnya Fatwa MUI yang menyatakan Ahmadiyah sebagai aliran sesat. Kekerasan primordial seperti ini harus dihentikan. Jika terus berkembang di tahun 2006 –mengikuti tahun 2005- KontraS khawatir potensi kekerasan ini tak lagi sekadar melukai integritas personal tubuh manusia dari seorang warga atau menebarkan ketakutan di tengah masyarakat, tapi telah mengarah pada pengrusakan fundamen kenegaraan.

Jaminan kebebasan sipil belum merata di seluruh wilayah Indonesia. Kasus yang cukup penting adalah pelarangan pertemuan INFID di Batam. Begitu dengan kriminalisasi terhadap pers pada kasus Radio Utan Kayu (KBR 68 H) dan kasus pengadilan atas Pemimpin redaksi media Rakyat Merdeka On Line, serta yang amat memprihatinkan adalah aksi kekerasan di kantor Indopos jawapos, dan lain-lain. Belum lagi kasus-kasus pembubaran paksa acara-acara seminar, diskusi, dan pemutaran film yang mengulas HAM ataupun seputar filsafat sosial ekonomi, antara lain seperti yang terjadi pada kasus diskusi toko buku Ultimus di Bandung, atau acara Pusham Universitas Airlangga di Balai Pemuda Surabaya.

Dari pengamatan, kelompok-kelompok ini mengatasnamakan ormas, para militer dan front anti komunis. Negara kerap membiarkan kekerasan ini terjadi, bahkan ada yang terlibat di dalamnya. Dalam situasi tertentu, Polisi terlihat kurang tegas untuk menindak pelaku akibat dilema legal. Di satu sisi, kegiatan diskusi atau pertemuan adalah kegiatan yang legal, yang tak perlu meminta surat izin. Legalitas tersebut sudah jelas ada pada UUD 1945 Pasal 28 tentang kebebasan berpendapat, berkumpul, dan berserikat. Di dalam UU No 39/1999 tentang HAM juga menyatakan “setiap orang berhak berkumpul, berpendapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai”. Namun di sisi lain, Polisi merasa sejumlah aturan hukum pidana masih melarang acara-acara yang mengambil tema tertentu seperti marxisme. Bagaimanapun, alasan legal ini tak dapat dijadikan alasan pembenar bagi siapapun, individu atau kelompok yang memaksakan diri atau kehendak kelompoknya kepada yang lain dengan cara kekerasan. Aksi-aksi pembubaran yang dilakukan oleh sekelompok orang tanpa proses hukum merupakan suatu kemunduran bagi Indonesia yang hendak kembali membangun negara demokrasi.

HAM Rakyat Bawah diserang Kepentingan Elite. Di wilayah perkotaan, penguasaan sumber daya ekonomi mengambil bentuk aksi-aksi kekerasan oleh aparat pemerintah di bidang ketentraman dan ketertiban (trantib), satuan polisi Pamong Praja (Satpol PP), polisi, atau bahkan institusi militer. Aksi-aksi ini dilakukan saat menggusur pasar tradisional, para pengusaha informal, pemukim marjinal di perkotaan, hingga merampas tanah milik penduduk. Pemerintah gagal menggunakan patokan prosedur damai dan masih mempertahankan metode represif. Tindakan ini merupakan hilangnya akal pemerintah dalam mengidentifikasi akar persoalannya, yaitu masalah kemiskinan. Penyelesaiannya, bukan dengan cara menaikkan upah buruh, menyediakan tempat untuk pedukung kaki lima, menyediakan rumah murah bagi penduduk, tapi justru dengan pendekatan kekerasan yang membawa mereka semakin terjerembab dalam jurang kemiskinan. Kekerasan ini bukan hanya keji, namun juga akan membuat pemerintah tidak akan pernah mampu menyelesaikan problem kemiskinan. Oleh karena itu, KontraS mendesak Pemerintah untuk menghentikan tindakan represif Pemerintah Daerah pada masyarakat miskin, pedagang kaki lima dan asongan, tukang becak, fakir miskin dan anak jalanan. Kebijakan ini mendesak mengingat rakyat akar rumput sedang kesulitan bahan-bahan pokok sehari-hari.

Tabel I.1
Kekerasan Penggusuran Satpol PP (2006)

No.	Tindakan	Kasus	Rumah	Kios	Luka	Tewas
1.	Penggusuran	9	620	0	2	0
2.	Pemukulan	4	0	0	8	0
3.	Penggusuran PKL	11	0	62	11	1
4.	penangkapan	1	0	0	0	0
5.	penganiayaan	7	0	0	11	0
6.	Pemerasan	1	0	0	0	0
7.	Bentrok dengan warga	2	0	0	0	0

Sumber: Litbang KontraS.

Pola kekerasan modal seperti ini ke depan masih akan berlangsung, bahkan mungkin akan lebih meluas. Faktor pemicunya bisa beragam, mulai dari rencana distribusi ulang lahan tanah dari Pemerintah yang belum begitu jelas, sampai dengan rencana memberlakukan Undang-Undang Penanaman Modal pada awal tahun 2007. Kedua agenda tersebut masih belum memberikan perhatian yang serius terhadap berbagai persoalan kekerasan, pelanggaran HAM, perusakan lingkungan, yang pada akhirnya memperparah kondisi rakyat bawah yang semakin miskin.

HAM diserang Wacana Anti Komunis. Tahun 2006 diwarnai upaya-upaya yang ingin memicu prasangka sosial atas nama bahaya laten komunis. Misalnya, sejumlah petinggi militer di tingkat Kodam, atau petinggi intelijen militer dan intelijen sipil yang melontarkan pernyataan politik tentang bahaya komunisme. Pernyataan ini juga diikuti oleh kecenderungan munculnya tindakan di lapangan yang menuding/mencurigai aktifitas korban, buruh dan masyarakat miskin kota sebagai tanda kebangkitan Partai Komunis Indonesia. Selain pernyataan, tudingan ini dilakukan dengan cara membuat deklarasi/posko, demonstrasi hingga aksi sepihak yang membubarkan pertemuan-pertemuan masyarakat sipil dan melalui penggunaan forum sosialisasi anti terorisme untuk wacana anti komunisme. Upaya ini memicu trauma politik masa lalu perihal pro dan kontra komunisme, dan akhirnya menyerang kebebasan berkumpul, berserikat, berpendapat dan merusak integrasi sosial. Oleh karena itu tidak boleh dibiarkan, karena amat berpotensi memasung kebebasan, memicu prasangka bahkan pertikaian horisontal.

Tabel I.2
Pernyataan dan Aksi Kekerasan atas nama Bahaya Komunis

No	Waktu	Pernyataan & aksi anti komunis	Keterangan
1	7 Maret	Panglima Kodam Jaya Mayor Jenderal TNI Agustadi Sasongko Purnomo menegaskan, gerakan komunis semakin intensif di wilayah Ibu Kota. Ia lalu menjelaskan, gerakan ini bertujuan masuk dalam percaturan politik Indonesia menuju Pemilihan Umum 2009.	Penegasan Agustadi disampaikan kepada pers sebelum membuka Rapat Pimpinan Kodam Jaya di Aula Ahmad Yani, Markas Kodam Jaya, Selasa (7/3).
2	1 Mei	Ketua Centre for Indonesia Komunisme Study (CICS) Drs Arukat Djaswadi Semua komponen bangsa, termasuk buruh harus mewaspadaai bangkitnya komunis yang menyusup ke dalam berbagai organisasi buruh.	“Karena itu jangan sampai buruh yang merupakan komponen bangsa secara tidak sadar disusupi faham komunis.
3	20 Mei	Aksi penghentian pertemuan ibu-ibu korban 65, Syarikat dan Komnas Perempuan oleh Laskar Siliwangi dan Pemuda Panca Marga di Bandung	
4	23 Mei	Sekitar 200 orang dari berbagai organisasi kepemudaan membubarkan Seminar Pasamoan Perempuan-perempuan tangguh bertema “Menggugah Nurani	Selain itu, acara ini dihadiri oleh 60 peserta perempuan lanjut usia. Mereka dituding sebagai anggota PKI. Para pelaku kekerasan

		Menggapai Rekonsiliasi Memperkuat NKRI” yang digelar di Bandung. Padahal acara ini diadakan oleh lembaga resmi Komnas Perempuan, lembaga INCReS (Institute for Culture and Religion Studies), Syarikat Indonesia.	diantaranya Pagar (Persatuan Anti Gangguan Regional), dan Patriot Panca Marga (PPM). Anehnya, Kepolisian justru memeriksa panitia, bukan orang-orang yang membubarkan paksa
5	23 Mei	Aksi penyegelan kantor Fahmina Institute Cirebon yang menolak RUU APP oleh FPI, MMI dan HTI	
6	13 Juni	Syamsir Siregar (Ka BIN) menyatakan BIN telah memantau beberapa pertemuan orang-orang yang berpaham komunisme, dan sudah berlangsung di Blitar, Cipanas Bogor dan Bandung.	Pembubaran diskusi korban 65, juga disinyalir sebagai perintah dari BIN.
7	19 Juni	DPR juga kerap dituduh telah disusupi oleh komunis yang diampaikan oleh Pangdam Jaya Mayor Jenderal TNI Agustadi Sasongko Purnomo.	Sejumlah anggota DPR sempat bersuara, mempertanyakan dan meminta klarifikasi TNI atas tuduhan itu, namun tak jelas kelanjutannya.
8	21 Juni	Pangdam Panglima Komando Daerah Militer I/Bukit Barisan Mayor Jenderal TNI Liliek AS Sumaryo mengatakan, segenap pihak harus meningkatkan kewaspadaan terhadap bahaya laten komunis.	Pangdam akui “Kendati belum ada penyelidikan lebih dalam, ia mengatakan ada indikasi munculnya bahaya komunis. Indikasinya jelas. Ada perbedaan kelas yang dimunculkan, dan seringnya terjadi konflik vertikal dan horizontal. Jangan sampai ada yang memanfaatkan dan menunggangi kondisi ini
9	1 Juli	Polisi waspadai aktivitas PKI Jawa Timur. Kepala Kepolisian Daerah Jawa Timur Inspektur Jenderal 10 Herman Suryadi Sumawiredja mengatakan hal itu, Jumat (30/6) di Surabaya. Menurut Herman, pertemuan-pertemuan yang pernah dilakukan di Blitar, Kediri, atau Magetan, baru tahap silaturahmi simpatisan PKI, namun polisi tetap mewaspadaai arah gerakannya.	Di saat bersamaan ada pernyataan sikap yang mengingatkan bakal bangkitnya gerakan neo-PKI, ditandatangani Majelis Ulama Indonesia (MUI) Jawa Timur, Front Anti Komunis (FAK), Paguyuban Korban Kekejaman PKI, Solidaritas Anti Komunis (SAKA), Forum Merah Putih (FMP), dan Yayasan Pusat Kajian Komunitas Indonesia (<i>Centre for Indonesian Communication/CICS</i>).
11	15 Agustus	Taufik Ismail mengatakan, satu orang per 20 detik meninggal karena pembantaian yang dilakukan oleh komunis selama 74 tahun di 76 negara.	Disampaikan dalam Seminar Nasional menyambut HUT ke-25 LPM Manunggal Undip bertempat di Gedung Pascasarjana Magister Manajemen Jalan Hayam Wuruk Semarang, Senin (14/8).
12	20 Agustus	Seorang mahasiswa semester IV Fakultas Hukum sebuah universitas swasta di	Sementara itu Kepala Satuan Reserse Kriminal Polres Sukabumi

		Bandung, YP (20), ditangkap jajaran Komando Distrik Militer 0607 Sukabumi. YP hari Kamis (17/8) ditangkap karena menjual 70 kaus bergambar logo Partai Komunis, palu-arit.	Ajun Komisaris Odang mengatakan, YP dibawa ke tempat penyablonan kaus itu di Bandung. Hingga berita ditulis, pemilik tempat sablon belum berhasil ditemui.
13	5 September	Kepala Kepolisian Wilayah Bogor Komisaris Besar Sukrawardi Dahlan mengatakan, para pejabat dan tokoh masyarakat harus meningkatkan kewaspadaan terhadap kemunculan kembali paham komunis di Sukabumi, Cianjur, dan Bogor.	Sebanyak 2.000 camat, lurah/kepala desa, dan kepala kampung di Kota/ Kabupaten Sukabumi, dan Kabupaten Cianjur, Senin (4/9), mengikuti sosialisasi bahaya laten komunis dan penanggulangan terorisme di kompleks Secapa Polri, Sukabumi.
14	6 September	Kepolisian Wilayah Bogor dan Komando Resor Militer Suryakencana, Bogor, melakukan sosialisasi bahaya laten komunis dan penanggulangan terorisme.	Pernyataan ini disampaikan dalam acara serupa yang berlangsung sehari sebelumnya.
15	18 September	Deklarasi Partai Persatuan Pembebasan Nasional (Papernas) Jatim, Minggu (17/9) di Surabaya, nyaris diwarnai bentrokan. Sekitar 50 warga yang menamakan diri sebagai Gerakan Tauhid Anti Komunis dan Forum Anti Komunis mendatangi Gedung Nasional Indonesia, tempat deklarasi dilakukan.	Deklarasi Papernas dilangsungkan dengan kehadiran sekitar 300 simpatisan dari kaum miskin kota, petani dan nelayan, buruh, serta pemuda dan mahasiswa.
16	1 Oktober	Unjuk rasa sekitar 20 orang yang berasal dari Forum Anti Komunis mewarnai upacara peringatan Hari Kesaktian Pancasila di Grahadi, Minggu (1/10). Mereka menuding PKI bangkit kembali dengan membangun kekuatan politik melalui Partai Persatuan Pembebasan Nasional.	Orasi dilanjutkan di Taman Bungkul. Upacara Hari Kesaktian Pancasila dipimpin Mayor Inf M Saiful Azis, Komandan Batalyon Infanteri 500 Raider dengan inspektur upacara Gubernur Jatim Imam Utomo yang membacakan teks Pancasila tanpa menyampaikan amanatnya
17	5 Oktober	Kepala Badan Intelijen Strategis Mayjend. Syafnil Armen mengatakan, penghayatan sebagian masyarakat atas ideologi Pancasila saat ini mulai mengalami degradasi karena adanya upaya kelompok tertentu yang ingin memaksakan ideologi lain. Gejala ini bisa dilihat dari meningkatnya kelompok radikal sejak reformasi mulai bergulir, salah satu kelompok radikal dalam paper itu adalah Imparsial, KontraS, dan ELSHAM Papua.	Pernyataan ini tertulis dalam papernya berjudul "Presepsi Ancaman Internal dan Transnasional", pada seminar yang diadakan Departemen Pertahanan.
18	14 Oktober	Kelompok antikomunis mengajukan hak uji materi terhadap Undang-Undang	Kelompok antikomunis ini terdiri dari Ketua Yayasan Pusat Kajian

		Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ke Mahkamah Konstitusi.	Komunitas Indonesia Arukat Djaswadi, Pengurus Yayasan Kanigoro Kediri KH Ibrahim, pengasuh Pondok Tebuireng KH Muhammad Yusuf Hasyim, pengurus DPP Gerakan Patriot Indonesia Murwanto S, guru di Banyuwangi Abdul Mun'im, dan Ketua Paguyuban Korban Kekejaman PKI Madiun Mohammad Said.
19	12 Desember	Pembubaran peringatan hari HAM dan pemutaran film kasus Munir, Shadow Play dan kasus penculikan	Kapolda Jatim menyurati Kapolri dengan tembusan ke KontraS yang menerangkan aksi pengambilan film oleh kelompok yang menamakan dirinya Front Anti Komunis.
20	22 Desember	Pembubaran diskusi Marxisme di Toko Buku Ultimus Bandung. Panitia dan pengisi acara sempat ditangkap polisi, dan diinterogasi selama 1 x 24 jam.	Kasus ini telah dilaporkan kepada Komnas HAM oleh KontraS saat mendampingi beberapa aktivis yang ditangkap, 21 Desember 2006, melalui Enny Soeprapto.

Sumber: Litbang KontraS.

A.4. Reformasi Institusi dan Legislasi

A.4.1. TNI Masih Otonom dari Kontrol Politik dan Hukum

Otoritas politik masih belum mampu membangun budaya menghormati supremasi hukum dalam kalangan TNI, sehingga ada kesan kuat bahwa militer masih resisten terhadap HAM. Antara lain otoritas sipil membiarkan penyelidikan Komnas HAM atas kasus-kasus pelanggaran HAM berat tanpa kerjasama dari TNI. Di sisi lain, promosi perwira di lingkungan militer terhadap tidak memperhatikan reputasi seseorang dalam bidang hak asasi manusia. Pragmatisme elite-elite sipil dalam mengakhiri impunitas militer berjalan dengan rendahnya kapasitas politik untuk menyelesaikan berbagai persoalan sosial politik, sehingga sempat memicu sekelompok jenderal lama untuk berpolitik seputar tarik menarik isu perjanjian Aceh dan amandemen UUD 1945.

Pada awal tahun Marsekal (TNI-AU) Djoko Suyanto yang dipilih menjadi Panglima TNI secara terbuka menyatakan komitmennya terhadap reformasi TNI, termasuk dalam penegakan HAM. Sayangnya, profesionalitas TNI di tahun 2006 tidak menunjukkan perubahan signifikan. Selain tetap tak tersentuh oleh akuntabilitas HAM dalam kasus pelanggaran HAM, anggota TNI kerap terlibat sejumlah kasus penembakan, penganiayaan, penculikan dan penangkapan sewenang-wenang, termasuk narkoba dan skandal senjata. Catatan buruk ini mempersulit reformasi TNI.

Tahun ini dikejutkan oleh temuan penyimpanan senjata api berjumlah besar di rumah Brigjen Kusmayadi. Sayangnya, penyelesaian hukum atas temuan senjata ini meredup. Padahal kasus ini seperti membuka kotak pandora bisnis pengadaan alutsista militer yang selama ini tersembunyi. Kasus yang disidik Puspom TNI hanya menyentuh aktor pelaku dalam kepangkatan yang lebih rendah dari almarhum. Padahal bila dikaitkan dengan dinas, aktifitas Kusmayadi tidak dapat dilepaskan dari tanggungjawab komando. Lagi-lagi TNI melindungi para perwiranya dari jangkauan peradilan yang berkompeten dan *fair*.

Sementara peredaran senjata tetap berlangsung tanpa ada kontrol yang efektif. Setidaknya KontraS mencatat 4 kasus kepemilikan senjata illegal dan 4 kasus jual beli senjata illegal oleh aparat TNI. Sementara itu penemuan-penemuan sejumlah senjata, granat dan amunisi dalam satu tahun terakhir menunjukkan pula peningkatan. Salah satu kasus besar yaitu penemuan amunisi dan senjata di tol kapuk Km 27, Jakarta. Pasca kasus Kusmayadi, telah 3 kali ditemukan granat, senjata api dan amunisi yang dibuang di jalan wilayah Jakarta dan sekitarnya. Dalam skala nasional terdapat 19 kasus penemuan senjata dan 7 diantaranya ditemukan di daerah bekas konflik Poso dan Maluku. Sejauh ini tidak ada upaya konkrit membongkar motif dibalik penemuan-penemuan senjata itu. Di Poso, sejumlah temuan penting tentang senjata justru berakhir dengan pemusnahan senjata-senjata tersebut.

Dalam upaya memutus rantai impunitas, militer masih resisten terhadap proses hukum kasus pelanggaran HAM dan pidana di lingkungan peradilan umum/HAM. Misalnya, penyelidikan KPP HAM atas dugaan terjadinya pelanggaran berat HAM kasus Talangsari, kasus penculikan Aktivis 1998, kasus Trisakti dan Semanggi. Sikap resisten juga tampak melalui sikap Menteri Pertahanan untuk tidak menyetujui gagasan RUU Peradilan Militer yang baru mengenai Pengadilan Umum bagi anggota militer yang melanggar hukum pidana umum. Menjelang akhir tahun, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono setuju jika ada prajurit TNI melanggar hukum pidana umum, diadili di pengadilan umum. Pernyataan ini positif, namun faktanya tak ada jaminan. Hal ini menunjukkan kuatnya pengaruh relasi lama dan keengganan otoritas sipil melakukan koreksi terhadap kekerasan dan pelanggaran HAM di masa lalu. Akibatnya, militer menjadi kekuatan otonom.

KontraS setidaknya mencatat 27 peristiwa kekerasan di 11 provinsi di Indonesia. Bentuk-bentuk kekerasan yang sering terjadi adalah penganiayaan dan penembakan, dan beberapa diantaranya berakibat kematian pada korban, termasuk perempuan dan anak-anak. Misalnya, seorang istri yang dianiaya (kekerasan dalam rumah tangga-KDRT). Selain itu terdapat kasus pelarangan wartawan untuk meliput yang diikuti pemukulan dan perusakan barang milik wartawan. Dalam beberapa kasus juga didapati bahwa kekerasan dan senjata api menjadi instrumen 'pendukung' kerja kriminal anggota TNI. Mulai dari penculikan untuk tujuan pemerasan, penganiayaan terhadap anak-anak oleh dua anggota TNI yang melakukan pekerjaan sampingan, *illegal logging* dan perampokan. Ada juga peristiwa kekerasan antar aparat TNI dan aparat Polri. Setidaknya tercatat 12 kali peristiwa bentrokan yang berakibat 4 orang tewas dan 13 orang luka-luka.

A.4.2. Polri Masih Sulit Membangun Kepercayaan

Prioritas jangka menengah reformasi Polri adalah membangun kepercayaan. Kinerja Polri tahun 2006 masih menyulitkan Polri meraih kepercayaan semua lapisan masyarakat. Penanganan Polri menyelidiki dan menyidik kasus-kasus keras belum maksimal. Faktor penyebabnya beragam, mulai

dari arah kebijakan pimpinan dalam penyidikan, pengaruh eksternal, hingga minimnya anggaran.

Kinerja Polri mengalami realitas yang kontradiksi. Dari segi anggaran, untuk penanganan kasus biasa yang jelas berbeda dengan anggaran penanganan kasus-kasus terorisme, menghasilkan kinerja yang juga berbeda. Dalam memberantas aksi terorisme, segala peralatan yang digunakan dengan teknologi canggih dengan kapasitas sumber daya yang terlatih membuat Polri terlihat amat efektif. Sementara untuk kejahatan lainnya, masih terlihat biasa-biasa saja. Bahkan dalam kasus pembunuhan Munir, seperti disebutkan di atas, kinerjanya mengalami penurunan drastis. Oleh karena itu, para pengambil kebijakan sebaiknya mengevaluasi sekaligus memperbaiki apa yang menjadi kekurangan Polri.

Kinerja Polri terlihat dalam penanganan kasus Munir, jelas terkesan lambat, dan kerap mencari-cari alasan teknis untuk menunda penyidikan. Parahnya lagi, ketika hasil kerja Polri membawa Pollycarpus ke penuntutan, berakhir dengan putusan Mahkamah Agung yang menyatakan Polly tidak bersalah dalam pembunuhan aktivis HAM Munir, serta keputusan Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin yang memberi remisi bagi Pollycarpus.

Sepanjang tahun terakhir, tercatat 92 kasus yang melibatkan aparat Polri. Keterlibatannya dari pelaku tunggal hingga berkelompok. Kasus menonjol adalah penganiayaan 36 Kasus dan penembakan 18 kasus. Penembakan terhadap pelaku kriminal sejumlah 26 kasus. Kasus lainnya adalah perkelahian antara aparat Polri dan TNI. Sepanjang tahun 2006, terdapat 12 kasus. Sebab terjadinya aksi ini adalah ada pihak merasa intitusinya lebih tinggi dari institusi lain, atau terkadang masalah pribadi melibatkan intitusi, rasa bangga yang berlebihan terhadap intitusi.

Budaya militerisme juga belum sepenuhnya hilang. Aparat Polri masih kerap menggunakan kekuatan yang eksekutif. Pemukulan, penembakan, penyalahgunaan senjata api, penangkapan dan penahanan sewenang-wenang hingga penggunaan metode penyiksaan adalah kasus-kasus yang menjadi contoh potret Polri di tahun ini. Perilaku ini muncul saat menghadapi pelaku kriminal, warga sipil, rekan sesama Polri dan TNI. Perkelahian antar satuan Polri dan TNI masih terjadi di tahun 2006.

Keadaan ini mencerminkan bahwa Polri belum membangun jati dirinya, apalagi membangun 'trust'. Polri yang bertanggungjawab terhadap keamanan dalam negeri belum optimal mengelola potensi keamanan yang ada (Polsus, PPNS, dst). Polri masih bekerja untuk lembaga sendiri. Akuntabilitas Polri tidak jelas. Disamping sentralisasi masih dipertahankan. Koordinasi kerja antar kesatuan Polri (Mabes, Polda, Polres) dalam operasi rutin juga tidak jelas. Jika keadaan ini dibiarkan, apa mungkin Polri mampu membangun kepercayaan dari masyarakat? Polri harus mampu mengubah postur dirinya yang militeristik menjadi polisi penegak hukum, meninggalkan ciri-ciri organisasi militer, metode dan kurikulum.

A.4.3. Badan Intelijen Belum Berubah

Pada tahun 2006, badan intelijen belum berubah, bahkan mengalami kemunduran. Badan intelijen gagal mencegah dan mendeteksi aksi teror secara dini. Di tengah kegagalan itu, intelijen cenderung menjadikan isu terorisme dan komunisme sebagai komoditas politik untuk mendapat *excessive power*

dan sebagai pemasung kebebasan. Intelijen hanya bisa menuding tanpa bukti kongkrit, melakukan propaganda untuk pengalihan perhatian. Intelijen gagal bertindak secara profesional dengan tetap mengedepankan HAM.

Contoh-contoh, Kepala BIN Syamsir Siregar dengan lantang menuding keterlibatan LSM dan elite politik seperti Amien Rais yang dinilainya dapat memberi semacam provokasi pasca insiden Abepura. Dalam kasus terorisme, BIN kesulitan membongkar jaringan kelompok teroris Noor Din M Top. BIN menghabiskan biaya USS 30 ribu per bulan guna melobi Kongres Amerika tanpa tujuan yang jelas. Padahal urusan lobi bukan kewenangan pihak BIN. Menjelang Pilkada Aceh, Kepala BIN Syamsir Siregar mendramatisir keadaan. Syamsir menyatakan, intelijen mendeteksi potensi konflik yang menyertai pelaksanaan Pilkada Aceh, karena adanya mantan anggota GAM mencalonkan diri menjadi kepala daerah. Kenyataannya Pilkada di Aceh berlangsung aman dan damai.

Gejala ini merupakan pola lama, yakni propoganda intelijen untuk mengalihkan perhatian, dengan selubung ideologi dan doktrin kedaulatan negara sebagai tameng perlindungan. Hal ini jelas ingin mengembalikan perilaku rezim Orde Baru, untuk melanggengkan kekuasaan dan kepentingan politik tertentu. Ideologi komunis dijadikan sarana untuk melancarkan tujuan, termasuk membenarkan proyek pembentukan komunitas intelijen daerah (Kominda). Apalagi dengan kondisi saat ini, ormas mudah terprovokasi tentang bahaya komunis. Ini ingin menutupi kinerja BIN yang buruk dalam mengatasi aksi teror.

A.4.4. Produk Reformasi Penopang HAM Diserang

Tahun ini adalah tahun ketidakberdayaan institusi-institusi reformasi. Badan-badan ini memang merupakan hasil dari perubahan, bahkan memperlihatkan reformasi kelembagaan telah berjalan. Namun ketika berhadapan dengan birokrasi lama, terlihat sekali ketidakberdayaan dari institusi-institusi tersebut. Misalnya yang terjadi pada komisi-komisi independen yang diserang wibawa dan keberadaannya.

Contoh pertama, Komnas HAM terus didelegitimasi dan makin tidak efektif, dengan penolakan Jaksa Agung atas hasil-hasil penyelidikannya. Di tahun 2006, Jaksa Agung juga menolak hasil penyelidikan Komnas HAM atas kasus penculikan aktivis 1997-1998. Beberapa kali pertemuan antara DPR dan Komnas HAM sempat menghasilkan kesepakatan agar hasil penyelidikan kasus penculikan segera dilanjutkan penyidikan oleh Jaksa Agung. Tapi di sisi lain, pertemuan antara DPR dengan Jaksa Agung malah gagal menemukan kesepakatan sesuai kesepakatan antara DPR dan Komnas HAM. Akhirnya, DPR malah membentuk Panitia Khusus untuk menangani kasus tersebut. Pembentukan Pansus tersebut mengingatkan publik, khususnya kalangan aktivis HAM dan para korban tentang pengalaman Pansus DPR untuk kasus penembakan mahasiswa Trisakti, Semanggi I dan II. Pada waktu yang hampir bersamaan, Komisi III DPR menyetujui agar kasus Trisakti, Semanggi I dan II segera diajukan ke Pengadilan. Komisi III DPR menyurati pimpinan DPR agar meminta Presiden mengeluarkan Keppres tentang Pembentukan Pengadilan HAM ad hoc. Namun, rencana ini dibatalkan oleh mekanisme lain di DPR yaitu Badan Musyawarah yang dengan sendirinya menganulir keputusan Komisi III DPR.

Contoh kedua, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) diaborsi dan mati sebelum lahir di kenyataan. Kritik organisasi HAM dalam *judicial review* kemudian disikapi Mahkamah Konstitusi dengan vonis

pembatalan keberlakuan undang-undang KKR. Sejak awal, kritik terhadap undang-undang KKR amat kuat, di mana produk legislasi ini mengandung sejumlah substansi bermasalah. Legislasi ini terlalu berpihak kepada kepentingan pelaku, dengan menyediakan amnesti kosong, memutar makna hak korban yang hanya bisa diperoleh jika korban memaafkan para pelaku, dan menutup peluang hak korban atas penuntutan di pengadilan setelah kasusnya ditangani KKR. Pendasaran legislasi ini kerap mengklaim terinspirasi oleh Afrika Selatan, padahal pengalaman Afsel tidak menyandera hak korban atas rehabilitasi dan kompensasi dengan keharusan memaafkan pelaku. Afsel juga membuka peluang adanya penuntutan di pengadilan, meskipun kasusnya telah selesai di tingkat KKR. Dalam statutenya, posisi KKR Afsel tidak ditujukan untuk menggantikan posisi pengadilan, melainkan lebih bersifat komplementer terhadap sistem peradilan.

Contoh ketiga, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tidak lagi punya Pengadilan Tipikor. Sikap dan berbagai upaya yang resisten terhadap KPK bisa jadi disebabkan karena upaya pengusutan KPK di tubuh birokrasi pemerintah sendiri seperti tercermin dalam kasus korupsi sidik jari di Departemen Hukum dan HAM. Selain Komnas HAM dan KPK, kewenangan Komisi Yudisial (KY) dipangkas sehingga tidak lagi bisa mengawasi hakim, terutama di lingkungan MA. Upaya Komisi Yudisial untuk melakukan seleksi ulang 49 hakim agung memicu resistensi yang kuat dari jajaran hakim konservatif dan kalangan mafia peradilan. Hal ini mencerminkan bahwa dukungan awal tahun Presiden SBY kepada KY tidak dhiraukan.

Contoh keempat, pembentukan UKP3R “diendapkan”, setelah Wakil Presiden Jusuf Kalla ‘memprotes’ keputusan Presiden SBY. Kesan disharmoni dalam hubungan keduanya dilengkapi dengan kritik langsung dari Partai Golkar, dan kritik tidak langsung dari beberapa menteri yang merasa gerah jika unit ini hadir dalam rapat kabinet. Di kalangan publik muncul reaksi yang beragam. Ada yang memandang UKP3R sebagai kebijakan tambal sulam, ada juga yang merasa UKP3R harus diberi kesempatan dahulu untuk bekerja. Bagaimanapun, ketidakpuasan terhadap kinerja kabinet menjadi faktor utama di balik pembentukan UKP3R. Realitas politik selanjutnya justru memperlihatkan bahwa keputusan Presiden tersebut berjalan tanpa arah tujuan. Akhirnya publik kembali bertanya, apakah unit ini memang dibutuhkan atau tidak.

Contoh lainnya terjadi pada Komisi Penyiaran Independen (KPI) dibayangi Depkominfo. Di sisi lain, Komisi Ombudsman (KON) yang semula diharapkan dapat menjadi tempat mengadu atas penyimpangan administrasi pemerintahan diacuhkan. Komisi Kepolisian Nasional (KOMPOLNAS) dan Komisi Kejaksaan belum banyak berfungsi atau difungsikan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) masih terus menjadi sasaran tembak penegakan hukum korupsi.

Sementara itu, ambivalensi juga terlihat dalam reformasi politik hukum dan HAM Indonesia. Pemerintah membuat undang-undang tentang kewarganegaraan, dan meratifikasi dua buah kovenan PBB tentang hak-hak sipil dan politik serta ekonomi, sosial dan budaya. Namun pada saat yang sama, Pemerintah dengan semangat menolak RUU revisi peradilan militer, meskipun di akhir tahun Presiden SBY sempat menyetujui tentang keharusan anggota militer tunduk pada yurisdiksi peradilan umum ketika melanggar hukum pidana umum. Pemerintah juga cenderung melemahkan pengajuan RUU KMIP, dengan mengajukan RUU Rahasia Negara dan RUU Intelijen Negara yang substansinya berpotensi melanggar HAM. Jika dilanjutkan, ini merupakan *setback* dari watak rejim orde baru yang mengembangkan politik ketertutupan.

Negara belum sepenuhnya melaksanakan undang-undang yang telah ada seperti UU KKR, UU Pertahanan Negara dan UU TNI. Ironisnya, ketika belum dilaksanakan selama dua tahun, UU KKR malah dibatalkan oleh MK. Kepada publik sering melontarkan janji dan komitmen rekonsiliasi bangsa, tapi enggan untuk memulihkan hak-hak korban. Rekonsiliasi dipersempit hanya untuk meredakan ketegangan antar elit politik, sementara nasib korban kebanyakan masih diabaikan. Semua sikap dan kebijakan ini jelas semakin menutup akses keadilan bagi korban pelanggaran HAM berat. Kontradiksi lainnya adalah dibuatnya Perda-Perda yang tidak sejai dengan prinsip realitas keragaman bangsa Indonesia. Dengan demikian bisa disimpulkan, komitmen untuk mereformasi legislasi masih mengabaikan standar-standar Kovenan HAM Internasional. Ke depan kita berharap bahwa instrumen-instrumen internasional yang telah diratifikasi tersebut tidak sekadar menjadi pajangan/hiasan politis.

A.5. Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari semua itu, dapat disimpulkan bahwa kegagalan tercatat lebih banyak dibandingkan dengan kemajuan. Hal ini disebabkan karena sikap pemerintah yang cenderung ambivalen sehingga menghasilkan kemajuan reformasi berkepribadian ganda. Watak politik seperti ini memperkuat kenyataan impunitas yang telah ada sebelumnya, ketimbang membuka jalan menuju keadilan.

Isu-isu HAM berkembang pada ruang-ruang publik yang terbatas. Dalam kehidupan institusi-institusi, HAM dibatasi pada wacana dan retorika institusi politik negara yang formalistik. HAM gagal dijalankan sebagai etika utama agenda politik kenegaraan dan kebangsaan. Akibatnya, politik untuk keadilan dan kemakmuran rakyat dikalahkan oleh kekuasaan ekonomi modal, dan dirusak oleh tindakan sekelompok orang yang ingin membangun klaim kekuasaan ideologis sektarian.

Relasi-relasi kuasa masa lalu tak berubah dan terus menghasilkan situasi impunitas *de facto* dan *de jure*. Lihat saja, kasus-kasus keras berakhir tragis. Diakui ada kejahatan, tapi tak ada pelaku dan pertanggungjawaban. Tak satupun pelanggar berat HAM yang diadili. Tak satupun korban mendapatkan keadilan. Bukan hanya atas pelanggaran HAM semasa era Orde Baru, bahkan juga atas semasa reformasi seperti kita lihat pada kasus pembunuhan Munir. Selain mencerminkan ketidakberdayaan penegak hukum, ini juga merupakan ketidakberdayaan Pemerintah SBY.

Refleksi ini juga sampai pada kesimpulan bahwa tahun ini situasi HAM telah memasuki tahap genting. HAM diserang dari segala penjuru. Bukan hanya nilai, norma dan aturannya, tapi juga institusi penopang tegaknya HAM. HAM seharusnya memiliki peran utama sebagai etika dalam kehidupan politik, ekonomi dan hukum; tapi pada tahun ini HAM dipinggirkan oleh cara pandang serta kepentingan sempit elite penguasa dan sekelompok orang yang terkungkung oleh paham ideologi organikisme, patriarkisme, dan otoritarianisme.¹¹

Pada masa yang akan datang, keadaan ini membuka ruang kosong yang bisa diisi kekerasan dan pelanggaran HAM, termasuk kekerasan terhadap individu, kelompok, aktivis atau perempuan pembela HAM yang memperjuangkan hak-hak asasi diri, sesama dan para korban ketidakadilan dan kekerasan.¹²

¹¹ Lihat "Stagnasi Hak Asasi Manusia, Laporan Tahunan Kondisi HAM di Indonesia tahun 2001," Kontras, Januari 2002. Ideologi 'patriarki' menekankan pada perlunya keseragaman (homogenitas), pemusatan (sentralisasi), pengendalian (kontrol). Ideologi otorita.

¹² Diskriminasi: Posisi Rentan Perempuan Pembela HAM, Kompas, 28 November 2006.

Dengan mempertimbangkan kebutuhan pada masa selanjutnya, KontraS merekomendasikan

1. Lembaga-lembaga tinggi negara untuk menghentikan praktek-praktek politik yang bisa menghambat penegakan HAM. Misal, membuat UU Rahasia Negara dan UU Intelijen Negara tanpa menunggu pengesahan RUU KMIP dan partisipasi publik. Negara tak lagi pantas menunda pembahasan Revisi UU terhadap UU Pengadilan Militer jika apa yang diucapkan Presiden tentang persetujuannya agar anggota militer yang melanggar hukum pidana umum diadili di pengadilan umum, benar-benar merupakan komitmen serius.
2. Mendesak Presiden SBY dan Wakil Presiden Jusuf Kalla untuk menunjukkan sikap politik yang tidak ambivalen, dan berani mengambil resiko dalam menegakkan hukum tanpa pandang bulu. Bila dalam sisa waktu pemerintahan ini tidak berubah, prospek hukum, HAM dan demokrasi dalam situasi terancam.
3. Mendesak Presiden dan DPR untuk segera melaksanakan amanat reformasi militer yang sebagian telah ditetapkan oleh Undang-Undang TNI khususnya mengenai penghapusan bisnis-bisnis militer melalui Peraturan Presiden dan revisi Undang-undang peradilan militer agar anggota TNI yang melanggar hukum pidana umum atau melanggar HAM diadili di lingkungan peradilan umum atau pengadilan HAM.
4. Memperkuat Komisi Nasional HAM dengan memilih calon-calon anggota komisioner baru yang memiliki keahlian serta integritas yang dibutuhkan Komnas HAM. Termasuk membuka peluang bagi perubahan UU No.39/1999 tentang HAM dengan memberikan kewenangan / mandat yang seluas mungkin. Misalnya, Komnas HAM selain berwenang sebagai penyelidik, juga berwenang melakukan penyidikan dan penuntutan. Dengan demikian, maka tindak lanjut hasil kerja Komnas HAM dapat diajukan ke pengadilan tanpa harus melalui mekanisme politik di luar Komnas HAM.
5. Memberdayakan lembaga penegakan HAM seperti Pengadilan HAM yang berada di lingkungan Pengadilan Umum Surabaya dan Medan yang hingga kini belum menangani satu perkara pun. Bahkan seharusnya telah dibentuk di lingkungan pengadilan umum lainnya sebagai amanat undang-undang. Langkah ini diperlukan agar pelanggaran HAM yang terjadi tidak selalu harus dibawa ke Jakarta atau ke kota-kota tertentu saja.
6. Memperkuat lembaga-lembaga yang berperan penting dalam menopang tegaknya HAM antara lain seperti Komisi Yudisial dalam mengawasi perilaku hakim di badan-badan peradilan termasuk MA, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Penyiaran Informasi, Komisi Ombudsman, Komisi Kepolisian Nasional dan Komisi Kejaksaan agar dapat tercipta sebuah proses pemerdekaan peradilan dari praktek-praktek KKN. Tanpa peradilan yang bebas KKN, maka mustahil para korban mendapatkan keadilan.

B. Diplomasi Internasional HAM RI

Di tahun 2006 posisi Indonesia dalam mekanimse (HAM) internasional sangatlah penting. Pada tahun ini Indonesia menjadi anggota Dewan HAM PBB (merupakan badan baru pengganti Komisi HAM PBB yang mendapat banyak kritik) serta menjadi anggota non-permanen Dewan Keamanan PBB, badan PBB yang dianggap punya fungsi paling strategis dalam menentukan nasib suatu negeri.

Di tingkat regional Asia Tenggara (ASEAN), Indonesia juga termasuk yang terdepan dalam upaya menghasilkan piagam regional yang salah satunya mencakup hak asasi manusia.

Setelah tahun lalu pemerintah meratifikasi dua kovenan HAM utama; Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, di tahun ini Indonesia menjadi negara pihak. Meski demikian citra positif lewat peran strategis ini tidaklah memadai. Penilaian yang sebenarnya adalah bagaimana kiprah konkrit Indonesia di dalam mekanisme tersebut; bagaimana sikap dan kontribusi Indonesia dalam badan-badan PBB dalam memutuskan suatu agenda (HAM) yang penting seperti masalah konflik di Timur Tengah (isu Palestina), masalah dugaan terjadinya pelanggaran berat HAM di Darfur (Sudan), Azerbaijan, hingga masalah Myanmar (yang merupakan bagian dari komunitas ASEAN).

KontraS mendukung upaya Pemerintah RI untuk aktif berkiprah dalam mekanisme HAM internasional. Tidak hanya membuat Indonesia mulai terlibat aktif dalam promosi dan perlindungan HAM dan perdamaian di tingkatan regional dan internasional. Langkah itu harus dijadikan cermin untuk melihat bagaimana komitmen tersebut diikuti pula dengan kewajiban domestiknya. Paling tidak manuver ini menegaskan adanya komitmen formal Pemerintah RI atas isu-isu hak asasi manusia dan mendekatkan Indonesia pada norma HAM yang universal.

Manuver di tingkat internasional dapat menjadi alat untuk mempertanyakan langkah konkrit di tingkatan domestik; khususnya untuk mengevaluasi bagaimana HAM menjadi perilaku bernegara di Indonesia. Tidak bisa dibantah, Pemerintah RI masih memiliki setumpuk pekerjaan rumah yang harus diselesaikan, mulai dari masalah impunitas, kekerasan yang masih berlangsung di Poso dan Papua, memburuknya situasi toleransi beragama, proyek anti teror yang mengabaikan norma HAM, hingga problem kemiskinan. Bila kewajiban domestik Indonesia gagal dituntaskan, manuver tersebut justru menjadi bahan cibiran di tingkatan komunitas internasional.

B.1. Indonesia Resmi menjadi Negara Pihak Pada Kovenan Induk Kembar

Pada 23 Februari 2006, secara resmi Indonesia akhirnya menjadi Negara Pihak (*State Party*) pada dua kovenan HAM induk, yaitu Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi Sosial Budaya (*International Covenant on Economic Social and Cultural Rights/ICESCR*) dan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*). Dengan demikian dua kovenan ini mulai berlaku efektif/mengikat secara hukum (*entry into force*) bagi Indonesia sejak Mei 2006. Ratifikasi (aksesi) ini ditetapkan setelah DPR mengesahkan dua kovenan itu menjadi undang-undang, yaitu UU No. 11 Tahun 2006 (ICESCR) dan UU No. 12 Tahun 2006 (ICCPR). Dengan ratifikasi ini Indonesia menjadi negara ke-156 yang meratifikasi ICCPR dan negara ke-153 untuk ICESCR dari total 191 negara anggota PBB.

Sebenarnya ratifikasi ini sudah menjadi agenda Rencana Aksi Nasional/RAN HAM 1998-2003 dan RAN HAM 2004-2009¹³ yang merupakan turunan dari *Vienna Declaration and Programme of Action 1993*. Keterlambatan ini juga diakui oleh Menlu Hassan Wirajuda.¹⁴ Dua Kovenan ini sendiri disahkan

¹³ Dalam RAN HAM 2004-2009, ratifikasi kedua kovenan ini sebenarnya sudah diagendakan selesai pada tahun 2004.

¹⁴ RI Ratifikasi Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik, Suara Pembaruan, 1 Oktober 2005.

oleh PBB pada tanggal 16 Desember 1966 dan berlaku efektif (*entry into force*) pada tanggal 23 Maret 1976 untuk ICCPR dan 3 Januari 1976 untuk ICESCR. Tidak ditemui perdebatan yang alot tentang pengesahan ratifikasi dua kovenan ini di Rapat Kerja DPR tanggal 19 September 2005. Pada sidang Pleno DPR tanggal 26 September 2005 seluruh (10) fraksi di DPR menyetujuinya.¹⁵

Namun ratifikasi dua konvenan internasional ini diikuti dengan keberatan/deklarasi terhadap Pasal 1 di kedua kovenan tersebut. Pasal 1 ini menyangkut hak menentukan nasib sendiri (*rights to self-determination*), yang dinyatakan:

“Merujuk Pasal 1 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Pemerintah RI menyatakan bahwa, sejalan dengan Deklarasi mengenai Pemberian Kemerdekaan Kepada Negara dan Rakyat Terjajah, dan Deklarasi tentang Prinsip-prinsip Hukum Internasional Mengenai Hubungan Persahabatan dan Kerjasama Antar Negara, serta pasal-pasal terkait dari Deklarasi dan Program Aksi Wina 1993, istilah “hak untuk menentukan nasib sendiri” sebagaimana yang tercantum pada pasal ini tidak berlaku untuk bagian rakyat dalam suatu negara merdeka yang berdaulat dan tidak dapat diartikan sebagai mensahkan atau mendorong tindakan-tindakan yang akan memecah belah atau merusak, seluruh atau sebagian, dari integritas wilayah atau kesatuan politik dari negara yang berdaulat dan merdeka”.

Deklarasi ini dipahami sebagai upaya pemerintah RI dan DPR untuk menutup peluang agenda kelompok-kelompok separatis dalam ruang mekanisme internasional. Apalagi sebelumnya DPR sangat resisten terhadap Nota Kesepahaman Helsinki yang dibuat oleh pemerintah RI. Deklarasi ini dianggap sebagai jaminan bahwa mekanisme dan komunitas internasional tidak bisa mengganggu gugat agenda Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI.

Dengan diratifikasinya dua kovenan utama HAM ini berarti Indonesia telah meratifikasi 6 hukum HAM utama internasional. Berikut ini merupakan instrumen hukum HAM utama internasional yang telah diratifikasi Indonesia dan beberapa keterangan yang relevan.

Tabel I.3
Instrumen HAM Utama Internasional yang Diratifikasi Pemerintah RI

Nama Instrumen Internasional	Pengesahan/ Berlaku	Ratifikasi oleh RI	Keterangan
Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial/ICERD	21 Des 1965/ 4 Jan 1969	25 Jun 1999	Ratifikasi dengan UU No. 29/1999. Perlu dijabarkan lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah/peraturan lainnya yang lebih rinci. Sudah 173 negara yang meratifikasi.
Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik/ICCPR	6 Des 1966/ 23 Mar 1976	30 Sep 2005	Ratifikasi dengan UU No.12/2005. Sudah 160 negara meratifikasi sebelum Indonesia.
Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan	16 Des 1966/ 3 Jan 1976	30 Sep 2005	Ratifikasi dengan UU No.11/2005. Sudah 155 negara me-

¹⁵ Konvensi Internasional; Dewan Setuju Ratifikasi Hak-hak Sipil, Media Indonesia, 27 September 2005.

Budaya/ICESCR			ratifikasi sebelum Indonesia.
Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan/ CEDAW	18 Des 1979/ 3 Sep 1981	13 Sep 1984	Ratifikasi dengan UU No. 7/1984. Sudah 185 negara yang meratifikasi.
Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia/CAT	10 Des 1984/ 26 Jun 1987	28 Okt 1998	Ratifikasi dengan UU No. 5/1998. Sudah 144 negara yang meratifikasi.
Konvensi Hak-Hak Anak/ CRC	20 Nov 1989/ 2 Sep 1990	5 Sep 1990	Ratifikasi dengan Keppres No. 36/1990. Sudah seluruh 193 negara PBB yang meratifikasi.

Sumber: Data Olahan Litbang KontraS.

Meski Indonesia dinilai cukup akomodatif terhadap ratifikasi instrumen HAM internasional, perlu juga dilihat bagaimana posisi sebenarnya dalam mekanisme *treaty bodies* tersebut. Posisi ini bisa dilihat dari catatan deklarasi¹⁶ dan reservasi¹⁷ yang dibuat oleh Pemerintah RI atas instrumen yang diratifikasinya. Tabel I.4 di bawah ini menunjukkan posisi Indonesia terhadap instrumen HAM yang sudah diratifikasinya.

Tabel I.4
Status Deklarasi dan Reservasi Pemerintah RI dalam Mekanisme *Treaty Bodies*

Instrumen	Deklarasi	Reservasi	Keterangan
Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial/ICERD	---	Pasal 22; Indonesia tidak mengakui mekanisme perselisihan antar negara dibawa ke ICJ (<i>International Court of Justice</i>). Hanya bisa berlaku bila mendapat persetujuan kedua pihak.	Indonesia tidak melakukan deklarasi terhadap Pasal 14 , yang berarti tidak mengakui berlakunya mekanisme pengaduan individu ke Komite.
Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik/ICCPR	Pasal 1; " <i>hak untuk menentukan nasib sendiri</i> " tidak bisa diartikan sebagai upaya disintegrasi wilayah	---	

¹⁶ Deklarasi merupakan suatu pernyataan sikap suatu Negara Pihak terhadap suatu ketentuan di dalam treaty.

¹⁷ Reservasi (reservation) adalah sebuah pernyataan yang dibuat oleh suatu Negara Pihak yang bertujuan untuk mengabaikan atau mengubah efek legal dari suatu ketentuan/pasal sebuah perjanjian internasional/traktat yang berlaku kepadanya. Mekanisme reservasi ini sesuai dengan the *Vienna Convention on the Law of Treaties* dan tidak bisa diterapkan jika bertentangan dengan maksud dan tujuan substantif traktat tersebut. *Vienna Convention on the Law of Treaties* merupakan instrumen internasional yang mengkodifikasi hukum kebiasaan internasional. Aturan reservasi ini sendiri ada pada Pasal 19, yang isinya:

"A State may, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty, formulate a reservation unless:

(a) the reservation is prohibited by the treaty;

(b) the treaty provides that only specified reservations, which do not include the reservation in question, may be made; or

(c) in cases not falling under sub-paragraphs (a) and (b), the reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty".

	suatu negara yang berdaulat.		
Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya/ICESCR	Pasal 1; “ <i>hak untuk menentukan nasib sendiri</i> ” tidak bisa diartikan sebagai upaya disintegrasi wilayah suatu negara yang berdaulat.	_____	
Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan/ CEDAW	_____	Pasal 29; Indonesia tidak mengakui mekanisme perselisihan antar negara dibawa ke ICJ (<i>International Court of Justice</i>). Hanya bisa berlaku bila mendapat persetujuan kedua pihak.	
Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia/CAT	Pasal 20; Indonesia hanya mengakui kewenangan Komite untuk melakukan mekanisme penyelidikan (<i>inquiry</i>) sejauh tidak bertentangan dengan prinsip kedaulatan dan integritas teritorial suatu negara	Pasal 30; Indonesia tidak mengakui mekanisme perselisihan antar negara dibawa ke ICJ (<i>International Court of Justice</i>). Hanya bisa berlaku bila mendapat persetujuan kedua pihak.	Indonesia tidak melakukan deklarasi terhadap Pasal 22 , yang berarti tidak mengakui berlakunya mekanisme pengaduan individu ke Komite.
Konvensi Hak-Hak Anak/ CRC	_____	Pasal 1-54; Indonesia tidak menerima kewajibannya di bawah CRC sejauh di luar batasan konstitusional (UUD '45) dan Indonesia hanya menerima kewajibannya sejauh tertulis di dalam Konstitusi. Khusus untuk pasal 1, 14, 16, 17, 21, 22, dan 29 CRC, Pemerintah RI hanya menerapkannya sejauh sesuai dengan Konstitusi.	Reservasi sapu jagat oleh Pemerintah RI ini mendapat keberatan (<i>objection</i>) dari beberapa negara; Finlandia, Irlandia, Belanda, Norwegia, Portugal, dan Swedia.

Sumber: Data Olahan Litbang KontraS (Des 2006).

Dari Tabel I.4 di atas terlihat adanya pola posisi Indonesia dalam mekanisme *treaty bodies*. Pola tersebut adalah: *pertama*, Indonesia tidak mengakui berlakunya mekanisme pengaduan/keluhan individual (*individual complaint mechanism*¹⁸); *kedua*, Indonesia hanya mengakui mekanisme perselisihan antar negara dibawa ke ICJ (*International Court of Justice*) bila kedua belah pihak menyepakati mekanisme ini terlebih dahulu; *ketiga*, prinsip kedaulatan nasional dan kesatuan nasional secara kaku selalu menjadi penekanan pada deklarasi atau reservasi.

¹⁸ Mekanisme pengaduan individual ini merupakan mekanisme pengaduan/keluhan yang diajukan korban (pelanggaran HAM) atau wakilnya kepada Komite/Treaty Body terkait, bila Negara Pihak yang bersangkutan gagal memberikan remedy/penyelesaian atas kasus pelanggaran HAM yang terjadi. Dari 7 *treaty bodies* yang sudah berlaku ada 5 *treaty* yang memiliki mekanisme pengaduan individual ini. ICCPR dan CEDAW menyediakan mekanisme ini dalam Protokol Tambahan yang terpisah. Sementara CAT, CERD, dan CMW menyediakan mekanisme ini dalam batang tubuhnya dan baru bisa berlaku bila Negara Pihak mengakuinya lewat deklarasi atas suatu pasal terkait tertentu.

B.2. Instrumen HAM yang Belum Diratifikasi Pemerintah RI

Sementara itu ada beberapa kovenan dan konvensi HAM penting lainnya yang belum diratifikasi pemerintah RI. Beberapa bahkan sebenarnya sudah direncanakan di dalam RAN HAM 2004-2009 untuk diratifikasi, namun belum dilaksanakan sesuai jadwal yang ditentukan. Salah satu instrumen sangat penting yang belum diratifikasi adalah *Konvensi Internasional Tentang Perlindungan Hak-Hak Semua Buruh Migran dan Anggota keluarganya/ICRMW*. Konvensi yang seharusnya sudah diratifikasi pada tahun 2005 sangat berarti bagi jutaan pekerja/buruh migran Indonesia yang bekerja di berbagai negara. Konvensi ini diharapkan bisa menurunkan angka kekerasan yang begitu tinggi bagi para pekerja migran Indonesia, khususnya untuk tenaga kerja tidak terampil (*unskilled workers*) yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga. Mereka merupakan salah satu kelompok paling rentan terhadap praktek-praktek kekerasan, baik yang dilakukan oleh majikannya maupun oleh para calo tenaga kerja. Selain kebutuhan mendesak tersebut, Pemerintah RI juga harus segera meratifikasi karena sudah menandatangani pada 22 September 2004.

Menjadi sebuah pertanyaan mengapa agenda RAN HAM 2004-2009 tidak juga diselaraskan dengan agenda program legislasi nasional. Padahal proses ratifikasi membutuhkan langkah yang cukup panjang. Menurut Undang-Undang No. 37/1999 Tentang Hubungan Luar Negeri pembuatan perjanjian internasional (traktat) harus mendapat persetujuan DPR.

Di Penghujung tahun, Majelis Umum PBB mengesahkan dua konvensi baru; Konvensi Internasional Tentang Perlindungan Terhadap Semua Orang Dari Tindak Penghilangan Secara Paksa¹⁹ dan Konvensi Internasional Tentang Hak-Hak Orang Penyandang Cacat.

Tabel I.5
Instrumen HAM Utama Internasional yang Belum Diratifikasi Pemerintah RI

Instrumen	Pengesahan/ Berlaku	Keterangan
Protokol Tambahan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik/ICCPR-OP1	16 Des 1966/ 23 Mar 1976	Protokol tentang mekanisme pengaduan individual. Sudah 109 negara yang meratifikasi.
Protokol Tambahan Kedua Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, Untuk Penghapusan Hukuman Mati/ICCPR-OP2	15 Des 1989	Protokol tentang penghapusan hukuman mati. Sudah 60 negara yang meratifikasi.
Protokol Tambahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia/OP-CAT	18 Des 2002/ 22 Juni 2006	Protokol tentang pembentukan mekanisme supervisi dan Sub-Komite Pencegahan Penyiksaan. Sudah 32 negara yang meratifikasi. Pemerintah RI rencananya akan meratifikasinya pada 2008.

¹⁹ Pada 20 Desember 2007. Sebelumnya Konvensi ini telah disahkan oleh Dewan HAM PBB pada Juni 2006. Konvensi ini akan terbuka untuk ratifikasi serta berlaku efektif (*entry into force*) 30 hari setelah 20 negara meratifikasi. Paling tidak 20 negara akan melakukan ratifikasi secara terbuka pada 7 Februari 2007 di Paris, Prancis.

Protokol Tambahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan/OP-CEDAW	6 Okt 1999/ 22 Des 2000	Protokol tentang mekanisme pengaduan individual dan mekanisme penyelidikan (<i>inquiry</i>) oleh Komite. Sudah 85 negara yang meratifikasi. Pemerintah RI sudah menandatangani namun belum meratifikasi. Seharusnya Pemerintah RI sudah meratifikasinya pada 2005.
Protokol Tambahan Konvensi Hak-Hak Anak Tentang Keterlibatan Anak dalam Konflik Bersenjata/OP-CRC-AC	25 Mei 2000/ 12 Feb 2002	Protokol tentang hak anak pada masa konflik bersenjata. Sudah 110 negara yang meratifikasi. Pemerintah RI sudah menandatangani namun belum meratifikasi. Seharusnya Pemerintah RI sudah meratifikasinya pada 2006.
Protokol Tambahan Konvensi Hak-Hak Anak Tentang Tentang Perdagangan Anak, Prostitusi Anak, dan Pornografi Anak/OP-CRC-SC	25 Mei 2000/ 18 Jan 2002	Protokol tentang perdagangan anak, pelacuran anak, dan pornografi anak. Sudah 113 negara yang meratifikasi. Pemerintah RI sudah menandatangani namun belum meratifikasi. Seharusnya Pemerintah RI sudah meratifikasinya pada 2005.
Konvensi Internasional Tentang Perlindungan Hak-Hak Semua Buruh Migran dan Anggota Keluarganya/ICRMW	18 Des 1990/ 1 Juli 2003	Sudah 35 negara yang meratifikasi. Pemerintah RI sudah menandatangani tetapi belum meratifikasi. Seharusnya Pemerintah RI sudah meratifikasinya pada 2005.
Konvensi Internasional Tentang Perlindungan Terhadap Semua Orang Dari Tindak Penghilangan Secara Paksa	20 Des 2006/ Belum berlaku	Sudah 57 negara menandatangani.
Konvensi Internasional Tentang Hak-Hak Orang Penyandang Cacat	13 Des 2006/ Belum berlaku	-
Protokol Tambahan Konvensi Internasional Tentang Hak-Hak Orang Penyandang Cacat	13 Des 2006/ Belum berlaku	Protokol tentang mekanisme pengaduan individual.
Mahkamah Pidana Internasional/ICC	17 Juli 1998/ 1 Juli 2002	Sudah 104 negara yang meratifikasi. Pemerintah RI rencananya akan meratifikasinya pada 2008.
Konvensi Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida	9 Des 1948/12 Jan 1951	Sudah 137 negara yang meratifikasi. Rencananya akan diratifikasi pada 2007.

Sumber: Data Olahan Litbang KontraS (Des 2006).

Dari rencana ratifikasi –menurut RAN HAM 2004-2009- di atas terdapat dua hal yang menarik yang berbeda dengan pakem posisi Indonesia terhadap mekanisme *treaty*. Dari Tabel 1.3 di atas terlihat ada rencana Indonesia untuk meratifikasi *Protokol Tambahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (OP-CEDAW)* dan *Statuta Roma tentang Mahkamah Pidana Internasional (ICC)*. Dua instrumen di atas memungkinkan adanya mekanisme para korban (pelanggaran HAM terkait isu diskriminasi terhadap perempuan dan isu pelanggaran berat HAM)

untuk menyampaikan pengaduan kepada badan internasional. Hal ini bisa menjadi terobosan baru terkait relasi posisi Indonesia dengan mekanisme HAM internasional.

B.3. Konvensi Internasional Tentang Perlindungan Terhadap Semua Orang Dari Tindak Penghilangan Secara Paksa

Tindakan penghilangan secara paksa pada kenyataannya telah menjadi fenomena dunia yang menuntut pertanggungjawaban negara. Keluarnya Deklarasi Perlindungan bagi Semua Orang dari Penghilangan secara Paksa (diproklamkan oleh Majelis Umum dalam Resolusi 47/133 tanggal 18 Desember 1992) merupakan langkah awal untuk mencapai perjuangan para korban dalam mencegah keberulangan praktek penghilangan secara paksa. Deklarasi ini kemudian meningkat menjadi draft Konvensi yang pada September 2005 lalu telah disepakati menjadi Konvensi.²⁰

Keberadaan Konvensi Tentang Perlindungan Terhadap Semua Orang Dari Tindak Penghilangan Secara Paksa ini dipandang cukup penting, mengingat di tingkat Asia memiliki kelemahan mekanisme regional untuk melindungi, mempromosikan dan menegakkan HAM, baik itu dalam bentuk konvensi, komisi atau pengadilan.

Sebagai bagian dari anggota council AFAD (*Asian Federation Enforced or Involuntary Disappearance*), KontraS telah melakukan kerja-kerja lobby untuk mendorong Konvensi tersebut disahkan oleh Sidang Umum PBB. Kerja-kerja lobby tersebut dilakukan baik dalam tingkatan internasional dan tingkat nasional.

Di tingkat internasional, pada 13 November 2006, Komite Ketiga Majelis Umum PBB menyetujui teks draft Konvensi tentang Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa dalam sidangnya yang berlangsung di markas besar PBB, New York.

Di tingkat nasional, KontraS dan IKOHI juga melakukan upaya mendorong negara-negara lain untuk mendukung pengesahan konvensi. Hal ini dilakukan lewat pertemuan dengan kedutaan-kedutaan di Jakarta seperti Srilanka, Canada, Afrika Selatan dan Belanda. KontraS dan IKOHI juga melakukan pertemuan dengan Koordinator Hubungan Multilateral Departemen Luar Negeri RI untuk meminta dukungan atas pengesahan Konvensi ini. Pihak Departemen Luar Negeri menyatakan memberi perhatian penuh terhadap masukan ini.²¹

Tak lama setelah pertemuan tersebut, di dalam Dewan HAM PBB, Parlemen Mission Indonesia di Jenewa, Wiwiek Setyawati memberikan pernyataan :

“It was essential that the Council put the highest priority on non derogable rights. Extrajudicial killings and enforced disappearances should be put to an end. Nobody should be subjected to enforced disappearance and there should be zero tolerance for the act. The convention would be an important standard-setting document which provided for protection from enforced disappearance. It should provide protection against

²⁰ Sebelumnya aturan dalam bentuk deklarasi tentang perlindungan terhadap tindakan penghilangan secara paksa yang hanya mengikat secara moral setiap negara untuk tunduk terhadap deklarasi tersebut tetapi tidak mengikat secara legal.

²¹ Pertemuan KontraS, IKOHI dan AFAD dengan Koordinator Hubungan Multilateral Departemen Luar Negeri, 13 Juni 2006. Walau mereka tidak menyampaikan posisi atas pembahasan Konvensi yang ada di Geneva namun mereka berjanji akan mengambil peran dalam hal ini.

any circumstance in which a state or group of individuals could invoke in seeking to justify the practice. Nevertheless, a solid consensus should have been sought and sufficient examination should also have been undertaken to enable residual loopholes to be addressed”

Pernyataan ini merupakan tanda bahwa Pemerintah RI lewat mekanisme Dewan HAM akan menunjukkan sikap mendukung pengesahan Konvensi tentang Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa.²²

Akhirnya konvensi ini disahkan secara formal oleh Majelis Umum PBB pada 20 Desember 2006. Menindaklanjuti komitmen politik pemerintah Indonesia, KontraS dan IKOHI meminta Pemerintah untuk juga menjadi bagian dari negara-negara yang akan melakukan ratifikasi terbuka pada 7 Februari 2007 di Paris.²³

B.3.1. Pentingnya Konvensi Anti Penghilangan Paksa

Hadirnya Konvensi ini menjadi satu alat penting bagi perjuangan para keluarga korban, baik untuk mengungkap dan menuntut pertanggungjawaban negara untuk kasus yang telah lalu serta untuk pencegahan keberulangan terjadinya kasus penghilangan paksa.

Konvensi ini melengkapi beberapa badan/instrumen internasional lainnya yang sebelumnya telah mengatur tindakan penghilangan paksa, diantaranya adalah:

1. Kelompok kerja PBB untuk penghilangan secara paksa (UNWGEID)
2. *International Criminal Court*-Pengadilan pidana internasional, yang hanya menangani kasus penghilangan secara paksa yang terjadi sebagai sebuah bagian dari kejahatan sistematis dan meluas
3. Komite HAM (*Human Rights Committee*)
4. Mekanisme regional di Amerika Latin (Konvensi Inter-Amerika tentang Penghilangan orang secara paksa) dan di Eropa (Dewan Eropa, Konvensi Eropa tentang HAM dan Pengadilan HAM Eropa).

Namun badan-badan tersebut memiliki keterbatasan. Kelompok kerja PBB misalnya, mempunyai kelemahan dalam melaksanakan kewenangannya termasuk juga kompetensi dalam sistem yudisial. Mandat yang dimiliki oleh badan ini secara khusus adalah yang bersangkutan dengan kemanusiaan (humanitarian) dan menerima pengaduan sehubungan terjadinya tindak penghilangan secara paksa dan merekomendasikan langkah-langkah untuk diambil.

Sementara itu, ICC bukanlah instrumen hukum HAM tetapi sebuah perjanjian hukum pidana yang mengatur adanya tanggungjawab individu atas kejahatan kemanusiaan, genosida dan kejahatan perang. Namun badan ini hanya mengikat negara-negara yang telah melakukan ratifikasi statuta Roma tentang ICC, yang dapat melakukan intervensi pada pelaku pelanggaran berat HAM. Badan ini juga tidak memberikan akses langsung bagi korban dan keluarga korban untuk memperoleh perlindungan

²² Dinyatakan dalam pidato *High-Level Segment of the First Session of the Human Rights Council*, 27 Juni 2006.

²³ Siaran Pers KontraS dan IKOHI, Konvensi Anti Penghilangan Paksa: Mandat Negara untuk Ungkap Kasus Penculikan, 22 Desember 2006.

dasar akan hak-hak korban. Lebih jauh, ICC hanya dapat menggelar pengadilan apabila ada permintaan oleh jaksa penuntut, baik itu atas inisiatif dia sendiri maupun adanya permintaan negara yang telah meratifikasi atau oleh adanya permintaan Dewan Keamanan PBB.

Lain halnya dengan mekanisme dalam Komite HAM. Komite HAM ditempatkan sebagai badan monitoring dari Konvensi Hak-hak sipil dan Politik. Namun, badan ini terbatas pada negara-negara yang telah meratifikasi seperti yang dimaksud dalam Kovenan dan tambahan Protokol I dalam ICCPR. Badan ini hanya memberikan pandangan sehubungan adanya kasus pelanggaran HAM dan tidak mengikat diantara negara para pihak.

Di sisi lain, mekanisme regional yang ada, yaitu di Amerika Latin melalui Konvensi Inter-Amerika tentang Penghilangan orang secara paksa, dan di Eropa melalui Dewan Eropa, Konvensi Eropa tentang HAM dan Pengadilan HAM Eropa terbatas pada wilayah tertentu. Saat ini belum ada mekanisme regional di tingkat Asia. Apalagi, tidak ada satupun negara di Asia mempunyai hukum nasional yang mempidanakan penghilangan secara paksa. Oleh karena itu, Konvensi akan memfasilitasi kriminalisasi penghilangan secara paksa dan memastikan pelaksanaan atas pasal-pasal yang tercantum dalam perjanjian tersebut.

Lebih jauh, jika mengacu pada laporan hasil UNWGEID, Asia adalah salah satu benua yang memiliki angka kasus penghilangan orang secara paksa yang cukup besar, khususnya di Nepal.²⁴ Kasus-kasus tersebut merupakan kasus masa lalu serta kasus yang masih terjadi hingga sekarang, seperti yang terjadi di Indonesia saat ini.

Satu yang paling penting dalam Kovenan tentang Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa adalah pembentukan Komite khusus yang berfungsi memonitor dan menerima laporan individu maupun negara, yang memiliki wewenang untuk melakukan investigasi lapangan dan kemampuan untuk membawa kasus tersebut ke PBB apabila mencapai situasi sistematis dan meluas. Komite terdiri dari 10 orang ahli dengan moral dan kompetensi yang tinggi dalam bidang hak asasi manusia, yang akan bertugas dengan kapasitas pribadi mereka, bebas dan tidak memihak. Komite untuk Penghilangan Paksa ini dibentuk untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang disebutkan dalam Konvensi yaitu :

1. Menerima, mempertimbangkan, merespon, melakukan observasi dan rekomendasi atas laporan-laporan negara adanya langkah-langkah yang diambil untuk memberi efek kewajiban berdasarkan Konvensi dalam waktu 2 tahun setelah diberlakukannya konvensi
2. Permintaan kepada negara pihak untuk memberikan segala informasi tentang situasi seseorang yang dilaporkan hilang (keluarga korban dapat melaporkan kepada badan monitoring untuk meminta, menyelidiki dan mencari keluarga yang hilang) dalam waktu yang telah ditetapkan oleh badan monitoring. Response dari negara pihak tersebut, Badan monitoring dapat mengirimkan rekomendasi kepada negara yang melapor dan memberitahukan kepada keluarga yang mengajukan permohonan. Badan monitoring juga meminta negara untuk mengambil langkah yang cukup termasuk langkah sementara dan memberitahukan langkah-langkah itu kepada negara yang bersangkutan. Terakhir

²⁴ *Convention Now: The right not to be disappeared: AFAD (Asian Federation Against Involuntary Disappearance)*

- Badan monitoring harus melanjutkan upaya-upayanya untuk bekerja dengan negara para pihak sepanjang keberadaan orang yang hilang belum diketahui jasadnya.
3. Meminta satu atau lebih anggota badan monitoring, jika mungkin melakukan kunjungan ke wilayah negara para pihak untuk melaksanakan mandatnya, mengambil hal-hal yang disepakati oleh negara para pihak. Kunjungan dan laporan diberikan kepada negara tanpa penundaan.
 4. Menerima dan mempertimbangkan komunikasi dari dan sebagai bagian dari pribadi yang tunduk pada yurisdiksinya yang mengklaim sebagai korban kekerasan dalam pasal konvensi.
 5. Berdasarkan pernyataan pengakuan kompetensi dari negara para pihak, negara dapat menerima dan mempertimbangkan komunikasi atas efek negara pihak yang mengklaim bahwa negara pihak lainnya tidak memenuhi kewajiban berdasarkan konvensi
 6. Membawa masalah yang dianggap mendesak ke sidang umum PBB

Dengan begitu, badan ini cukup signifikan dalam melakukan kewajiban hukumnya untuk mencegah adanya tindakan penangkapan, merampas kebebasan dan penahanan dengan informasi yang detail atas penahanan, *non derogable rights* untuk upaya *habeas corpus* dan untuk memperoleh informasi tentang penahanan.

Tabel I.6
Hal-hal penting yang diatur dalam Konvensi Anti Penghilangan Paksa

Definisi Penghilangan Paksa	penangkapan, penahanan, penculikan atau tindakan lain yang merampas kebebasan yang dilakukan oleh aparat Negara atau oleh orang-orang maupun kelompok yang melakukannya dengan mendapat kewenangan, dukungan serta persetujuan dari Negara, yang diikuti dengan penyangkalan pengetahuan terhadap adanya tindakan perampasan kebebasan atau upaya menyembunyikan nasib serta keberadaan orang yang hilang sehingga menyebabkan orang-orang hilang tersebut berada di luar perlindungan hukum.
Definisi korban	orang yang dihilangkan dan setiap individu yang menderita baik langsung maupun tidak langsung sebagai akibat dari penghilangan secara paksa serta pemenuhan hak-hak korban untuk memperoleh reparasi secara langsung, adil dan memperoleh kompensasi yang cukup. Hal ini terdiri dari: restitusi, rehabilitasi, kepuasan (<i>satisfaction</i>) termasuk pemulihan atas martabat dan nama baik serta jaminan tidak adanya keberulangan.
Konsiderans dan batang tubuh	hak untuk tidak dihilangkan, adanya hak atas pengungkapan kebenaran dan reparasi untuk korban dan keluarga korban serta adanya hak membentuk organisasi atau lembaga yang menentang tindakan penghilangan orang secara paksa.
Pasal 1	Tidak boleh ada pengecualian apapun, apakah keadaan perang atau ancaman perang, instabilitas politik dalam negeri, atau darurat publik apapun, yang bisa membenarkan tindakan penghilangan paksa.
Pasal 4	Negara wajib mengambil langkah penting untuk menjamin bahwa Penghilangan paksa merupakan kejahatan dibawah hukum pidananya.

Pasal 5	Penghilangan paksa yang dilakukan secara sistematis atau meluas adalah kejahatan melawan kemanusiaan dan harus dihukum sesuai hukum internasional.
Pasal 6	<p>Kategori orang yang bisa dituntut dalam penghilangan paksa, setidaknya;</p> <ol style="list-style-type: none"> a. setiap orang yang melakukan, memerintahkan, menghasut, atau membujuk perbuatan, percobaan perbuatan, kaki tangan dari, atau berpartisipasi dalam sebuah penghilangan paksa. b. Atasan, yang <ol style="list-style-type: none"> i. mengetahui, atau yang jelas terindikasi bahwa anak buah dibawah otoritas dan kontrolnya telah melakukan sebuah kejahatan penghilangan paksa; ii. menjalankan tanggungjawab efektif dan kontrol terhadap aktifitas kejahatan penghilangan paksa. iii. gagal mengambil semua langkah yang perlu dan beralasan dalam lingkup kekuasaannya untuk mencegah atau menekan perbuatan penghilangan paksa atau menyerahkannya pada otoritas yang kompeten untuk investigasi dan penuntutan. Tidak ada perintah atau instruksi dari otoritas publik apapun, sipil, militer atau yang lainnya, yang bisa membenarkan sebuah kejahatan penghilangan paksa
Pasal 7	Negara wajib memastikan adanya pemidanaan atas penghilangan paksa
Pasal 8	Negara yang telah mengimplementasikan peraturan pembatasan terkait dengan upaya penghilangan secara paksa wajib mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin bahwa jangka waktu pembatasan untuk tindakan kriminal: a) adalah sepanjang dan sebanding dengan tingkat keseriusan dari tindakan; b) dimulai saat tindak penghilangan paksa dihentikan, dengan mempertimbangkan kelanjutannya di masa mendatang.
Pasal 25	<p>Negara menjamin hak-hak bagi anak-anak</p> <p>Negara wajib mengambil langkah agar tindakan-tindakan berikut dijatuhi hukuman:</p> <ol style="list-style-type: none"> (a) Pemindahan anak-anak secara keliru terkait penghilangan paksa, anak-anak yang ayahnya, ibunya atau pengasuh resminya terkait penghilangan paksa atau anak-anak yang dilahirkan dari ibu yang terkait penghilangan secara paksa. (b) Penyalahgunaan, penggelapan, atau penghancuran dokumen yang berisi identitas sebenarnya dari anak-anak sebagaimana dimaksud sub-paragraf (a). <p>Negara wajib mengambil langkah untuk mencari dan mengidentifikasi anak-anak sebagaimana dimaksud dalam paragraf 1 (a) dan mengembalikan mereka kekeluarganya, sesuai prosedur hukum dan perjanjian internasional.</p> <p>Negara wajib saling membantu dalam mencari, mengidentifikasi dan menemukan anak-anak sebagaimana dimaksud dalam paragraf 1 (a).</p> <p>Mengingat adanya kebutuhan untuk melindungi kepentingan anak-anak sebagaimana dimaksud paragraf 1 (a) dan adanya hak anak-anak untuk memperoleh pemulihan dalam hal identitas, kewarganegaraan, nama dan</p>

hubungan keluarga. Negara yang mengakui adanya sistem adopsi atau bentuk lain dari penempatan anak, harus memiliki prosedur hukum untuk mengkaji prosedur adopsi dan penempatan, dan jika perlu, untuk membatalkan semua bentuk adopsi dan penempatan yang terkait dengan penghilangan secara paksa. Dalam hal ini kepentingan anak harus jadi pertimbangan utama, dan seorang anak yang dapat memberikan pendapatnya sendiri harus diberikan hak untuk menyampaikannya secara bebas, pendapatnya tersebut disesuaikan dengan umur dan tingkat kedewasaan si anak.

Sumber : Litbang KontraS

Lebih lanjut, Konvensi menjelaskan adanya tindakan penghilangan secara paksa merupakan kejahatan yang berkelanjutan (*continuing crimes*) sehingga tidak ada masa kadaluarsa (*statute of limitation*) sampai keberadaan dan nasib korban yang hilang ditemukan; sehingga tindakan penghilangan secara paksa merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan (*Crimes against humanity*).

B.4. Badan HAM PBB Baru; *UN Human Rights Council*

Dewan HAM (*Human Rights Council*) dibentuk sebagai bagian dari reformasi PBB (Resolusi Majelis Umum 60/251, 3 April 2006) menggantikan Komisi HAM (*Human Rights Commission*), badan PBB yang banyak diharapkan namun sekaligus juga banyak dikritik berbagai pihak. Kritik ini juga datang dari laporan yang dibuat oleh Sekjen PBB, Kofi Annan pada *UN Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*²⁵ (Desember 2004) dan kemudian pada laporannya yang terkenal, *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all* (Maret 2005).²⁶ Di kedua kesempatan tersebut Kofi Annan mengidentifikasi problem utama Komisi HAM PBB; tidak profesional dan menurun kredibilitasnya.

Kofi Annan kemudian mengusulkan komisi ini diganti dengan badan yang lebih kecil dan posisi yang kuat,²⁷ yang dipilih oleh dua pertiga mayoritas di Majelis Umum PBB. Kofi Annan juga mengusulkan badan baru ini memiliki mandat untuk melakukan *review* periodik terhadap seluruh negara di dunia atas tanggungjawab (HAM) internasionalnya (mekanisme *Universal Periodic Review*). Kofi Annan berharap badan HAM PBB baru ini bisa benar-benar menjadi motor untuk menarik perhatian komunitas internasional atas segala peristiwa pelanggaran berat hak asasi manusia yang massif.²⁸

²⁵ Laporan tersebut berjudul *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, UN doc. A/59/565.

²⁶ UN doc. A/59/2005.

²⁷ Komisi HAM PBB merupakan badan subsider dari Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (UN ECOSOC Council), sementara Dewan HAM langsung berada di bawah Majelis Umum PBB.

²⁸ *A New Chapter for Human Rights; A Handbook on Issues of Transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council, International Service for Human Rights and Friedrich Ebert Stiftung, Geneva, 2006.* Respon yang minim terhadap pelanggaran berat HAM yang terjadi di dunia bisa terlibat dari sangat sedikitnya sesi khusus (*special session*) yang digelar. Komisi HAM –yang dibentuk sejak 1946– hanya menggelar 5 *special session* untuk mendiskusikan situasi darurat yang terjadi di bekas negara-negara Yugoslavia (Agustus dan Desember 1992), Rwanda (1994), Timor Timur/Indonesia (1999), dan pelanggaran HAM yang dilakukan Israel terhadap Palestina (2000). Terlalu kakunya prosedur-birokrasi komisi dan minimnya jumlah pertemuan menyebabkan eskalasi jumlah korban sulit untuk dicegah.

Usulan Kofi Annan ini kemudian menjadi bahan diskusi dan debat di antara negara-negara anggota PBB untuk menemukan formulasi kompromi. Proposal akhir kemudian dipresentasikan oleh Presiden Majelis Umum PBB, Jan Eliason pada akhir Februari 2006. Namun, proposal akhir –yang sebenarnya hanya memuat sebagian kecil usulan Kofi Annan- tersebut dijegal oleh keberatan Amerika Serikat hingga harus diputuskan lewat pemungutan suara (*voting*).

Akhirnya Majelis Umum PBB menggelar *voting* (15 Maret 2006) dengan hasil 170 negara mendukung, 4 negara menolak (Israel, Amerika Serikat, Marshall Islands, dan Palau), dan tiga negara *abstain* (Belarusia, Iran, dan Venezuela). Di hari yang sama Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi 60/251 tentang pembentukan Dewan HAM PBB (*Human Rights Council*).

Tampak jelas, sejak masa kelahirannya, Dewan HAM PBB sudah menghadapi keberatan (resistensi) dari Pemerintah Amerika Serikat, negeri adi daya dunia dan ini bisa menjadi ganjalan bagi kinerja badan ini di masa mendatangnya²⁹. Duta Besar AS untuk PBB, John Bolton menyatakan sikap keberatan Pemerintah AS didasari atas argumen bahwa sejak awal komisi ini memiliki “cacat fundamental.”³⁰ Meski demikian sikap penolakan Pemerintah AS ini ditentang oleh berbagai kelompok HAM dan anggota Kongres AS.³¹ Tom Lantos, anggota Kongres AS dari Partai Demokrat menyatakan sikap Pemerintah AS ini merupakan kemunduran besar dalam perjuangan panjang AS dalam memajukan masalah HAM di dunia.³²

Tabel I.7
Perbandingan antara Komisi HAM dengan Dewan HAM

	Komisi HAM <i>(Human Rights Commission)</i>	Dewan HAM <i>(Human Rights Council)</i>
Dasar Mandat	Pasal 68 Piagam PBB (UN Charter)	Resolusi Majelis Umum PBB 60/251
Letak Institusi dalam sistem PBB	Lembaga subsider Dewan Ekonomi Sosial (<i>ECOSOC Council</i>)	Lembaga subsider Majelis Umum (<i>General Assembly</i>)
Jumlah Anggota	53 (berbasis regio)	47 (berbasis regio)
Jumlah Sidang per Tahun	Satu kali (6 minggu)	Minimal tiga kali dengan total durasi paling sedikit 10 minggu.
Jumlah <i>Special Session</i>	Hingga akhir kerjanya (Juni 2006), Komisi HAM hanya melakukan <i>special session</i> sebanyak 5 kali; untuk situasi darurat yang terjadi di bekas negara-negara Yugoslavia (Agustus dan Desember 1992), Rwanda (1994), Timor Timur/Indonesia	Pada tahun 2006 saja –sejak didirikan pada bulan Juni- Dewan HAM sudah menggelar 4 <i>special session</i> ; untuk masalah <i>Occupied Palestinian Territory</i> (Juli), masalah serangan Israel terhadap Lebanon (Agustus), serangan Israel terhadap <i>Occupied Pal-</i>

²⁹ Sikap Amerika Serikat ini menunjukkan konsistensi kebijakan politik internasionalnya yang sangat resisten terhadap mekanisme (HAM) multilateral. Sebelumnya Amerika Serikat juga menolak pembentukan Mahkamah Pidana Internasional (ICC), dan bahkan menyediakan mekanisme perjanjian bilateral dengan negara lain untuk memblokade mekanisme ICC ini.

³⁰ Dewan HAM PBB; *Terkucil Sendiri*, AS Tak Calonkan Diri Jadi Anggota, Kompas, 8 April 2006.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

	(1999), dan pelanggaran HAM yang dilakukan Israel terhadap Palestina (2000).	<i>estinian Territory</i> (November), dan Darfur/Sudan (Desember 2006)
Mandat Kerja	Mencakup <i>Special Procedure</i>	Mencakup <i>Special Procedure</i> dan <i>Universal Periodic Report</i> .

Sumber: Data Olahan Litbang KontraS (2006).

Untuk sidang di tahun pertamanya,³³ Dewan HAM PBB memprioritaskan kerjanya untuk beberapa agenda saja, terutama untuk pembangunan kapasitas kelembagaannya (*capacity and institutional building*). Agenda-agenda Dewan HAM di tahun pertamanya adalah: mereview, mengembangkan, atau merasionalisasi sistem prosedur khusus (*special procedure*),³⁴ membangun dan menjalankan sistem pertanggungjawaban (HAM) setiap negara (*universal periodic review*), membangun sistem kerangka dan metode kerja, rapat, dan merespon segera bila terjadi pelanggaran berat HAM.

Ada sedikit kekhawatiran dengan berdirinya Dewan HAM baru ini, karena diikuti beberapa perubahan yang negatif seperti pembatasan mandat kerja *special procedure* dan pembatasan ruang gerak para organisasi non-negara (NGO) dalam mekanisme HAM PBB ini. Namun di masa depan, reformasi kelembagaan HAM PBB yang baru ini kinerjanya masih ditentukan oleh perilaku (47) anggotanya. Memang secara umum terlihat bahwa para anggota Dewan HAM yang baru ini masih juga diisi oleh berbagai negara yang tidak akomodatif terhadap HAM dan memiliki problem masalah HAM di internal negerinya.³⁵

Untuk pemilihan anggota Dewan HAM periode pertama ini terdapat 63 negara yang memperebutkan 47 kursi jatah.³⁶ Untuk hasil pemilihan negara anggota Dewan HAM pertama bisa dilihat pada Tabel I.8 di bawah ini.

³³ Secara formal, Majelis Umum PBB mengakhiri kerja Komisi HAM pada 16 Juni 2006 dan pada 19 Juni 2006, Dewan HAM memulai kerjanya.

³⁴ Mekanisme *special procedure* ini dianggap sebagai salah satu mekanisme HAM PBB yang paling mengundang perdebatan. Di satu pihak mekanisme ini dianggap sangat efektif untuk merespon suatu peristiwa pelanggaran (berat) HAM, sementara di pihak lain, khususnya di mata para birokrat negeri-negeri pelanggar HAM, mekanisme ini dituduh sering mendeskreditkan negara tertentu. Mekanisme ini memang dibuat untuk merespon (menerima) suatu informasi menyangkut terjadinya pelanggaran berat HAM dan kemudian mempublikasi laporannya ke badan-badan PBB, yang selama ini terbukti efektif menjadi alat penekan negara-negara pelanggar HAM. Mekanisme *special procedure* ini sangat fleksibel dan lentur karena jangkauan kerjanya tidak bergantung keikutsertaan suatu negara dalam suatu traktat internasional (*treaty*). Saat ini mekanisme *special procedure* memiliki 28 mandat tematik dan 13 mandat spesifik negara. Mereka yang menjalankan mandat *special procedure* ini sering disebut sebagai Pelapor Khusus (*Special Rapporteur*), *Special Representative of the Secretary General*, *Representative of Secretary General*, *Independent Experts*, *Representative of the Commission on Human Rights*, atau terdiri dari sekelompok orang (*Working Group*). Mereka ini merupakan para ahli yang berpengalaman di bidang hak asasi manusia.

³⁵ Para Pelanggar di Dewan Hak Asasi, Koran Tempo, 11 Mei 2006.

³⁶ *UN elects 47 countries to new rights council*, the Jakarta Post, 11 Mei 2006.

Tabel I.8
Daftar Anggota Dewan HAM PBB (47 Negara)

DEWAN HAK ASASI MANUSIA PBB (Human Rights Council)						
KEANGGOTAAN				KOMITMEN PADA ISU HAM		
NO	REGIO	NEGARA	Batas Tugas	Jml <i>Treaty</i> Utama & <i>Protokol</i> yg Diratifikasi (14 buah)	Jml Protokol Konvensi Jenewa yg Diratifikasi (2 buah)	Pihak pada ICC
1		Aljazair	2007	9	2	TIDAK
2		Kamerun	2009	8	2	TIDAK
3		Djibouti	2009	8	2	YA
4		Gabon	2008	7	2	YA
5		Ghana	2008	10	2	YA
6		Mali	2008	12	2	YA
7	AFRIKA (13 kursi)	Mauritius	2009	8	2	YA
8		Maroko	2007	9	0	TIDAK
9		Nigeria	2009	7	2	YA
10		Senegal	2009	12	2	YA
11		Afrika Selatan	2007	10	2	YA
12		Tunisia	2007	9	2	TIDAK
13		Zambia	2008	7	2	YA
14		Bahrain	2007	7	2	TIDAK
15		Bangladesh	2009	9	2	TIDAK
16		RRC	2009	6	2	TIDAK
17		India	2007	7	0	TIDAK
18		Indonesia	2007	6	0	TIDAK
19		Jepang	2008	4	2	TIDAK
20		Yordania	2009	6	2	YA
21		Malaysia	2009	2	0	TIDAK
22	ASIA (13 kursi)	Pakistan	2008	3	0	TIDAK
23		Filipina	2007	11	1	TIDAK
24		Korea Selatan	2008	9	2	YA
25		Saudia Arabia	2009	4	2	TIDAK
26		Sri Lanka	2008	11	0	TIDAK
27		Argentina	2007	11	2	YA
28		Brasilia	2008	9	2	YA
29	AMERIKA	Kuba	2009	5	2	TIDAK
30	LATIN	Ekuador	2007	13	2	YA
31	dan	Guatemala	2008	12	2	TIDAK

32	KARIBIA	Meksiko	2009	13	2	YA
33	(8 kursi)	Peru	2008	12	2	YA
34		Uruguay	2009	14	2	YA
35		Kanada	2009	12	2	YA
36	EROPA	Finlandia	2007	11	2	YA
37	BARAT	Prancis	2008	11	2	YA
38	dan	Jerman	2009	11	2	YA
39	Negara	Belanda	2007	11	2	YA
40	Lainnya	Swiss	2009	9	2	YA
41	(7 kursi)	Inggris	2008	10	2	YA
42		Ajerbaizan	2009	13	0	TIDAK
43		Rep. Ceko	2007	11	2	TIDAK
44	EROPA	Polandia	2007	12	2	YA
45	TIMUR	Rumania	2008	11	2	YA
46	(6 kursi)	Fed. Russia	2009	9	2	TIDAK
47		Ukraina	2008	11	2	TIDAK

Sumber: Data olahan KontraS (2006).

B.4.1 RI dan Dewan HAM PBB (*UN Human Rights Council*)

Sebelum lahirnya Dewan HAM, Indonesia sendiri sudah menjadi anggota Komisi HAM PBB. Bahkan Indonesia –lewat Makarim Wibisono- menjabat sebagai Ketua Dewan HAM PBB untuk periode tahun 2005 dan memimpin Sidang ke-61 Komisi HAM PBB. Jadi pengajuan Indonesia untuk menjadi anggota badan baru ini bukan sesuatu yang mengejutkan.

Sebagai kandidat anggota Dewan HAM PBB, Pemerintah RI mengajukan suatu pernyataan tentang komitmen dan janjinya (*pledge*) di bidang HAM.³⁷ Dalam *pledgenya* tersebut Indonesia memaparkan modalitas RI terhadap isu HAM: ratifikasi berbagai instrumen HAM utama internasional; ratifikasi seluruh instrumen utama ILO; ketentuan HAM yang sudah diakui di dalam konstitusi dan perundang-undangan lain; adanya program RAN HAM (2 periode); adanya institusi Komnas HAM; ruang politik yang terbuka bagi organisasi non-pemerintah; kebebasan pers yang dinamis. Sementara itu di tingkatan regional dan internasional, Pemerintah RI menyatakan bahwa Indonesia aktif dalam pembentukan mekanisme HAM regional; aktif dalam forum bilateral dan multilateral menyangkut dialog antar-keyakinan.

Berdasarkan modalitas tersebut, maka Pemerintah RI membuat janji (*pledge*) di dua tingkatan, nasional dan internasional. Janji di tingkatan internasional tersebut diantaranya adalah:

- Indonesia akan terus mempromosikan dan perlindungan HAM di tingkatan regional dan internasional lewat dialog dan kerja sama berdasarkan prinsip indivisibilitas dan universalitas hak asasi manusia.

³⁷ Surat yang diajukan *Permanent Mission* RI kepada Sekretaris Majelis Umum PBB tertanggal 28 April 2006.

- Indonesia akan terus mendukung mekanisme HAM internasional lewat proses penandatanganan, ratifikasi, akses terhadap instrumen HAM internasional ke dalam program Rencana Aksi Nasional 2004-2009.
- Indonesia akan terus mendukung upaya mereview mekanisme Dewan HAM dan secara khusus akan bekerja sama penuh untuk mekanisme *universal periodic review*.
- Indonesia menjamin kesetaraan seluruh kategori hak asasi manusia dalam kerja Dewan HAM.
- Indonesia akan mendorong upaya promosi toleransi dan kebebasan beragama/berkeyakinan.
- Indonesia menjamin kerja sama penuh dengan mekanisme *treaty bodies* dengan melakukan pelaporan tepat waktu dan mengimplementasikan rekomendasinya.
- Indonesia akan mendukung kerja Kantor Komisioner HAM Tinggi PBB (*UN Office of High Commissioner for Human Rights*).
- Indonesia akan terus aktif mempromosikan dialog antar-keyakinan di tingkat regional dan internasional.
- Indonesia akan berjanji memperkuat peranan masyarakat sipil untuk promosi dan perlindungan HAM di tingkatan regional dan internasional.

Sementara itu janji (*pledge*) di tingkatan nasional adalah:

- Indonesia akan terus mengimplementasikan RAN HAM 2004-2009 yang terdiri dari 146 strategi; ratifikasi instrumen internasional, harmonisasi hukum domestik, pendidikan dan diseminasi, aplikasi norma dan standar, memperkuat kerangka kerja institusional, monitoring, evaluasi, dan pelaporan.
- Indonesia memperkuat menegaskan ulang komitmennya terhadap *rule of law* dan *good governance*
- Indonesia akan mengimplementasi secara penuh implementasi seluruh instrumen HAM yang sudah diratifikasinya.
- Indonesia akan melanjutkan promosi dan perlindungan di tingkatan nasional, regional, dan internasional terhadap hak-hak perempuan dan anak. Indonesia akan terus berupaya untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dan tidak ada toleransi untuk kekerasan terhadap perempuan.
- Indonesia akan memperkuat upaya perang terhadap perdagangan perempuan di tingkatan nasional, regional, dan internasional.
- Indonesia akan memperkuat efektivitas lembaga-lembaga negara yang baru dibentuk; Mahkamah Konstitusi, Komisi Hukum Nasional, Komisi Yudisial, Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian, Komisi Ombudsman, dan Komisi Anti Korupsi.
- Indonesia akan memperkuat keterlibatan dan kemitraan dengan masyarakat sipil di tingkat nasional dalam promosi dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Janji-janji tersebut bila dilihat sekilas cukup memuaskan. Namun bila dilihat dari kondisi aktual implementasi HAM di tingkat domestik, maka janji-janji tersebut terlihat sekedar pernyataan diplomatis belaka.

Beberapa persoalan pokok yang menjadi noda hitam politik diplomasi internasional Pemerintah RI adalah:

Pertama, persoalan *impunity* atas kasus-kasus pelanggaran berat HAM masa lalu. *Impunity* di sini mencakup berbagai kasus-kasus pelanggaran berat HAM lampau yang belum juga bisa diselidiki atau gagal membawa para tersangka pelaku ke muka pengadilan. Hal ini tampak jelas pada buruknya Pengadilan HAM untuk kasus Timor Timur-Priok-Abepura yang gagal menghadirkan keadilan.

Kedua, ratifikasi instrumen HAM internasional sejauh ini belum juga menemukan pijakan implementasi yang konkrit, baik itu pada produk legislasi domestik maupun tindak pelanggaran HAM yang masih terjadi. Salah satu program RAN HAM 2004-2009 tentang harmonisasi perundang-undangan nasional terhadap instrumen HAM internasional yang sudah diratifikasi, tidak secara efektif berjalan. Hal yang mencolok misalnya, banyak peraturan daerah/perda yang menampilkan praktek diskriminasi (gender, agama, dan lainnya) –yang tidak selaras dengan berbagai instrumen HAM yang sudah diratifikasi- tetap berlaku dan semakin banyak diproduksi.

Ketiga, masih adanya penolakan Pemerintah RI untuk bekerja sama dengan para pemegang mandat *Special Procedure* membuktikan adanya sikap ambigu terhadap mekanisme HAM internasional. Pemerintah RI belum juga membalas permintaan *country visit* kepada beberapa tematik *Special Procedure* yang penting, seperti: tematik Penghilangan Paksa (*Working Group*), tematik Eksekusi/Pembunuhan Sewenang-wenang di Luar Proses Hukum (Philip Alston), dan tematik Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (Asma Jahangir). Di tahun 2006 (Desember) sendiri terdapat *country visit* untuk tematik Hak-hak Asasi Buruh Migran (Jorge Bustamante). Semetara untuk tahun 2007 direncanakan ada dua *country visit* untuk tematik Pembela HAM (Hina Jilani) dan tematik Penyiksaan (Manfred Nowak).

Indonesia sendiri kemudian terpilih menjadi anggota Dewan HAM PBB dengan memperoleh dukungan 165 negara dari 191 negara pada Sidang Umum PBB.³⁸ Jumlah suara dukungan ini melebihi persyaratan 2/3 total suara. Keanggotaan Indonesia di dewan baru ini hanya untuk setahun, yang penentuannya berdasarkan undian.³⁹ Terpilihnya Indonesia dalam Dewan HAM ini tidak mendapat reaksi penolakan dari kelompok HAM Indonesia, di antaranya KontraS, HRWG (*Human Rights Working Group*), Infid, PBHI, Elsam, Imparsial, dan Walhi.⁴⁰ Kelompok HAM di Indonesia justru menganggap terpilihnya Indonesia sebagai momentum untuk melecut komitmen domestik Pemerintah RI atas persoalan-persoalan HAM yang masih belum selesai.⁴¹

Namun nampaknya upaya pencalonan RI dalam Dewan HAM lebih ditujukan oleh Pemerintah sebagai upaya sekedar perbaikan citranya di muka komunitas internasional. Hal ini bisa terlihat pada Pidato Presiden di depan Rapat Paripurna DPR, 16 Agustus 2006. Bagi Presiden SBY terpilihnya Indonesia sebagai Ketua Komisi HAM (2005) dan terpilih sebagai anggota Dewan HAM merupakan bentuk cerminan kondisi hak asasi manusia di Indonesia⁴². Pidato ini tentu bersifat simplistik, mengingat belum nampak adanya kaitan langsung antara persoalan HAM di tingkat domestik dengan posisi Indonesia dalam mekanisme HAM internasional.

³⁸ RI Terpilih Sebagai Anggzzzzzota Dewan HAM PBB, Suara Pembaruan, 10 Mei 2006.

³⁹ RI Anggota Dewan HAM; Didukung 165 Negara, tetapi Hanya Menjabat Setahun, Kompas, 11 Mei 2006.

⁴⁰ Siaran Pers Bersama HRWG, Infid, KontraS, PBHI, Imparsial, Elsam, Walhi, Jakarta, 'Indonesia terpilih Menjadi Anggota Dewan HAM PBB, Bukan sekedar Kebanggaan namun merupakan Tanggung Jawab', 11 Mei 2006.

⁴¹ *Ibid.* *Activists hail RI's inclusion on rights body*, the Jakarta Post, 11 Mei 2006. Jadi Anggota Dewan HAM PBB, Harus Perbaiki HAM Nasional, Suara Pembaruan, 12 Mei 2006. Jangan Cuma Bangga Terpilih Jadi Anggota Dewan HAM, Kompas, 15 Mei 2006.

⁴² Pidato Presiden di depan Rapat Paripurna DPR, 16 Agustus 2006.

Pada sidang pertama Dewan HAM di bulan Juni 2006, Menlu Hassan Wirajuda menyampaikan pernyataan pada *High-Level Segment of the First Session of the Human Rights Council*.⁴³ Pada kesempatan itu Menlu Wirajuda menyampaikan beberapa pokok pikiran, antara lain: posisi Indonesia yang mengakui indivisibiliti (ketidakterpisahan) hak-hak sipil-politik dengan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya; mendukung mekanisme UPR (*Universal Periodic Review*); peningkatan kapasitas sumber daya bagi negara-negara anggota PBB di bidang HAM; isu HAM harus seiring dengan demokrasi dan pertanggungjawaban negara; memberikan prioritas terhadap perlindungan *non-derogable rights*, dengan penekanan pada isu eksekusi ekstrajudisial, penyiksaan, dan penghilangan paksa; dan terakhir mendukung upaya penghapusan kemiskinan lewat program MDGs (*Millenium Development Goals*).

B.4.2 Kritik Akhir Tahun terhadap *Human Rights Council*

Hingga tutup tahun 2006, Dewan HAM PBB belum juga melakukan gebrakan berarti terhadap berbagai peristiwa dugaan pelanggaran berat HAM yang terjadi di dunia. Kelompok HAM dari Amerika Serikat, *Human Rights Watch* misalnya mendata paling tidak ada peristiwa pelanggaran HAM yang serius di 26 negara⁴⁴ yang seharusnya bisa ditangani lewat mekanisme Dewan HAM. Dua puluh enam negara tersebut adalah: Afghanistan, Belarusia, Burma, Chad, RRC, Kolombia, Pantai Gading, Kuba, Republik Demokratik Kongo, Mesir, Ethiopia, Guinea, Haiti, Iran, Irak, Israel/Occupied Palestinian Territories, Korea Utara, Rusia, Saudi Arabia, Sri Lanka, Sudan, Turkmenistan, Uganda, Amerika Serikat, Uzbekistan, dan Zimbabwe.

Dari peristiwa-peristiwa pelanggaran serius HAM yang terjadi di 26 negara tersebut, beberapa yang penting diantaranya :

-Burma; rezim politik *State Peace and Development Council* (SPDC) masih menahan para oposisi politik sekitar 1.100 orang, termasuk Aung San Suu Kyi. Kebebasan sipil dan ruang politik sangat terbatas. Selain itu militer Burma masih terus melakukan operasi terhadap etnik minoritas dan menyebabkan ratusan ribu pengungsi. Kerja paksa dilakukan secara sistematis dan meluas di seluruh negeri.

-Irak; konflik bersenjata dan kekerasan yang terjadi hingga hari ini masih membuat mayoritas rakyat Irak hidup di bawah ketakutan. Pertempuran antara militer Irak-pasukan AS dengan pasukan gerilyawan menimbulkan jumlah korban jiwa yang sangat tinggi. Sejak 2003 hingga akhir 2006, suatu studi memperkirakan paling sedikit 650.000 penduduk Irak menjadi korban. Irak juga mengalami konflik internal yang akut antara kelompok milisi Sunni dan Shi'a. Eksekusi Saddam Hussein dan tokoh lainnya dilakukan lewat mekanisme pengadilan yang tidak independen.

-Israel/ *Occupied Palestinian Territories*; situasi di wilayah pendudukan Israel di Palestina di tahun 2006 ini semakin memburuk. Paling tidak sekitar 600-an penduduk sipil Palestina menjadi korban, sebagian besar justru bukan merupakan pihak yang ikut bertempur melawan militer Israel. Kerugian yang dialami penduduk Palestina juga bertambah dengan dibomnya berbagai rumah, gedung, dan fasilitas publik lainnya oleh militer Israel. Hingga akhir 2006 tidak ada tanda-tanda situasi di wilayah ini akan membaik.

⁴³ Statement by H.E. Dr. N. Hassan Wirajuda

⁴⁴ Sementara itu dalam Laporan HAM 2007 (untuk kejadian-kejadian di 2006), Human Rights Watch mendata ada 74 negara. Lihat *World Report, 2007 (Events of 2006)*, Human Rights Watch, 2007.

-Sri Lanka; situasi HAM di Sri Lanka memburuk secara drastis akibat meningkatnya konflik antara pihak militer dengan *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE). Kedua belah pihak melakukan tindak kekerasan seperti penghilangan paksa, pembunuhan, perusakan fasilitas publik, dan sebagainya. Sekitar 15.000 orang menjadi pengungsi di negeri tetangga seperti India dan sekitar 200.000 orang terpaksa melarikan diri dari tempat tinggalnya (IDP). Ditemukan pula praktek perekrutan milisi anak oleh LTTE dan kelompok Karuna, milisi dukungan pemerintah. Pekerja HAM dan kemanusiaan juga mendapat ancaman.

-Sudan; di tahun 2006 ini, di Darfur, ratusan ribu penduduk sipil terpaksa mengungsi, bergabung dengan dua juta pengungsi lainnya. Pemerintah Sudan dan sekutunya, milisi Janjaweed bertanggung jawab terhadap pelanggaran HAM serius terhadap penduduk sipil seperti pembunuhan, penyiksaan, dan perkosaan. Pemerintah Sudan menolak kerja sama dengan ICC untuk menuntut para pelakunya.

-Amerika Serikat; selama lima tahun terakhir pelanggaran HAM sistematis terus terjadi di bawah proyek perang terhadap terorisme. Penyiksaan, penahanan tersangka terorisme di penjara rahasia, merevisi hukum domestik untuk memperpanjang masa penahanan, menolak untuk menerima gugatan *habeas corpus* bagi tahanan warga non-AS dan praktek-praktek tidak manusiawi di *Guantanamo Bay*. Diperkirakan sekitar 380 orang masih ditahan di sana, dalam jangka waktu yang tidak ditentukan dan sebagian berada dalam tahanan terisolasi (*incommunicado detention*).

B.5. Indonesia Menjadi Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan PBB

Setelah sukses menjadi anggota Dewan HAM PBB, Pemerintah RI kemudian mencalonkan diri menjadi anggota non-permanen Dewan Keamanan PBB, badan yang jauh lebih signifikan dalam mekanisme politik internasional.

Indonesia terpilih menjadi anggota non-permanen baru pada Sidang ke-61 Majelis Umum PBB di bulan Oktober 2006, di New York. Indonesia meraih 158 negara dari 192 negara anggota PBB⁴⁵. Pada pemilihan tersebut Indonesia menyingkirkan kandidat negara Asia lainnya, Nepal, yang baru saja dilanda konflik internal yang hebat. Kemenangan Indonesia juga dipengaruhi oleh mundurnya Korea Selatan dari pencalonan setelah mereka lebih berkonsentrasi pada posisi Sekretaris Jendral PBB dengan mengajukan Ban Ki Moon. Indonesia akan mengisi posisi Dewan Keamanan PBB mulai dari 1 Januari 2007 hingga 31 Desember 2008⁴⁶.

B.6. Membangun Mekanisme HAM Regional ASEAN

Selain perkembangan di atas, Pemerintah RI juga cukup aktif sedang menggagas pembentukan Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*), sebuah piagam regional yang memiliki sifat mengikat secara politik (*politically binding*). Sebagian kalangan berharap piagam regional ini bisa bergerak lebih maju dan menjadi landasan pembentukan mekanisme HAM regional ASEAN.

⁴⁵ RI Jadi Anggota Dewan Keamanan, Koran Tempo, 18 Oktober 2006.

⁴⁶ *Ibid.*

Mekanisme HAM regional ini mengikuti pengalaman di regio lain; Eropa, Inter-Amerika, dan Afrika. Bila ini bisa diwujudkan, maka kawasan ASEAN merupakan pelopor di kawasan Asia dalam hal promosi mekanisme HAM regional. Selama ini dibandingkan dengan regio lain, Asia merupakan kawasan yang memiliki tingkat akomodasi terhadap nilai dan norma HAM universal yang sangat rendah.

Namun paling tidak dalam pembahasan draft Piagam ASEAN tersebut, mulai digugat isu sensitif negara-negara ASEAN, yaitu prinsip *non-interference*, prinsip sakral regional ASEAN untuk tidak saling mencampuri urusan domestik negara lain.

Untuk sementara perkembangan penyusunan sudah diselesaikan oleh *Eminent Persons Group*/EPG, sekumpulan pakar dari seluruh anggota ASEAN. Untuk selanjutnya hasil dari EPG akan dibahas lebih lanjut pada *High Level Task Force*, yang merupakan representasi dari kementerian negara-negara ASEAN.

Pada draft awal yang diselesaikan oleh EPG, isu hak asasi manusia masuk menjadi nilai bersama dengan mengkhhususkan pada isu perempuan (dan perdagangan perempuan), anak, dan buruh migran.

Tabel I.9
Perbandingan Negara-Negara ASEAN di Bidang HAM

	<i>Bru</i>	<i>Bur</i>	<i>Fil</i> •	<i>Ind</i> •	<i>Kam</i>	<i>Lao</i>	<i>Mal</i> •	<i>Sin</i>	<i>Thai</i>	<i>Viet</i>
Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (ICERD)			√	√	√	√			√	√
Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR)			√	√	√	*			√	√
Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR)				√	√	√			√	√
Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW)	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia (CAT)			√	√	√					
Konvensi Hak-Hak Anak/CRC	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Konvensi Internasional Tentang Perlindungan Hak-Hak Semua Buruh Migran dan Anggota Keluarganya (ICRMW)			√	*						
Protokol Tambahan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR-OP1)			√							
Protokol Tambahan Kedua Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, Untuk Penghapusan Hukuman Mati (ICCPR-OP2) Protokol Tambahan Konvensi Menentang			*							
Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia (OP-CAT)										

Protokol Tambahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (OP-CEDAW)			√	*						
Protokol Tambahan Konvensi Hak-Hak Anak Tentang Keterlibatan Anak dalam Konflik Bersenjata (OP-CRC-AC)			√	*	√	√		*	√	√
Protokol Tambahan Konvensi Hak-Hak Anak Tentang Tentang Perdagangan Anak, Prostitusi Anak, dan Pornografi Anak (OP-CRC-SC)			√	*	√				√	√
Mahkamah Pidana Internasional (ICC)					√					
Mempunyai Lembaga Komisi Nasional HAM			√	√			√		√	

Sumber: Litbang KontraS (Desember 2006).

Keterangan : 1. Anggota ASEAN adalah: Brunei Darusalam, Burma, Filipina, Indonesia, Kamboja, Malaysia, Singapura, Thailand, dan Vietnam.
2. (•) anggota Dewan HAM PBB pada tahun 2006, (√) sudah ratifikasi, (*) hanya tanda tangan.

Dari Tabel II.7 terlihat bahwa secara regional negara-negara ASEAN tidak terlalu akomodatif terhadap norma dan instrumen HAM internasional. Secara regional hanya dua *treaty* yang sudah diratifikasi setiap negara anggota ASEAN, yaitu Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) dan Konvensi Hak-Hak Anak (CRC). Kalau ke depannya diharapkan ada mekanisme HAM regional, maka target paling maju yang realistis hanya mencakup dua isu saja, isu penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dan isu hak-hak anak.

B.7. ICC dan NSA: Keadilan versus Impunitas

Di tahun 2006 ini, ada dua kunjungan penting dari dua pejabat terpenting pemerintah Amerika Serikat; Menlu (*Secretary of State*) Condoleezza Rice (Maret) dan Presiden George Walker Bush (November) ke Indonesia. Secara prinsipil KontraS⁴⁷ tidak menolak kehadiran representasi negeri Amerika Serikat tersebut, namun mengkhawatirkan di kunjungan tersebut Pemerintah AS mengajukan proposal NSA (*Non-Surrender Agreement*) kepada Pemerintah RI sebagai imbalan pencabutan embargo kerja sama militer sebelumnya.⁴⁸ Kebijakan ini mulai direvisi oleh Konggres AS yang baru pada September 2006. Revisi ini menyangkut pencabutan sanksi bagi mereka yang menolak menandatangani NSA ini.

NSA merupakan sebuah mekanisme perjanjian bilateral yang dibuat oleh Amerika Serikat dengan negara-negara lain di dunia untuk menghindari mekanisme ICC. Secara lebih spesifik, NSA merupakan kebijakan bilateral politik luar negeri AS yang menyatakan semua warga negara AS -termasuk personil

⁴⁷ KontraS bersama-sama kelompok HAM lainnya sudah tiga kali melakukan siaran pers untuk menolak agenda NSA ini: LSM HAM Menentang Deal Politik Rahasia Menlu AS-RI (6 Januari 2006); Kunjungan Menlu AS: Kebijakan AS Mengancam Proses Demokrasi di Indonesia (15 Maret 2006); Tolak Kesepakatan Jahat Bush dan SBY; Dengan Menolak NSA, Bush Bisa Diadili di Muka Pengadilan Pidana Internasional (18 November 2006).

⁴⁸ Meskipun pada dua kesempatan kunjungan penting tersebut tidak dijelaskan rinci akan isi agenda pertemuan bilateral AS-RI, sumber KontraS dari Deplu menyebutkan agenda NSA bisa saja menjadi salah satu di dalamnya. Menurut sumber tersebut di pihak Indonesia, nampaknya Departemen Pertahananlah yang mendukung agenda NSA tersebut. Sesuatu yang tidak aneh mengingat Departemen Pertahananlah yang paling berkepentingan atas keberlangsungan kerja sama militer AS-RI.

militer dan diplomatnya- tidak bisa diserahkan (memiliki imunitas) kepada mekanisme ICC meski ia terlibat dalam sebuah pelanggaran berat HAM di suatu negeri. Sebagai gantinya seluruh warga negara AS harus diserahkan kepada pemerintah AS.

NSA ini merupakan upaya AS untuk menyalahgunakan/manipulasi Pasal 98 ICC. Pasal 98 ICC ini menyatakan suatu negara bisa memanfaatkan *non-surrender agreement* karena suatu kondisi tertentu. Pasal 98 ini juga memberikan kewenangan dan prioritas bagi “negara asal si pelaku” (*sending state*) untuk melakukan penyelidikan, penuntutan, dan pengadilan atas suatu peristiwa pelanggaran HAM. Prinsip ini dikenal sebagai prinsip komplementer ICC dengan hukum nasional. Pasal 98 ini sama sekali tidak memberikan peluang terjadinya *impunity*.

AS sendiri pada awalnya merupakan negara penandatanganan ICC –pada masa administrasi Clinton (31 Desember 2000)- namun kemudian berubah sikap menjadi penentangannya pada masa kepemimpinan Presiden Bush. Penentangan terhadap ICC ini kemudian juga seiring dengan semakin meningkatnya watak represif dan intervensionis AS di negeri-negeri lain, seperti pada perang Afganistan, Irak, dan kebijakan anti terorisme globalnya. Motif politik AS atas kebijakan NSA ini jelas adalah membuat negara ini berada di atas mekanisme hukum internasional. NSA ini merupakan sebuah praktek *impunity* dan secara tegas melanggar evolusi prinsip HAM internasional saat ini. Seluruh pelaku pelanggaran berat HAM harus bisa dituntut, diadili, dan dihukum oleh komunitas internasional melalui mekanisme pengadilan HAM, baik yang sifatnya *ad hoc* seperti yang digelar di Pengadilan HAM untuk bekas negara Yugoslavia (ICTY) dan Rwanda (ICTR) maupun yang bersifat permanen seperti ICC.

NSA ini merupakan bagian dari kebijakan AS yang dikenal sebagai *American Servicemembers' Protection Act* (ASPA) yang disahkan oleh Kongres AS pada Agustus 2002. Kebijakan ini berlaku bagi semua negara yang telah meratifikasi ICC dan punya kerja sama militer dengan AS. Kebijakan NSA dan ASPA ini tidak berlaku bagi negara yang tidak meratifikasi ICC. Bila suatu negara yang telah menjadi anggota ICC menolak menandatangani perjanjian bilateral NSA ini maka pemerintah AS akan mencabut semua dukungan militernya kepada negara yang bersangkutan. Pencabutan asistensi militer ini mencakup: *International Military Education and Training* (IMET), *Foreign Military Financing* (FMF), *Excess Defense Articles* (EDA) dan dana *non-drug Emergency Drawdown Authority*. ASPA ini tidak hanya bersifat preventif terhadap mekanisme ICC, namun juga membenarkan upaya pemerintah AS untuk membebaskan seluruh warganya yang sedang ditahan, dituntut, diadili, dan dihukum lewat mekanisme ICC.

Hingga saat ini AS –menurut versinya- telah membuat perjanjian bilateral NSA dengan 102 negara, baik dengan negara yang sudah maupun yang belum menandatangani ICC. Hingga Desember 2006, dari 104 negara pihak ICC, 46 di antaranya telah menandatangani NSA. Dari 102 negara yang menandatangani NSA, sebagian besar (lebih dari 60%) tidak dilakukan lewat persetujuan parlemen atau menyalahi prosedur formal domestiknya.

ICC sendiri sudah masuk dalam agenda RAN HAM Indonesia 2004-2009 dan telah ditetapkan untuk diratifikasi pada 2008. Bila Indonesia menerima tawaran tersebut, maka hal itu bisa menggugurkan dan mengurangi efektivitas implementasi ICC di tengah jalan.