

2010



Evaluasi Pelaksanaan RANHAM 2004-2009 dan Rencana Ratifikasi Optional Protocol to the Convention against Torture (CAT) dalam RANHAM 2004-2009 dan Perencanaan RANHAM 2010-2014

Task Force Pemantauan RANHAM

[LBH Jakarta, Kontras, Imparsial, HRWG, LBH Masyarakat, LBH Banda Aceh,
LBH Makasar, LBH Surabaya, Partnership for Governance Reform



**Evaluasi Pelaksanaan RANHAM 2004-2009
dan Rencana Ratifikasi Optional Protocol to
the Convention against Torture (CAT) dalam
RANHAM 2004-2009 dan Perencanaan
RANHAM 2010-2014**

Task Force Pemantauan RANHAM

[LBH Jakarta, Kontras, Imparsial, HRWG, LBH Masyarakat, LBH Banda Aceh, LBH
Makasar, LBH Surabaya, Partnership for Governance Reform



Evaluasi Pelaksanaan RANHAM 2004-2009 dan Rencana Ratifikasi Optional Protocol to the Convention against Torture (CAT) dalam RANHAM 2004-2009 dan Perencanaan RANHAM 2010-2014

Tim Peneliti:

Abdul Muthalib, Al Araf, Ali Akbar Tanjung, Dadang Trisasongko,
Dedi Ali Ahmad, Achmad Qisai, M. Gausyah, M. Alhamda, Nurkholis
Hidayat,
Ricky Gunawan, Sri Suparyati, Syaiful Arif

Task Force Pemantauan RANHAM

[LBH Jakarta, Kontras, Imparsial, HRWG, LBH Masyarakat, LBH Banda
Aceh, LBH Makasar, LBH Surabaya, Partnership for Governance Reform

Cetakan Kedua:

Juni 2012

ISBN : 978-979-26-9671-4

The Partnership for Governance Reform

Jl. Wolter Monginsidi No. 3
Kebayoran Baru
Jakarta Selatan 12110
T: +62-21-7279-9566
F: +62-21-720-5260, +62-21-720-4916
<http://www.kemitraan.or.id>

Copyright © Mei 2011 The Partnership for Governance Reform

All rights reserved.
Unless otherwise indicated, all materials on these pages are copyrighted
by the Partnership for Governance Reform in Indonesia. All rights
reserved. No part of these pages, either text or image may be used for any
purpose other than personal use. Therefore, reproduction, modification,
storage in a retrieval system or retransmission, in any form or by any
means, electronic, mechanical or otherwise, for reasons other than
personal use, is strictly prohibited without prior written permission.

Daftar Isi

BAB I	PENDAHULUAN	1
A.	Latar Belakang	1
B.	Rumusan Masalah	3
C.	Relevansi dan signifikansi (tujuan dan manfaat penelitian).....	4
1.	Umum	4
2.	Khusus.....	4
D.	Output dan Impact.....	4
1.	Output.....	4
2.	Impact.....	4
E.	Metode Penelitian	5
a.	Metode Pendekatan.....	5
b.	Spesifikasi Penelitian	5
c.	Lokasi Penelitian.....	5
d.	Teknik Pengumpulan data.....	5
e.	Teknik Analisis Data.....	6
f.	Sistematika penulisan.....	6
BAB II	KONSEPSI RANHAM DAN OPTIONAL PROTOKOL KONVENSI ANTI PENYIKSAAN	7
A.	RANHAM	7
1.	Sejarah.....	7
2.	Kerangka Hukum dan Kelembagaan.....	9
B.	PENYIKSAAN.....	13
1.	Mekanisme Preventif Nasional, Protokol Opsional dan RANHAM	14
2.	Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan	15
BAB III	EVALUASI PELAKSANAAN RANHAM 2004-2009	21
A.	Capain pelaksanaan RANHAM 2004-2009	22
1.	Pembentukan dan Penguatan Intitusi Pelaksana RANHAM.....	22
2.	Persiapan Ratifikasi Instrumen International Hak Asasi Manusia.....	23
3.	Persiapan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan.....	24
4.	Diseminasi dan Pendidikan Hak Asasi Manusia.....	26
5.	Penerapan Norma dan Standar Instrumen Hak Asasi Manusia.....	27
6.	Pemantauan, Evaluasi, Dan Pelaporan	27
B.	Kegagalan dan Hambatan	28
1.	Pembentukan dan Penguatan Intitusi Pelaksana RANHAM.....	28
2.	Persiapan Ratifikasi Instrumen HAM Internasional.....	33
3.	Diseminasi dan Pendidikan Hak Asasi Manusia.....	37
4.	Penerapan Norma Dan Standar Instrumen Hak Asasi Manusia	39

C.	Respon Stakeholder pencegahan penyiksaan untuk agenda ratifikasi OPCAT	42
BAB IV	PERENCANAAN RANHAM 2010-2014	47
A.	Substansi Rancangan RANHAM 2010-2014	47
B.	Kelemahan-kelemahan Substansi.....	50
a.	Mencerminkan masih adanya masalah dalam pemahaman HAM....	50
b.	Mencerminkan pemahaman dan penerimaan yang setengah hati atas HAM	50
c.	Program utama cenderung lebih menekankan dimensi normatif dan kelembagaan	51
d.	Relasi RANHAM dan program departemen/non departemen kurang terintegrasi	51
e.	Kegiatan RANHAM tidak dibangun atas dasar bacaan atas persoalan sesungguhnya.....	51
f.	Agenda dan aksi HAM tidak dirumuskan berdasarkan prinsip HAM.....	52
g.	Rancangan kegiatan mencampuradukan antara masalah HAM dan bukan HAM.....	52
h.	Strategi implementasi program yang masih lemah.....	52
C.	Rencana Ratifikasi Optional protocol CAT dalam draft RANHAM 2010-2014	53
BAB V	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	57
A.	Kesimpulan.....	57
B.	Rekomendasi.....	58
	DAFTAR PUSTAKA	60

Kata Pengantar

Dalam rangka mengevaluasi kepatuhan (comply) Pemerintah Indonesia dalam menjalankan United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UNCAT) yang telah diratifikasi dengan UU No 5 1998, Kemitraan merasa perlu mengadakan kajian ini karena alasan-alasan berikut: (i) Secara hukum Indonesia wajib menjalankan UNCAT karena telah mengikatkan diri pada Konvensi tersebut sejak tahun 1998, sehingga semua pasal-pasal UNCAT (kecuali pasal 20 karena Indonesia mengecualikan diri) bersifat wajib atau legally binding untuk melaksanakannya. (ii) Indonesia belum sepenuhnya mengintegrasikan UNCAT dalam sejumlah peraturan perundang-undangan nasional sehingga perlu dicermati secara khusus. (iii) Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) 1998-2003 dan RANHAM 2004-2009 dirasa masih memiliki kekosongan substansi dan pelaksanaannya belum konsisten dengan apa yang dituangkan dalam ke dua RANHAM tersebut.

Berdasarkan alasan-alasan di atas dan makin maraknya pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia, Kemitraan dengan bantuan dana dari Uni Eropa mencoba mengevaluasi secara komprehensif pelaksanaan RANHAM 2004-2009 dan melihat kemungkinan rencana ratifikasi Optional Protocol UNCAT yang telah disepakati oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 18 Desember 2002 dan telah enter into force pada tanggal 22 Juni 2006. Disamping itu, kajian ini juga memberikan masukan bagi Perencanaan RANHAM 2010-2014.

Meningat pentingnya implementasi RANHAM yang konsisten dan pentingnya pemenuhan hak asasi setiap manusia Indonesia sebagaimana yang dimandatkan oleh UUD 1945 maka Kemitraan sangat bersungguh-sungguh menyelesaikan kajian ini. Untuk mewujudkan niat suci tersebut Kemitraan bekerjasama dengan sejumlah pihak dan individu yang tergabung dalam satu Tim Peneliti yang handal dan terpercaya. Dengan tidak bermaksud mengesampingkan sumbangsih banyak pihak dalam terwujudnya kajian, ini, saya atas nama Kemitraan mengucapkan terima kasih yang tulis kepada:

1. Abdul Muthalib (LBH-Makassar)
2. Al Araf (Imparsial)
3. Akbar Tanjung (Human Rights Working Group-HRWG)
4. Dedi Ali Ahmad (PBHI)
5. M. Alhamda (LBH-Aceh)
6. Ricky Gunawan (LBH Masyarakat)
7. Sri Suparyati (Kontras)
8. Syaiful Arif

Disamping Tim di atas, ada tiga individu yang disamping meneliti, juga bertanggung jawab atas kualitas akhir dari kajian ini sehingga mereka perlu diberi apresiasi khusus atas segala pengorbanan

mereka. Oleh karena itu Kemitraan mengucapkan terima kasih yang tulus kepada:

1. Dadang Trisasongko (Kemitraan)
2. M. Gausyah (Kemitraan), dan
3. Nurkholis Hidayat (LBH-Jakarta)

Semoga saja hasil kajian ini bermanfaat adanya dan memberikan kontribusi positif bagi pemenuhan hak asasi masyarakat Indonesia dan sekaligus MENGHILANGKAN praktik-praktik penyiksaan dinegeri tercinta ini.

Jakarta, 13 Agustus 2010

Laode M. Syarif, Ph.D

Chief of Cluster for Security and Justice

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia menandatangani Konvensi Menentang Penyiksaan (UNCAT) pada 23 Oktober 1985. Pemerintah membutuhkan waktu 13 tahun atau baru pada 28 Oktober 1998, Indonesia dapat merealisasikan komitmen itu dengan meratifikasi UNCAT melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998. Dengan demikian, seluruh ketentuan yang ada di dalam Konvensi telah mengikat secara hukum (*legally binding*), kecuali terhadap Pasal 20-nya yang dideklarasikan oleh Pemerintah Indonesia. Pemerintah RI berkewajiban untuk melakukan seluruh upaya inkorporasi berbagai standard yang ada dalam konvensi ke dalam peraturan perundang-undangan domestik.

Dalam konteks legal framework, sangat penting untuk melihat sejauhmana isu penyiksaan mendapatkan perhatian dari pemerintah Indonesia, khususnya dalam konteks pemenuhan instrument-instrumen hukum yang secara khusus diprogramkan dalam Rencana Aksi Hak Asasi Manusia (RANHAM). RANHAM direncanakan dan diselenggarakan untuk menjawab dua permasalahan utama yang menjadi permintaan dari masyarakat untuk memenuhi Hak asasi manusia dan upaya konkrit untuk melakukan ratifikasi-ratifikasi lanjutan atas berbagai perjanjian-perjanjian HAM internasional yang telah diratifikasi Indonesia. Untuk itu, sejak 1998, dua generasi RANHAM telah dibuat yakni RANHAM 1998-2003 dan RANHAM 2004-2009 lewat dikeluarkannya Keputusan Presiden RI No. 40 Tahun 2004.

Mengacu pada laporan yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia kepada Komite Menentang Penyiksaan pada tahun 2005, Pemerintah mengklaim bahwa sejak laporan awalnya, pada Februari 2001, Indonesia telah mengalami kemajuan dalam upaya penghapusan praktek penyiksaan sesuai dengan tuntutan dari Konvensi. Salah satunya adalah dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 2004 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Periode 2004-2009.

Laporan Indonesia kedua untuk UNCAT kembali menyebutkan RANHAM sebagai capaian dan memasukkan rencana ratifikasi *Optional Protocol* CAT (OPCAT) di dalamnya.¹ RANHAM telah menjadi alat diplomasi HAM Indonesia baik di kawasan ASEAN maupun di forum-forum Internasional. Laporan-laporan mandatoris Indonesia untuk perjanjian-perjanjian internasional HAM yang telah diratifikasi seringkali mencantumkan RANHAM sebagai sebuah pencapaian Indonesia dalam rangka pemajuan HAM.² Laporan *Universal Periodic Review* (UPR) Indonesia untuk kali pertama juga telah menonjolkan RANHAM sebagai salah satu capaian Indonesia.³ Hal ini menimbulkan banyak apresiasi dan pujian dari berbagai negara untuk Indonesia.⁴ Kendati demikian, tidak sedikit

1 UNCAT, second periodic reports of State Parties, Indonesia, CAT/C/72/Add.1

2 Laporan Alternatif pelaksanaan ICERD di Indonesia, "menguak Tabir diskriminasi rasial dan impunitas di Indonesia, HRWG, 2008

3 lihat dalam A national Report submitted/written presentation made in accordance with paragraph 15 (a) (A/HRC/WG.6/1/IDN/1) dalam Universal Periodic Review (UPR) Outcomes of Asian States (2008-2009), Forum Asia, 2010

4 Beberapa komentar positif dilayangkan oleh Thailand, Pakistan, Saudi Arabia, Malaysia, Algeria, Korea Selatan untuk keberadaan RANHAM di Indonesia. lihat dalam interactive dialogue and responses by the state under review, dalam Universal Periodic Review

negara yang mempertanyakan klaim Indonesia tersebut dengan mempertanyakan ukuran-ukuran pencapaian yang di klaim, misalnya dengan menyoroti tidak dijalankannya agenda-agenda ratifikasi-ratifikasi perjanjian internasional termasuk kegagalan Indonesia dalam meratifikasi Optional Protocol CAT dalam RANHAM 2004-2009.⁵

RANHAM merupakan penjabaran amanat Undang Undang Dasar (UUD) 1945 dan sejumlah undang undang⁶ yang menegaskan pasal-pasal tentang kewajiban negara untuk melakukan pemenuhan, perlindungan dan penghormatan HAM, yang tercermin dalam pertimbangan Keppres tersebut yang menyatakan: "*bahwa Hak Asasi Manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dihormati, dimajukan, dipenuhi, dilindungi dan tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas oleh siapapun.*"

Terdapat enam program utama RANHAM yakni⁷:

1. Pembentukan dan penguatan institusi pelaksana RANHAM
2. Persiapan ratifikasi instrument HAM internasional
3. Persiapan harmonisasi peraturan perundang-undangan
4. Diseminasi dan pendidikan HAM
5. Penerapan norma dan standar HAM
6. Pemantauan, evaluasi dan pelaporan

Sebagai sebuah perwujudan komitmen dari Pemerintah, RANHAM memiliki kedudukan dan peran strategis. RANHAM dijadikan pedoman bagi penyusunan agenda-agenda dan program-program pemajuan HAM di Indonesia. Kendati belum ada bukti hubungan antara keberadaan Ranham berikut pelaksanaannya dengan membaiknya kondisi Hak Asasi Manusia di Indonesia, namun langkah pemerintah untuk terus berupaya menyelenggarakan dan menjaga kesinambungan generasi RANHAM patut untuk diapresiasi.

Sejauh ini evaluasi terhadap pelaksanaan RANHAM telah dilakukan baik oleh pemerintah sendiri melalui Panitia RANHAM maupun juga berbagai kajian dan hasil evaluasi oleh kalangan masyarakat sipil.⁸ Berdasarkan catatan para penggiat Hak Asasi Manusia di Indonesia, cukup banyak program dalam RANHAM tersebut belum terlaksana. RANHAM 2004-2009 memandatkan untuk meratifikasi Konvensi Perlindungan Buruh Migran, Ratifikasi Statuta Roma dan Ratifikasi Pptional Protocol Konvensi anti penyiksaan (OPCAT) yang ditargetkan harus selesai tahun 2008. Namun, keseluruhan agenda tersebut gagal dipenuhi oleh pemerintah Indonesia. Lebih Jauh, ratifikasi dua kovenan induk tentang kovenan sipil politik dan kovenan ekonomi, social dan budaya juga belum dilengkapi tuntutan harmonisasi perundang-undangan. Sejauh ini RANHAM baru mampu mencetak kelembagaan ad hoc, tanpa dukungan koordinasi, konsolidasi dan anggaran yang

(UPR) Outcomes of Asian States (2008-2009), Forum Asia, 2010

- 5 Sebagian negara seperti Afrika Selatan, Jerman, Turki, Brazil, Mesir, Slovenia dan Swedia mempertanyakan ukuran-ukuran dari kemajuan capaian-capaian konkrit yang di klaim oleh Indonesia dari dua generasi RANHAM. lihat dalam *Interactive dialogue and responses by the state under review, Universal Periodic Review (UPR) Outcomes of Asian States (2008-2009)*, Forum Asia, 2010
- 6 Yaitu: 1). Pasal 4 ayat (1), 28A, 28B, 28C, 28D, 28E, 28F, 28G, 28H, 28I, dan 28J UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2). UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886); 3). UU No 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 208; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4026); 4). Keppres No 129 Tahun 1998 tentang RANHAM Indonesia 1998-2003 sebagaimana telah diubah dengan Keppres No 61 Tahun 2003.
- 7 Keppres No.61 Tahun 2003 tentang RANHAM 2004-2009
- 8 Salah satunya ialah Baseline Survey Pelaksanaan RANHAM 2004-2009 oleh IDSPS-IOM, 2009

memadai.

Sejalan dengan sejumlah kegagalan dalam proses ratifikasi, fakta-fakta keseharian mengenai praktik pelanggaran HAM terus terjadi. Laporan penelitian LBH Jakarta mengenai praktik-praktik penyiksaan di Jakarta pada tahun 2005 dan 2008 menunjukkan masih tingginya angka penyiksaan yang diderita oleh para tersangka dan terdakwa selama mendekam dalam tahanan kepolisian.⁹

Terlepas dari segala kekurangannya, terdapat pula sejumlah capaian dari RANHAM 2004-2009. Untuk memperoleh gambaran yang lebih objektif mengenai kemajuan-kemajuan, capaian-capaian dan kegagalan-kegagalan dalam implementasi RANHAM inilah maka diperlukan suatu upaya yang sungguh-sungguh dari kalangan civil society untuk melakukan penelitian yang akan mengevaluasi RANHAM, sehingga diharapkan akan memberikan keterangan yang lebih jelas diantara *gap* klaim-klaim Pemerintah dan kesangsian publik dan Negara lain selama ini terkait keberadaan RANHAM.

Dalam kaitan tersebut Tarce force pemantuan RANHAM (satgas RANHAM) akan melakukan suatu kajian (pemantuan) kualitatif untuk melihat kondisi pelaksanaan RANHAM dari tahapan proses pembuatan dan pelaksanaan/implementasi RANHAM khususnya berkaitan dengan Hak untuk tidak disiksa dan dihukum tidak manusiawi, serta rencana ratifikasi OPCAT dalam RANHAM 2004-2009 dan draft rancangan RANHAM 2010-2014.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan (*statement of the problem*) yang menjadi dasar dalam penelitian ini adalah bahwa publik masih mempertanyakan dan mungkin menyangsikan efektifitas, keberhasilan dan manfaat dari pelaksanaan RANHAM 2004-2009. Harapan terhadap kesungguhan pemerintah dalam penegakan hukum dan pemenuhan, perlindungan serta penghormatan HAM belum terjawab maksimal dalam pelbagai langkah kebijakan dan program yang sudah ada, termasuk yang tertuang dalam RANHAM 2004-2009.¹⁰

Berdasarkan rumusan masalah tersebut maka perlu dilakukan pembatasan perihal apa yang akan diteliti, untuk itu penelitian ini akan dibatasi dengan pertanyaan penelitian (*research question*):

1. *Bagaimana kebijakan Pemerintah mengenai pengaturan RANHAM dan sejauh mana kedudukan dan Peran RANHAM dalam penegakan HAM di Indonesia?*
2. *Bagaimana pelaksanaan RANHAM tahun 2004-2009, Permasalahan apa yang kerap terjadi dalam proses penyelenggaraan RANHAM 2004-2009 dan Bagaimana Implementasi Rencana Ratifikasi Opsional Protocol Konvensi Anti Penyiksaan (CAT) dalam RANHAM 2004-2009?*
3. *Bagaimana proses penyusunan dan rancangan RANHAM 2010-2014? dan Bagaimana peluang keterlibatan masyarakat sipil dalam proses penyusunan dan rancangan RANHAM 2010-2014?*

9 laporan Penelitian Penyiksaan, LBH Jakarta, 2005. lihat juga dalam mengungkap kejahatan dengan kejahatan, Baseline survey penyiksaan di Jakarta tahun 2008. LBH Jakarta

10 Laporan-laporan sejumlah organisasi masyarakat sipil Nasional maupun Daerah, maupun Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang telah dipublikasikan pada periode 2004-2009 menunjukkan catatan keberlanjutan praktek-praktek pelanggaran HAM (*by commission* maupun *by omission*) di sejumlah daerah, sementara disisi lain pemerintah mencanangkan agenda-agenda pemenuhan, perlindungan dan penghormatan HAM melalui RANHAM 2004-2009.

C. Relevansi dan signifikansi (tujuan dan manfaat penelitian)

Secara umum tujuan studi ini adalah mendokumentasikan kondisi proses pembuatan dan pelaksanaan RANHAM. Secara khusus studi akan menggali informasi pada proses pembuatan RANHAM dan pelaksanaan. Pertanyaan utama penelitian adalah

1. Umum

Mendapatkan gambaran awal secara umum perihal permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan RANHAM agar dapat dijadikan pijakan awal untuk melakukan pembaruan dalam penyusunan dan pelaksanaan RANHAM 2010-2014.

2. Khusus

- a. Melakukan identifikasi dan pemetaan kebijakan pemerintah mengenai pengaturan RANHAM berikut kedudukan dan peran RANHAM dalam penegakan HAM di Indonesia.
- b. Melakukan Identifikasi dan pemetaan permasalahan, termasuk capaian-capaian dalam penyelenggaraan RANHAM 2004-2009 dan capaian Rencana Ratifikasi Opsional Protocol Konvensi Anti Penyiksaan (CAT) dalam RANHAM 2004-2009
- c. Melakukan identifikasi persoalan dalam proses penyusunan dan rancangan RANHAM 2010-2014 dan menentukan prioritas peluang-peluang keterlibatan masyarakat sipil sebagai langkah awal yang akan digunakan masyarakat sipil untuk melakukan pemantauan RANHAM 2010-2014

D. Output dan Impact

1. Output

- a. Hasil penelitian tentang identifikasi permasalahan yang terjadi di dalam pelaksanaan RANHAM 2004-2009.
- b. Hasil assessment awal mengenai permasalahan yang terjadi dalam proses penyusunan RANHAM 2010-2014
- c. Adanya rekomendasi rancangan kebijakan pembaruan penyelenggaraan RANHAM 2010-2014.

2. Impact

- a. Adanya perubahan kebijakan dan pelaksanaan di dalam penyelenggaraan RANHAM 2010-2014.
- b. Proses penyusunan dan pelaksanaan RANHAM 2010-2014 lebih transparan, akuntabel dan partisipatif.
- c. adanya keterlibatan masyarakat sipil dan percepatan pelaksanaan agenda ratifikasi optional

E. Metode Penelitian

Metode penelitian diperlukan guna mengumpulkan sejumlah bahan yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang dirumuskan dalam rumusan masalah. Namun penelitian ini tidak hanya ditekankan pada bidang hukum saja melainkan melihat permasalahan dari sudut pandangan keilmuan lainnya, antara lain sosial dan politik. Untuk keperluan itulah, metode penelitian yang digunakan terdiri atas sistematika sebagai berikut.¹¹

a. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif empirik. Pendekatan tersebut diperlukan untuk melihat aturan hukum yang berlaku dan pelaksanaannya. Pelaksanaan ketentuan hukum tersebut tidak bisa hanya dilihat dari satu sudut pandang keilmuan melainkan harus melihat hasil kajian atas suatu masalah berdasarkan ilmu lainnya.

b. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif-analitis. Deskriptif berarti peneliti akan menggambarkan permasalahan yang ada di dalam lembaga pemasyarakatan. Gambaran atas permasalahan tersebut dianalisis terkait dengan ketentuan hukum yang mengaturnya sehingga akan didapat identifikasi masalah, faktor penyebab, dan alternatif jalan keluarnya.

c. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di empat wilayah tingkat provinsi, yakni DKI Jakarta, NAD, Jawa Timur dan Sulawesi Selatan. pemilihan ke-empat wilayah tersebut didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut:

1. Ke-empat wilayah tersebut merupakan pilot dan secara geografis diharapkan merepresentasikan keseluruhan wilayah Indonesia.
2. ke-empat wilayah tersebut memiliki kompleksitas permasalahan yang khas dan beragam, khususnya DKI Jakarta sebagai ibukota pemerintahan dan NAD yang sedang berada dalam kondisi post-konflik.
3. Dana yang disediakan untuk membiayai penelitian tidak besar sehingga perlu dilakukan penyederhanaan dalam menentukan lokasi pengamatan.

d. Teknik Pengumpulan data

Pengumpulan data akan dilakukan melalui beberapa kegiatan yang didahului dengan pertemuan

¹¹ Hal ini dikemukakan oleh Ronny Hanitijo Soemito sebagaimana dikutip oleh Tenne R. Wiriaatmadja, *Pokok-Pokok Usulan Penelitian* (Bandung: LAPAS. Unpad, 1991), h. 11.

awal tim peneliti untuk menentukan ragam dan jenis data yang akan dikumpulkan. Setelah pertemuan pertama tersebut, tim peneliti akan mulai mencari data awal berupa data sekunder yang akan digunakan untuk melakukan analisis sementara. Data sekunder yang akan dianalisis diperoleh dengan cara melakukan studi dokumen/kepustakaan. Data sekunder yang telah dianalisis akan digunakan sebagai pedoman untuk membuat daftar pertanyaan. Daftar pertanyaan ini amat diperlukan untuk menggali informasi dari narasumber pada saat melakukan wawancara mendalam (*indepth interview*). Wawancara mendalam amat dibutuhkan untuk mendapatkan gambaran nyata perihal permasalahan yang sesungguhnya terjadi dalam implementasi RANHAM.

Narasumber yang akan diwawancarai berasal dari pejabat-pejabat yang merupakan Panitia RANHAM baik di level pemerintah pusat maupun di tingkat provinsi. Pemilihan narasumber dilakukan dengan metode *purposive sampling*, karena mereka telah ditentukan sebelumnya dan informasi yang dibutuhkan didasarkan pada pengetahuan dan pengalamannya. Wawancara mendalam ini merupakan bagian dari penelitian lapangan.

Data yang berhasil dikumpulkan dan telah dianalisis akan diverifikasi pada kegiatan diskusi terbatas yang terarah (*focus group discussion*). *Focus Group Discussion* ini ditujukan untuk mendukung proses penelitian yang dilakukan, seperti melakukan identifikasi persoalan dan meverifikasi 'kebenaran' atau kelengkapan dari penelitian yang telah dilakukan.

e. Teknik Analisis Data

Data yang terkumpul selanjutnya diolah dan disistematisasi sesuai dengan urutan permasalahan untuk kemudian dianalisis. Analisis akan dilakukan dengan metode kualitatif, yakni meneliti peraturan, hasil penelitian, dan fakta yang ada di lapangan terkait dengan permasalahan.

f. Sistematika penulisan

Untuk memudahkan penulisan dan pembacaan laporan penelitian ini, maka disusun sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Permasalahan
- C. Tujuan Penelitian
- D. Out put dan Impact
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Penulisan

BAB II KONSEPSI RANHAM dan PENYIKSAAN (LEGAL & INSTITUTIONAL FRAMEWORK)

- A. RANHAM
 - a. Sejarah
 - b. kerangka Hukum dan kelembagaan
- B. Pencegahan penyiksaan dalam kerangka RANHAM
 - a. Mekanisme Preventif nasional, Optional Protocol dan RANHAM
 - b. OPCAT

BAB III EVALUASI RANHAM 2004-2009

BAB

IV PERENCANAAN RANHAM 2010-2014

- A. Substansi
- B. Kelemahan-kelemahan dalam substansi
- C. Partisipasi Masyarakat
- D. Capaian

BAB

IV KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

- A. Kesimpulan
- B. Rekomendasi

BAB II

KONSEPSI RANHAM DAN OPTIONAL PROTOKOL KONVENSI ANTI PENYIKSAAN

A. RANHAM

1. Sejarah

Perbaikan hak asasi manusia adalah salah satu agenda yang telah dimandatkan dan harus dijalankan oleh pemerintahan di masa reformasi ini. Konteks perbaikan di bidang ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dari agenda perubahan secara keseluruhan, bersama dengan agenda lainnya. Karena itu, ketika reformasi sejak awal bergulir hingga sekarang ini persoalan HAM selalu menjadi perhatian utama. Pada perjalanannya, harus diakui bahwa sejumlah pencapaian perubahan di bidang HAM telah diraih sejak upaya awal dilakukan Presiden Habibie di masa awal reformasi. Di antara langkah yang dilakukan untuk memperbaiki kondisi HAM di masa reformasi adalah membentuk perencanaan secara periodik dan diharapkan berjalan secara simultan per lima tahun, yang dibungkus di dalam Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM), sebagai pedoman yang melandasi proyek perbaikan HAM yang akan dilakukan.

Terkait itu, adalah Presiden Habibie di awal reformasi yang secara awal membentuk kerangka perencanaan RANHAM secara periodik, kendati ketika itu dibentuk masih sederhana dan lingkupnya hanya di level pusat. Perencanaan agenda aksi HAM tertuang melalui Ketetapan Presiden republik Indonesia (Keppres) No. 129/1998 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM), yang masa berlakunya dari 1998 hingga 2003. Dalam RANHAM ini ditetapkan sejumlah agenda perbaikan HAM yang akan dilakukan.

Kehadiran RANHAM sebagai kerangka kebijakan besar dalam mendorong perbaikan hak asasi manusia secara terencana sifatnya merupakan langkah yang patut untuk diapresiasi secara positif terlepas berbagai kritik yang muncul terhadapnya. Hal ini penting mengingat rezim Orba ketika runtuh mewariskan persoalan hak asasi dalam berbagai dimensi dan itu menuntut dilakukannya perbaikan fundamental di masa reformasi. Kepentingan mendorong perbaikan ini kiranya juga terekam dalam Keppres RANHAM. Misalnya ditegaskan bahwa tujuan pembentukan RANHAM untuk menjamin peningkatan, pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia.¹² Dalam upaya mewujudkan tujuan tersebut pemerintah kemudian menetapkan sejumlah agenda prioritas yang akan dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan. Masa berlaku RANHAM ini dalam jangka lima tahunan sekali dan pada setiap akhir periode RANHAM akan ditinjau dan disempurnakan kembali.

12 Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 129/1998 tentang RANHAM, Pasal 1 ayat (2 dan 3).

Berdasarkan Keppres tersebut juga dibentuk semacam kepanitian tersendiri yang mana kedudukannya di bawah Presiden dan bertanggungjawab secara langsung kepadanya. Dari segi komposisi, struktur kepanitian ini sebagai dapat dilihat pada Pasal 2 dan 3 terdiri dari unsur Kementrian dan lembaga tinggi negara.¹³ Dalam RANHAM pertama kebutuhan anggaran pelaksanaan agenda dibebankan kepada Departemen Luar Negeri RI.¹⁴

Keberadaan RANHAM pertama yang dibentuk Presiden Habibie ini sesungguhnya masih sangat sederhana sifatnya. Hal itu dapat dilihat tidak hanya pada jangkauan kerja kepanitian yang masih terbatas di pusat, tetapi juga pada program-programnya. Karena itu, berbagai kelemahan dan kekurangan nampak dalam tahap pertama ini.

Lebih lanjut, ketika masa berlaku RANHAM yang pertama berakhir tahun 2003, pemerintah yang ketika itu di bawah kepemimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri kemudian membentuk RANHAM kedua sebagai kelanjutan dari rencana aksi hak asasi yang pertama itu. Berkenaan dengan RANHAM kedua ini dibentuk melalui Keputusan Presiden No. 40/2004 yang jangka waktunya berlaku dari 2004 dan berakhir 2009. Pada RANHAM kedua ini dapat dilihat berbagai perubahan dari sebelumnya. Perubahan mendasar pertama dapat dilihat dalam rumusan dasar menimbang dimana rumusannya lebih mengadopsi akan makna hak asasi manusia selaras dengan prinsip.

Pengaturan RANHAM kedua ini mengandung cakupan yang lebih luas. Dalam hal jangkauan pemberlakuannya, jika di masa periode pertama berlaku hanya di level pusat, maka dalam RANHAM kedua ini sifatnya lebih nasional yakni mencakup juga di tingkat lokal atau daerah seperti Provinsi dan Kabupaten. Pemerintahan di daerah merupakan representasi negara di tingkat lokal. Dengan demikian, perubahan ini menjadi penting dan positif karena problem berkenaan dengan hak asasi manusia pada faktanya tidak hanya terjadi di pusat, tetapi juga di daerah. Mulai dari aspek kebijakan hingga prakteknya di lapangan.

Perubahan itu dapat dilihat dengan dibentuknya kepanitian RANHAM dari tingkat nasional hingga di setiap daerah. Kepanitian pada level nasional dipimpin oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (Pasal 4). Ketua Panitia ini lebih jauh akan membentuk Kelompok kerja yang anggotanya terdiri dari unsur pemerintah, lembaga nasional, serta para pakar dan masyarakat (Pasal 3). Dilihat dari sisi tugas, kepanitian nasional sama seperti rumusan di RANHAM yang pertama. Hal ini diatur dan ditegaskan pada:

Pasal 2

- (1) Untuk melaksanakan RANHAM Indonesia tersebut dibentuk suatu Panitia nasional yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.
- (2) Panitia Nasional bertugas melakukan koordinasi pelaksanaan kegiatan RANHAM Indonesia yang mencakup:
 - a. Pembentukan dan penguatan institusi pelaksana RANHAM;
 - b. Persiapan ratifikasi instrumen Hak Asasi Manusia internasional;

13 *Ibid*, Pasal 2 dan 3

14 *Ibid*, Pasal 4

- c. Persiapan harmonisasi peraturan perundang-undangan;
- d. Diseminasi dan pendidikan Hak Asasi Manusia;

- e. Penerapan norma dan standar Hak Asasi Manusia; dan
- f. Pemantauan, evaluasi dan pelaporan.

Di tingkat Provinsi juga dibentuk kepanitian tersendiri. Pembentukan ini dilakukan oleh Ketua Panitia nasional bersama Gubernur dimana kedudukan panitia provinsi berada di bawah Gubernur dan bertanggungjawab kepadanya dan Panitia nasional (Pasal 4 point 1). Tugas panitia Provinsi ini meliputi 5 (lima) program utama, di antaranya: a. Pembentukan dan penguatan institusi pelaksana RANHAM; b. Persiapan harmonisasi Peraturan Daerah; c. Diseminasi dan pendidikan Hak Asasi Manusia; d. Penerapan norma dan standar Hak Asasi Manusia; dan e. Pemantauan, evaluasi dan pelaporan (Pasal 4 point b). Hal yang sama juga berlaku pada level Kabupaten atau Kota, di mana di wilayah administratif ini juga dibentuk Panitia RANHAM yang bertanggungjawab kepada Bupati atau Walikota dan Panitia Pelaksana Provinsi.¹⁵ Tugas Panitia Pelaksana RANHAM Kabupaten/Kota meliputi 5 (lima) program (Pasal 5), yang antara lain:

- a. Pembentukan dan penguatan institusi pelaksana RANHAM;
- b. Persiapan harmonisasi Peraturan Daerah;
- c. Diseminasi dan pendidikan Hak Asasi Manusia;
- d. Penerapan norma dan standar Hak Asasi Manusia; dan
- e. Pemantauan, evaluasi dan pelaporan.

Masa berlaku RANHAM 2004-2009 kini telah habis dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat ini tengah menyiapkan rancangan Keppres tentang RANHAM yang ketiga dan akan diberlakukan untuk jangka waktu 2010 hingga 2014.

2. Kerangka Hukum dan Kelembagaan

Untuk meningkatkan kualitas pemenuhan, perlindungan dan penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia dalam 10 tahun terakhir, pemerintah telah menyusun kerangka kerja yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden (Keppres) No 129 Tahun 1998 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) Indonesia Tahun 1998-2003. Selanjutnya, pada tahun 2004 kerangka kerja tersebut direvisi dan dilanjutkan melalui Keppres No 40 Tahun 2004 tentang RANHAM 2004-2009. RANHAM 2004-2009 ini disusun dengan pertimbangan bahwa RANHAM 1998-2003 akan berakhir pada bulan Desember 2003, sehingga perlu ditetapkan satu Keppres tentang RANHAM Indonesia Tahun 2004-2009.

RANHAM merupakan penjabaran amanat Undang Undang Dasar (UUD) 1945 dan sejumlah Undang Undang (UU)¹⁶ yang menegaskan pasal-pasal tentang kewajiban negara untuk melakukan pemenuhan, perlindungan dan penghormatan HAM, yang tercermin dalam pertimbangan Keppres tersebut yang menyatakan: "bahwa Hak Asasi Manusia merupakan hak dasar yang

¹⁵ Pada saat ini telah dibentuk 456 Panitia RANHAM di tingkat Provinsi, Kabupaten atau Kota.

¹⁶ Yaitu: 1). Pasal 4 ayat (1), 28A, 28B, 28C, 28D, 28E, 28F, 28G, 28H, 28I, dan 28J UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2). Keppres No. 129 Tahun 1998 tentang RANHAM Indonesia 1998-2003 sebagaimana telah diubah dengan Keppres No 61 Tahun 2003.

secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dihormati, dimajukan, dipenuhi, dilindungi dan tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas oleh siapapun.”

Keppres juga menyatakan bahwa untuk menghormati, memajukan, memenuhi dan melindungi HAM tersebut dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum maka pelaksanaannya perlu ditingkatkan. Keppres merujuk pada Deklarasi dan Program Aksi di bidang Hak Asasi Manusia (*Vienna Declaration and Programme of Action of the World Conference on Human Rights*) telah diterima pada konferensi Dunia mengenai Hak Asasi Manusia di Wina, Austria pada tanggal 25 Juni 1993, yang menegaskan bahwa tugas penghormatan, pemajuan, pemenuhan dan perlindungan HAM terutama merupakan kewajiban dan tanggungjawab Negara, yang dalam hal ini dilaksanakan Pemerintah di tingkatan eksekutif, legislatif dan yudisial dengan keseluruhan perangkatnya.

Selain Keppres, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait erat dan dijadikan dasar oleh pemerintah dalam proses penyusunan RANHAM 2004-2009 yakni¹⁷:

- a. UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886);
- b. UU No 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 208; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4026); 4). Keppres No 129 Tahun 1998 tentang RANHAM Indonesia 1998-2003 sebagaimana telah diubah dengan Keppres No 61 Tahun 2003.
- c. Instruksi Presiden No. 3 tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan dan

Selain beberapa ketentuan sebagaimana disebutkan di atas, kebijakan pemerintah untuk mengedepankan program pencapaian MDGs dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) serta Strategi Nasional *Access to Justice* juga dijadikan pijakan dalam proses penyusunan RANHAM 2010-2014.¹⁸

Untuk mendukung pelaksanaan RANHAM 2004-2009 (dan sebagaimana telah dilakukan pada saat pelaksanaan RANHAM 1999-2003), pemerintah membentuk Panitia Nasional yang terdiri dari unsur-unsur pemerintah dan lembaga HAM nasional dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Panitia Nasional bertugas melakukan koordinasi pelaksanaan kegiatan RANHAM 2004-2009 yang mencakup: a). Pembentukan dan Penguatan Institusi Pelaksana RANHAM; b) Persiapan Ratifikasi Instrumen HAM Internasional; c) Persiapan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan; d) Diseminasi dan Pendidikan HAM; e) Penerapan Norma dan Standar HAM; dan f) Pemantauan, Evaluasi dan Pelaporan.¹⁹

17 Paparan dan presentasi Bapak Rusdianto, dalam FGD RANHAM, LBH Jakarta-Partnership, Hotel Grand Kemang

18 ibid

19 Dalam pelaksanaan tugasnya Panitia Nasional membentuk Kelompok Kerja yang anggotanya terdiri dari unsur instansi pemerintah, lembaga nasional, serta para pakar dan unsur masyarakat. Panitia Nasional memiliki Sekretariat Panitia Nasional yang berkedudukan di kantor Kementerian Hukum dan HAM (Kemhukham). Aksi ini melibatkan berbagai unsur pemerintah dari berbagai kementerian dan berbagai kelompok masyarakat, antara lain seperti, Kejaksaan Agung (Kejagung), Kementerian Hukum dan HAM (Kemhukham), Kantor Wilayah (Kanwil) Kemhukham, Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri), Kementerian Agama (Kemenag), Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans), Kementerian Luar Negeri (Kemenlu), Kementerian Pendidikan Nasional (Kemdiknas), Pemerintah Daerah (Pemda), instansi terkait, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), maupun institusi yang memiliki *concern* terhadap HAM di Perguruan-perguruan Tinggi.

Menteri Hukum dan HAM (Menhukham) selaku Ketua Panitia Nasional bersama Gubernur di setiap Provinsi membentuk Panitia Pelaksana RANHAM Provinsi yang bertanggung jawab kepada Gubernur dan Panitia Nasional dengan tugas menjalankan 5 program utama sebagai berikut: a. Pembentukan dan Penguatan Institusi Pelaksana RANHAM 2004-2009; b. Persiapan Harmonisasi Peraturan Daerah; c. Diseminasi dan Pendidikan HAM; d. Penerapan Norma dan Standar HAM; dan e. Pemantauan, Evaluasi dan Pelaporan.²⁰ Struktur dan Fungsi Panitia Pelaksana serupa juga dibentuk di tingkat Kabupaten/Kota di setiap Provinsi oleh Bupati/Walikota dan Gubernur, yang bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota terkait pelaksanaan 5 program RANHAM 2004-2009 sebagaimana di tingkat Provinsi.²¹

Panitia Nasional berkewajiban menyampaikan laporan kegiatannya setiap tahun kepada Presiden. Sedangkan Panitia Pelaksana Provinsi berkewajiban menyampaikan laporan kegiatannya setiap tahun kepada Gubernur dan Panitia Nasional, serta Panitia Pelaksana Kabupaten/Kota berkewajiban menyampaikan laporan kegiatannya setiap tahun kepada Bupati/Walikota dan Panitia Pelaksana Provinsi. Laporan Panitia Nasional, Panitia Pelaksana Provinsi dan Kabupaten/Kota harus dipublikasikan setiap tahun sebagai wujud asas akuntabilitas publik.

B. PENYIKSAAN

Pada tahun 1985 pemerintah Indonesia yang ketika itu masih berada di bawah kekuasaan rezim Orba telah menandatangani *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, namun ratifikasinya atas instrumen itu baru dilakukan pada tahun 1998.²² Melalui ratifikasi ini menjadikan instrument internasional tersebut menjadi bagian dari ketentuan hukum nasional, yang dengan demikian adalah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menjalankan dan menegakkan ketentuan di dalam instrumen itu.²³ Di antaranya adalah adanya keharusan untuk menghapus segala jenis hukuman yang kejam dan tidak manusiawi, serta menanggalkan pola-pola penyiksaan.

Hak asasi manusia telah menyatakan dengan tegas bahwa sudah menjadi hak setiap orang untuk bebas dari segala bentuk penyiksaan dan berbagai perlakuan atau hukuman lain yang keji dan tidak manusiawi, atau merendahkan harkat martabat manusia.²⁴ Dalam hukum hak asasi, hak ini termasuk hak dalam kategori yang tidak bisa dicabut dan ditunda proses pemenuhannya, atau yang disebut *non derogable right*. Berbagai kerangka legal nasional juga menegaskan perihal hak ini. Misalnya, dalam Konstitusi dan UU HAM nasional.²⁵

20 Susunan keanggotaan Panitia Pelaksana Provinsi terdiri dari unsur-unsur instansi pemerintah, para pakar dan unsur masyarakat dengan mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan daerah yang bersangkutan dan memiliki Sekretariat Panitia Pelaksana Provinsi yang berkedudukan di Kantor Wilayah maupun Dinas Kementerian Hukum dan HAM (Kemhukham).

21 Untuk pelaksanaan RANHAM di tingkat nasional, segala biaya yang diperlukan ditangani oleh Sekretariat Panitia Nasional dan dibebankan pada anggaran belanja Kementerian Hukum dan HAM (Kemhukham). Sementara biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan kegiatan RANHAM di masing-masing instansi atau lembaga, dibebankan pada anggaran belanja masing-masing instansi atau lembaga, dan segala biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan kegiatan RANHAM di daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota), dibebankan pada anggaran belanja masing-masing daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota).

22 Kerangka regulasi yang mendasari ratifikasi ini adalah Undang-undang No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia.

23 Perihal kewajiban pemerintah pasca ratifikasi ini dapat dilihat pada ketentuan di dalam Pasal 2 hingga 16 Konvensi Anti Penyiksaan.

24 Dalam Pasal 7 *International Covenant Civil and Political Right* (ICCPR) dinyatakan bahwa: "Tidak seorang pun yang dapat dikenakan penyiksaan atau perlakuan atau hukuman lain yang keji, tidak manusiawi atau merendahkan martabat. Pada khususnya, tidak seorang pun dapat dijadikan obyek eksperimen medis atau ilmiah tanpa persetujuan yang diberikan secara bebas".

25 Pasal 4 Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Namun demikian, meski keberadaan hak fundamental ini telah mendapatkan jaminan secara tegas dan jelas dalam berbagai ketentuan hukum baik nasional maupun internasional, tetapi praktek kekuasaan negara melalui aktor-aktornya di masa reformasi ternyata tetap menggunakan berbagai pola penyiksaan terhadap warga.²⁶ Fakta terus berlanjutnya pola ini pada umumnya berlangsung di daerah konflik, seperti Papua, atau Aceh ketika daerah ini belum memasuki fase perdamaian, terutama di masa darurat militer. Fenomena ini dapat dibaca dalam sejumlah laporan yang dikemukakan berbagai lembaga.²⁷

Pola penyiksaan berlangsung secara berbeda. Koalisi NGO Indonesia dalam laporan terkait penyiksaan di Aceh yang disampaikan kepada Komite Anti Penyiksaan PBB pada 2001 menyebutkan setidaknya terdapat 23 pola yang dijalankan oleh aparat militer dan polisi dalam melakukan penyiksaan terhadap korban.²⁸ Dari sisi korban, berdasarkan database Kontras bahwa dari 1999-2002 terdapat 4.024 korban penyiksaan di Aceh. Para pembela HAM juga tidak luput menjadi korban. Bahkan ada di antaranya hingga tewas, seperti yang dialami oleh Sukardi dari Yayasan Rumpun Bambu Indonesia/YRBI yang diduga akibat penyiksaan oleh aparat, dan masih banyak lagi korban penyiksaan lainnya. Potret serupa juga terjadi di Papua. Pola penyiksaan tetap digunakan sebagai cara untuk tujuan berbagai hal. Berbagai kasus terjadi di wilayah ini setiap tahunnya. Hal ini mencerminkan penyiksaan begitu dekat berlangsung di daerah konflik ini. Hamparan fakta detail terkait penyiksaan di Papua kiranya dapat dilihat dalam laporan anti-penyiksaan tahun 1998-2007.²⁹

Dari berbagai fakta yang ditemukan di lapangan, bahwa pola-pola penyiksaan adalah cara yang kerap digunakan oleh aparat di lapangan seperti untuk tujuan mengoreksi informasi maupun keterangan secara paksa dari korban.³⁰ Dalam konteks penanganan aksi terorisme sejak 2002, pola penyiksaan juga dijalankan khususnya terhadap mereka yang diduga menjadi pelaku atau terlibat dalam jaringan dan kejahatan terorisme.³¹

1. Mekanisme Preventif Nasional, Protokol Opsional dan RANHAM

Setelah meratifikasi CAT pada tahun 1998, tidak banyak agenda yang dijalankan oleh Pemerintah Indonesia untuk memenuhi mandat konvensi. Salah satu agenda penting dan merupakan salah satu operasional dari CAT adalah membangun suatu system dan mekanisme pencegahan penyiksaan secara nasional. Mekanisme pencegahan penyiksaan tersebut diatur dalam Optional Protocol Konvensi Menentang Penyiksaan. (OPCAT). Hingga penelitian ini dilakukan, rencana ratifikasi OPCAT belum juga terlaksana dan kembali menjadi program dalam agenda aksi RANHAM 2010-2014.

26 Di masa baru, tindakan penyiksaan merupakan kebijakan resmi pemerintah, sebagaimana hal itu diakui sendiri oleh Soeharto. Ia mengakui memerintahkan penggunaan shock therapy sebagai salah satu cara yang dipakai dalam upaya mengatasi persoalan keamanan dan berbagai kasus kriminal. Misalnya penggunaan pola "petrus" atau penembakan misterius antara 1993-1986. *Lihat: Imparsial, Laporan Praktek Penyiksaan di Aceh dan Papua selama 1998-2007*. Jakarta: Imparsial, 2008, hal 8.

27 *Ibid*.

28 *Ibid*, hal 100-101

29 *Ibid*, hal 150-185

30 *Ibid*, hal 190.

31 Misalnya adalah kasus yang menimpa Muhammad Syaifuddin Umar atau yang biasa dipanggil Abu Fida, 38 tahun, warga Sidotopo Lor, Surabaya. Abu Fida menjadi korban penyiksaan yang diduga oleh aparat dalam penanganan kasus terorisme. Dalam kasus ini, korban ditemukan dalam kondisi mengenaskan di halaman Rumah Sakit Dr. Soetomo pada 11 Agustus malam. Dbadannya terlihat bekas luka akibat penyiksaan. *Majalah Tempo, Korban-Korban Antiteror*. 23 Agustus 2004. [Online] Available at: [Accessed 20 Oktober 2010].

Disparitas yang begitu mencolok antara pelarangan penyiksaan yang absolut dan prevalensi penyiksaan di dunia saat ini menunjukkan akan adanya kebutuhan Negara-negara untuk mengidentifikasi dan mengimplementasikan langkah yang efektif untuk melindungi individu-individu dari ancaman penyiksaan dan perlakuan buruk lainnya. Selain Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan, Protokol Istanbul (*Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) juga merupakan instrumen penting dalam rangka mencegah terjadinya penyiksaan. Protokol Istanbul dikembangkan dengan tujuan untuk memungkinkan Negara bisa mengatasi salah satu persoalan paling mendasar dalam hal perlindungan individu dari penyiksaan dan perlakuan buruk lainnya dengan cara melakukan investigasi dan dokumentasi yang efektif. Ucpinar dan Baykal (2006) mengungkapkan bahwa investigasi yang efektif dan pelaporan temuan fisik dan psikologis adalah kondisi *sine qua non* dalam hal pencegahan penyiksaan, penghukuman terhadap pelaku dan memulihkan hak korban³².

Protokol Istanbul sendiri adalah instrumen ini pada dasarnya adalah sebuah manusia untuk bagaimana melakukan investigasi dan dokumentasi secara efektif dalam rangka untuk menghukum mereka yang bertanggung jawab, menyediakan reparasi yang memadai kepada korban dan secara umum, untuk mencegah terjadinya penyiksaan di masa yang akan datang³³.

2. Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan

Pada tanggal 18 Desember 2002, Sidang Umum PBB mengadopsi Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan dengan 127 (seratus tujuh puluh dua) suara mendukung, 42 (empat puluh dua) suara menyatakan abstain, dan 4 (empat) suara menyatakan menolak. Protokol ini sendiri akan berlaku efektif apabila telah terdapat 20 (dua puluh) negara yang meratifikasinya. Saat ini telah terdapat 51 (lima puluh satu) negara yang telah meratifikasi Protokol tersebut dengan 32 (tiga puluh dua) di antaranya telah membentuk Mekanisme Preventif Nasional-nya (NPM).

Ketentuan dalam Protokol ini hanya akan berlaku bagi Negara yang telah meratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan dan memilih untuk meratifikasi atau mengaksesi Protokol tersebut. Instrumen ini mengenalkan fitur yang inovatif yang tidak hanya memungkinkan sebuah Negara untuk dikunjungi oleh badan internasional berdasarkan Protokol ini – yakni Subkomite untuk Pencegahan – ke tempat-tempat penahanan dengan akses tanpa batas, tetapi juga memungkinkan Negara untuk menciptakan mekanisme independen yang serupa dengan Subkomite tersebut, tetapi di level nasional³⁴.

Sesungguhnya, sekalipun suatu Negara belum meratifikasi Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan, apabila Negara tersebut memiliki komitmen tinggi untuk meminimalisir terjadinya penyiksaan, menciptakan suatu mekanisme pencegahan nasional dapat dilakukan. Secara prinsip, mekanisme ini – entah berbentuk badan atau sebuah sistem – harus memungkinkan menjalani fungsi pemantauan tempat tahanan dan tempat-tempat yang mana kebebasan seseorang diambil; dan penerimaan pengaduan atas terjadinya penyiksaan maupun perlakuan

32 *An important step for prevention of torture*, Hulya Ucpinar & Turkcan Baykal, Jurnal Torture, Volume 16, No. 3, 2006.

33 Materi Pelatihan Protokol Istanbul, "Action against Torture – A Practical Guide to the Istanbul Protocol", REDRESS, Agustus 2004, hal. 3.

34 Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 1.

buruk. Fungsi pemantauan tersebut harus dapat pula dilaksanakan secara independen tanpa intervensi dari pihak manapun. Pemantauan tempat tahanan idealnya dapat dilakukan kapanpun dan dimanapun, tanpa perlu pemberitahuan terlebih dahulu, guna menjamin bahwa di tempat yang akan dipantau tersebut tidak akan melakukan persiapan terlebih dahulu untuk menutup-nutupi praktik penyiksaan atau perlakuan buruk yang terjadi. Institusi nasional harusnya dapat diberdayakan untuk menjalani fungsi investigasi independen dan mengunjungi rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan, kantor polisi dan tempat penahanan lainnya, membuat rekomendasi kepada instansi yang relevan untuk menuntut atau menghukum pejabat yang melakukan penyiksaan atau perlakuan buruk kepada individu yang kebebasannya diambil, dan menyusun rekomendasi untuk mencegah terjadinya keberulangan penyiksaan di masa mendatang berdasarkan temuan yang ada. Negara, dalam konteks ini, harus dapat bekerjasama dengan institusi tersebut dan bersedia menindaklanjuti rekomendasi yang ditawarkan secara memadai, cepat, dan efektif guna menjamin bahwa fungsi institusi tersebut tidak berjalan sia-sia dan pencegahan penyiksaan dapat berjalan optimal.

Dalam hal suatu Negara meratifikasi Protokol ini, maka Negara yang bersangkutan harus menjamin independensi NPM-nya dan memastikan bahwa tiap anggota NPM memiliki keahlian khusus dalam hal hukum HAM. Setidak-tidaknya, Negara pihak harus memberdayakan NPM-nya untuk dapat menjalani fungsi pemantauan secara reguler dalam rangka untuk memperkuat perlindungan individu dari penyiksaan dan perlakuan buruk lainnya, membuat rekomendasi dan mengajukan usulan perbaikan legislasi yang sedang berlaku kepada Pemerintah³⁵.

Negara juga harus menjamin bahwa NPM memiliki kewenangan yang diperlukan guna menjalani mandatnya secara efektif. Secara khusus, dalam rangka memungkinkan jalannya pencegahan penyiksaan berjalan baik, maka NPM harus diberikan wewenang sebagai berikut:

- a. akses tanpa batas akan informasi mengenai orang yang kebebasannya direbut dan tempat di mana mereka ditahan;
- b. akses ke seluruh tempat penahanan dan fasilitas-fasilitasnya;
- c. hak untuk melakukan wawancara dengan para tahanan atau orang lain yang dianggap perlu, secara konfidensial dan tanpa pihak lain;
- d. kebebasan untuk memilih tempat yang akan dikunjungi dan orang yang akan diwawancarai;
- e. hak untuk bertukar informasi dan bertemu dengan Subkomite Pencegahan.³⁶

Dari keseluruhan 32 (tiga puluh dua) Negara yang telah membentuk NPM-nya, secara garis besar dapat dilihat bahwa terdapat 3 (tiga) model NPM yang dapat dikembangkan³⁷. Model pertama adalah kewenangan NPM dimiliki oleh satu badan atau otoritas tersendiri yang memang dibentuk dengan mandat menjalani fungsi NPM sebagaimana telah disebutkan di atas. Negara yang menjalani model ini adalah Perancis melalui badan yang disebut dengan *General Inspector of Places of Deprivation of Liberty*³⁸, dan Jerman melalui badan yang disebut dengan *Federal Agency*

35 Ibid., Pasal 19.

36 Ibid.

37 Lihat http://www.apt.ch/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=767&Itemid=267&lang=en untuk keterangan lebih lanjut. Lihat juga *Beyond OPCAT Ratification, CAVEAT*, Volume 13/II, Juni 2010, LBH Masyarakat. Sumber: <http://lbhmasyarakat.org/admin/dataupload/CAVEAT%20-%20Vol%2013%20-%20II,%202010.pdf>

38 Parlemen Perancis mengesahkan sebuah undang-undang (loi N° 2007-1545) yang membentuk sebuah "*contrôleur général des lieux de privation de liberté*", atau pejabat publik yang independen yang bertanggungjawab untuk memantau tempat-tempat penahanan,

for the Prevention of Torture³⁹. Serupa dengan kedua negara tersebut, masih terdapat beberapa negara lainnya yang memiliki badan khusus untuk dengan fungsi NPM yakni Honduras (*National Committee for the Prevention of Torture*), Malta (*Board of Visitors for Detained Persons and Board of Visitors of the Prisons*), Senegal (*National Observer for Places of Deprivation of Liberty*), dan Swis (*National Commission for the Prevention of Torture*).

Model kedua yang dapat dikembangkan adalah dengan menyerahkan fungsi dan kewenangan NPM kepada lembaga yang sudah ada. Dalam hal ini, kewenangan NPM tersebut dapat diserahkan kepada lembaga seperti Komisi Nasional HAM atau Ombudsman. Contoh negara yang menyerahkan fungsi NPM kepada lembaga Ombudsman-nya adalah: Denmark⁴⁰, Estonia, Republik Macedonia, dan Luxemburg⁴¹. Denmark menunjuk lembaga Ombudsman untuk dapat menjalani kewenangan NPM juga. Berdasarkan Undang-Undang Denmark tentang Ombudsman dalam Section 18 disebutkan bahwa Ombudsman Denmark memiliki kewenangan untuk melakukan inspeksi terhadap institusi manapun dan tempat manapun yang jatuh dalam kompetensi pemeriksaan yang dimiliki lembaga tersebut, termasuk lembaga pemasyarakatan, rumah tahanan, dan lembaga pemasyarakatan khusus anak. Sementara itu contoh negara yang melakukan fungsi NPM melalui Komnas HAM-nya adalah: Azerbaijan, Maladewa⁴², Mauritius⁴³, Mexico, dan Uruguay.

Model ketiga adalah melekatkan fungsi dan kewenangan NPM kepada berbagai badan yang sudah ada. Contoh negara-negara yang mengadopsi model ini adalah Inggris dan Selandia Baru. Inggris memberikan kewenangan NPM kepada 18 (delapan belas) lembaga di bawah koordinasi *Her Majesty's Inspectorate of Prisons*⁴⁴. Dengan model berbagai lembaga seperti ini, setiap badan yang ditunjuk memiliki tugas pemantauan di masing-masing wilayah kerja

dan melakukan pemeriksaan apakah hak fundamental orang-orang yang ditahan di tempat-tempat tersebut terlindungi. Pejabat ini memiliki karakteristik sebagai berikut: menjalankan tugasnya tanpa intervensi dari siapapun (karena tidak menerima instruksi dari badan manapun); dinominasikan untuk masa kerja selama 6 (enam) tahun dan tidak dapat diperbaharui; tidak dapat dituntut atas pendapatnya dalam rangka menjalankan tugasnya; dan tidak dapat rangkap jabatan selama menyandang posisi sebagai pejabat publik yang memantau tempat penahanan. "Contrôleur général des lieux de privation de liberté" dibantu oleh sebuah tim lengkap dengan orang-orang yang berpengalaman dan berasal dari latar belakang yang multi-disiplin. Tim ini terdiri dari: satu orang sekretaris umum; 12 (dua belas) staff penuh "contrôleurs"; 9 (sembilan) orang staf paruh waktu; dan 4 (empat) orang asisten yang bertugas untuk mengurus manajemen kelembagaan pejabat ini. Lihat <http://www.cgpl.fr/en/> untuk keterangan lebih lanjut.

39 Jerman meratifikasi Protokol Opsional pada tanggal 20 September 2002 dan mengharmonisasinya ke dalam hukum nasional dengan mengeluarkan peraturan khusus tertanggal 26 Agustus 2008, BGBl. II 2008, No. 23. *Federal Office for the Prevention of Torture* dibentuk pada tanggal 20 November 2008, dengan statutory notice dari Kementerian Hukum Federal (Federal Bulletin, Nr 182, S. 4277). Sumber: <http://www.antifolterstelle.de/1.0.html?&L=1>

40 Pada tanggal 19 Mei 2004, Parlemen Denmark meratifikasi Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan melalui mosi resolusi parlemen No. B 129 tertanggal 19 February 2004. Pada tahun 2007 Pemerintah Denmark menunjuk Ombudsman Parlemeter (PO) untuk menjalani mandat NPM. PO Denmark adalah seorang advokat yang dipilih oleh Parlemen Denmark untuk menerima pengaduan mengenai pelayanan publik, termasuk juga melakukan fungsi inspeksi tempat-tempat penahanan. Saat ini yang menjabat sebagai Ketua Ombudsman adalah Hans Gammeltoft-Hansen. Sekitar 85 orang bekerja sebagai staff di PO. Lihat <http://en.ombudsmanden.dk/> untuk keterangan lebih lanjut.

41 Konsep NPM Luxemburg akan didasarkan pada 3 (tiga) faktor: kunjungan yang dilakukan secara reguler, kunjungan juga akan dilakukan secara preventatif (tanpa pemberitahuan sebelumnya), dan kunjungan yang dilakukan adalah dalam rangka sistem kunjungan yang terkonek. Lihat http://www.celpl.lu/index.php?1=1&page=accueil_site&action=&ok=&inscrit=&lang=en

42 Lihat <http://www.hrcm.org.mv/aboutus/powers.aspx> untuk informasi lebih lanjut.

43 Lihat <http://www.gov.mu/portal/site/nhrbsite/menuitem.d2b8b10d1352b86512c7c91048a521ca/> untuk informasi lebih lanjut.

44 *Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales* (HMI Prisons) adalah inspektorat independen yang melakukan pelaporan akan kondisi dan perlakuan di dalam lembaga pemasyarakatan (lapas) baik dewasa maupun anak-anak, dan rumah tahanan imigrasi. HMI Prisons memiliki tanggungjawab untuk melakukan pemantauan independen kondisi para narapidana maupun tahanan, mempromosikan konsep 'lapas sehat' yang mana dalam konsep ini staf lapas bekerja secara efektif untuk mendukung para narapidana dan tahanan untuk mencegah mengulangi tindak pidana ketika nanti keluar. Lihat: <http://www.justice.gov.uk/inspectorates/hmi-prisons/> untuk informasi lebih lanjut.

yang relevan. Misalnya *the Children Commissioner for England* (Komisi Hak Anak Inggris) memiliki kewenangan untuk mengunjungi lembaga pemasyarakatan untuk anak⁴⁵.

Selandia Baru menyerahkan mandata pelaksanaan NPM kepada empat lembaga yakni *Human Rights Commission: the Office of Ombudsman, the Independent Police Conduct Authority, the Office of the Children's Commissioner* dan *the Inspector of Service Penal Establishment of the Office of the Judge Advocate General of the Armed Forces*.

Seperti telah disinggung di atas, bahwa sebuah negara tidak perlu meratifikasi Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan apabila hendak menciptakan NPM-nya. Namun, akan lebih efektif apabila penciptaannya juga didasarkan pada Protokol Opsional tersebut. Indonesia sendiri sebenarnya sempat dijadwalkan untuk meratifikasi Protokol Opsional tersebut pada tahun 2008⁴⁶. Tetapi ternyata langkah ratifikasi tersebut melewati jadwal yang telah ditentukan dan hingga akhir 2010 ini, Indonesia belum akan segera meratifikasinya.

Dalam rancangan Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) tahun 2010 – 2014, Indonesia kembali menjadwalkan untuk meratifikasi Protokol Opsional. Ratifikasi tersebut direncanakan akan dilakukan pada tahun ketiga RANHAM 2010 – 2014, yang artinya akan dilakukan pada tahun 2012. Rencana meratifikasi pada tahun 2012 tentu patut dipertanyakan, karena secara logika, apabila pada RANHAM 2004-2009 rencana ratifikasi Protokol Opsional tersebut dijadwalkan pada tahun 2008, sepatutnya langkah ratifikasi tersebut pada RANHAM berikutnya dijadwalkan pada tahun pertama, bukannya pada tahun ketiga. Bahkan persiapan Pemerintah untuk mengimplementasi RANHAM 2010 -2014 belum menyentuh tahap akhir, per September 2010. Sehingga, besar kemungkinan bahwa rencana tersebut akan mundur kembali.

Komitmen Pemerintah Indonesia untuk menghapus praktik penyiksaan sejatinya dapat disandarkan dengan 2 (dua) aspek krusial yakni menginkorporasikan penyiksaan sebagai tindak pidana dalam sistem hukum pidana, dan persiapan Pemerintah untuk menyiapkan perlindungan hukum bagi orang yang kebebasannya terenggut untuk mencegah terjadinya penyiksaan. Aspek pertama akan jelas terlihat sinyalnya dengan cara Pemerintah mengesahkan RKUHP yang di dalamnya terdapat pasal penyiksaan yang selaras dengan Pasal 1 Konvensi Menentang Penyiksaan. Namun upaya ini jelas akan memakan waktu yang tidak sedikit mengingat sudah lebih dari sepuluh tahun, pengesahan RKUHP belum kunjung tiba. Sementara menyiapkan satu undang-undang tersendiri yang mengkriminalisasi penyiksaan juga bukan solusi yang cepat tanggap. Dengan demikian, komitmen pemerintah dapat diuji dengan melihat pada aspek kedua yakni mengenai pencegahan penyiksaan. Ada 2 (dua) dasar pengujian juga terhadap komitmen pemerintah dalam hal pencegahan penyiksaan. *Pertama*, menyiapkan KUHP yang baru yang lebih memuat aturan-aturan untuk meminimalisir penyiksaan dan memperkuat perlindungan bagi tersangka/terdakwa. *Kedua*, menyiapkan Mekanisme Preventif Nasional (NPM). Seperti telah diuraikan di atas, NPM bisa dibentuk oleh pemerintah tanpa perlu menunggu ratifikasi Protokol Opsional Konvensi

45 Pasal 2 paragraf 8 Undang-Undang Perlindungan Anak Inggris 2004 menyebutkan bahwa: Komisi Hak Anak atau petugas yang dimandarkan oleh Komisi ini memiliki kewenangan untuk mengunjungi tempat manapun di luar ruang privat, dengan tujuan untuk melakukan wawancara yang ditempatkan atau dirawat di tempat tersebut, dan wawancara dengan anak secara privat – dengan persetujuan anak yang bersangkutan.

46 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia Tahun 2004-2009

Menentang Penyiksaan. Tetapi apakah pemerintah dapat segera menyiapkan sebuah NPM dengan efektif dan tepat waktu (*without further delay*)? Terdapat 3 (tiga) pilihan model NPM yang dapat dikembangkan oleh pemerintah, dengan masing-masing model memiliki kelebihan dan kekurangan. Sekarang waktunya bagi pemerintah untuk menilai model NPM mana yang dapat dibentuk di Indonesia. Apapun struktur NPM yang dipilih, pengembangan NPM tersebut harus dilihat sebagai sebuah tanggung jawab Negara Pihak yang kontinyu – jalan terus; metodologi dan cara kerja mereka juga harus didorong seoptimalnya dan diperbaiki secara bertingkat⁴⁷. Pemerintah juga harus menentukan langkah apa yang perlu diambil untuk mengakselerasi upaya meratifikasi Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan. Pemerintah bersama masyarakat sipil setidaknya dapat bersinergi untuk mengambil langkah-langkah berikut untuk memperbaiki strategi pencegahan penyiksaannya:

- a. menegakkan mekanisme yang sudah ada;
- b. mengimplementasi norma internasional secara lebih baik;
- c. menggarisbawahi pentingnya peran aktor nasional seperti organisasi masyarakat sipil, Komnas HAM dan lembaga kehakiman dan kejaksaan;
- d. memajukan upaya pemantauan tempat-tempat tahanan dengan menggunakan instrumen/mekanisme HAM nasional, regional dan internasional.⁴⁸

Yang jelas, meratifikasi Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan akan menyiratkan bahwa, antara lain: pertama, ada sebuah komitmen politik yang kuat dan kepentingan untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan buruk lainnya; kedua, sebuah perubahan pola pikir terhadap konsep pencegahan penyiksaan; ketiga, keinginan untuk menciptakan dan mempertahankan dialog kooperatif antara lembaga yang menahan seseorang dengan badan Protokol Opsional (Subkomite Pencegahan Penyiksaan); dan terakhir, komitmen untuk menjamin transparansi di semua tempat penahanan sebagai bagian dari kewajiban Negara Pihak⁴⁹.

47 *First Annual Report*, Subkomite Pencegahan Penyiksaan (SPT), UN Doc. CAT/C/400/2, 14 Mei 2008, paragraf 28.

48 *Torture prevention in practice*, Edouard Delaplace & Matt Pollard, *Jurnal Torture* Vol. 16, No. 3, 2006, hal. 229.

49 *OPCAT challenges and the way forwards: the ratification and implementation of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, Audrey Olivier & Marina Narvaez, Human Rights Centre University of Essex, hal. 52, sumber: <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V6N1/OlivierNarvaez.pdf>

BAB III

EVALUASI PELAKSANAAN RANHAM 2004-2009

Penelitian ini melakukan evaluasi dengan menggunakan sejumlah indikator diantaranya: *pertama*, indikator struktur, proses, dan capaian, dan *kedua* indikator dampak. Indikator struktur dan proses meliputi keseluruhan dinamika pelaksanaan RANHAM 2004-2009 berikut keterlibatan masyarakat didalamnya, sementara indikator *outcome* akan melihat pada capaian-capaian 6 (enam) program utama RANHAM 2004-2009. Indikator dampak lebih bersifat idealis dan akan melihat bagaimana relevansi dari substansi dan pelaksanaan RANHAM dengan kondisi umum hak asasi manusia di Indonesia. dalam indikator dampak akan dilihat bagaimana perubahan pendekatan pemerintah, proses hukum dan keadilan ditegakkan.

RANHAM 2004-2009 secara umum memberikan pencapaian berupa terbentuknya Panitia Nasional dan Panitia Pelaksana Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) RANHAM, dan sejumlah aktivitas terkait penguatan institusi yang sudah dilakukan meskipun tidak masif dan berkelanjutan. Dua dari 12 Instrumen HAM Internasional sudah diratifikasi, sisanya masih dalam proses kajian, sementara kegiatan diseminasi untuk instrumen HAM internasional yang sudah diratifikasi secara terbatas sudah berjalan. Persiapan harmonisasi dan revisi peraturan perundang-undangan juga berjalan, meskipun belum menghasilkan rancangan-rancangan baru yang mengakomodasi prinsip-prinsip HAM secara ketat (di level instrumen hukum nasional dan daerah). Diseminasi dan pendidikan HAM sudah dilakukan di kalangan-kalangan tertentu. Norma dan Standar HAM sudah diakui dan diakomodasi sebagai landasan hukum, walaupun belum serta merta efektif mendorong proses hukum yang adil dan akuntabel dalam 11 tahun terakhir (paska 1998). Sementara Pemantauan, evaluasi dan Pelaporan sudah berjalan pada tingkat-tingkat tertentu.

Secara khusus mengenai pembahasan persiapan ratifikasi OPCAT, beberapa kegiatan telah dilakukan sebagai bagian dari tahapan-tahapan persiapan ratifikasi. Panitia Nasional RANHAM melaksanakan kegiatan dengan beberapa kementerian dan lembaga Negara dan pemerintahan terkait yang merupakan stakeholder utama dari Konvensi menentang Penyiksaan.

Berikut ini adalah deskripsi singkat terkait temuan data dan persepsi yang bersifat umum terkait pelaksanaan RANHAM 2004-2009 dan pelaksanaan rencana ratifikasi OPCAT, terutama terkait pada beberapa aspek, yaitu: 1). Capaian, 2) kegagalan dan Hambatan, 3) Pelajaran yang dapat dipetik (*lessons Learned*).

Cakupan Kegiatan dalam RANHAM 2004-2009 (Keppres no. 40 tahun 2004)

No	Rencana Aksi	Kegiatan Utama
1	Pembentukan penguatan Panitia RANHAM Nasional	5 kegiatan utama: Pembentukan Panitia Nasional; panitia HAM daerah; sosialisasi RAN HAM; penguatan kelembagaan HAM di daerah (Universitas/ pusham); peningkatan kerjasama perkuatan kelembagaan HAM
2	Persiapan Ratifikasi	3 kegiatan utama terdiri dari 16 kegiatan
3	Persiapan harmonisasi Peraturan Perundang-undangan	2 kegiatan utama terdiri lebih dari 6 kegiatan
4	Diseminasi dan Pendidikan HAM	5 kegiatan utama terdiri dari lebih dari 20 kegiatan
5	Penerapan norma dan standar instrument HAM	7 kegiatan utama dirinci ke dalam puluhan kegiatan dan puluhan kegiatan termasuk perlindungan hak anak, hak kaum perempuan, hak kelompok rentan, dan penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat
6	Pemantau, evaluasi dan pelaporan	3 kegiatan utama dan dirinci ke dalam berbagai kegiatan, antara lain pertemuan nasional evaluasi, penyusunan laporan tahunan pelaksanaan Ran Ham sejak 20004-2009

A. Capain pelaksanaan RANHAM 2004-2009

1. Pembentukan dan Penguatan Intitusi Pelaksana RANHAM

Pembentukan dan penguatan institusi pelaksanaan RANHAM adalah satu dari enam tugas utama RANHAM, dimana program ini memiliki tujuan diantaranya: 1). Pembentukan dan Penguatan Panitia Nasional; 2). Pembentukan dan Penguatan Panitia Pelaksana RANHAM Daerah; 3). Sosialisasi RANHAM ke berbagai pihak; 4). Pembentukan dan Penguatan Kelembagaan HAM Daerah; dan 5). Meningkatkan kerjasama dengan berbagai pihak untuk memperkuat kelembagaan HAM yang telah ada. Sehubungan dengan program ini, beberapa aktivitas yang direncanakan antara lain adalah pembentukan Panitia dan Kelompok-kelompok Kerja (Pokja-Pokja) di tingkat Nasional dan Daerah, pelatihan dan lokakarya, sosialisasi RANHAM 2004-2009 lewat media, penguatan kelembagaan HAM di Perguruan Tinggi se-Indonesia, pembentukan bidang yang menangani HAM di Kantor Wilayah dan Dinas Kementerian Hukum dan HAM (Kemhukham), mendorong terbentuknya perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) di wilayah konflik, serta kerjasama pendidikan dan jaringan antar lembaga HAM.

Pada pembentukan Panitia nasional akan diikuti dengan pembentukan kelompok kerja nasional yang bertugas untuk melakukan kordinasi antara departemen. Pada tingkat kordinasi yang paling tinggi RANHAM di ketuai langsung oleh Menhukham. Sedangkan pelaksana harian dilakukan

oleh Jendral Hak Asasi Manusia yang mempunyai tugas untuk kajian, penyempurnaan, serta usulan harmonisasi terhadap berbagai peraturan ditingkat nasional. Direktorat Jendral Hak Asasi Manusia juga bertugas mensosialisasikan dan menggalang kerjasama untuk memperluas dan mendorong kepanitian di tiap-tiap provinsi.

Dalam pelaksanaan agenda RANHAM 2004-2009, telah terbentuk panitia di tingkat nasional dan panitia pelaksana dengan beberapa catatan ketidakmaksimalan dalam pelaksanaan kerja. Setelah panitia nasional terbentuk, maka dilanjutkan dengan pembentukan panitia pelaksana daerah di 33 provinsi serta 460 kota/kabupaten. Panitia di tingkat nasional melaksanakan kegiatan terkait penguatan beberapa institusi pelaksana seiring dengan terbentuknya panitia kerja di tingkat nasional, provinsi dan kota.⁵⁰

Sejauh ini, semua propinsi telah membentuk Panitia RANHAMDA, dan 427 Panitia RANHAMDA di tingkat Kota/ Kabupaten, namun hanya sebagian yang telah memiliki pokja. Walaupun begitu, unit-unit kerja RANHAM belum bekerja optimal, proses koordinasinya lemah, otoritas dan kewenangan juga tidak, hukum serta dan anggaran juga kurang. Sedangkan unit Hukum dan Ham dari Kantor Wilayah Depkumham belum terbentuk sehingga fungsi pengawasan serta advisory bagi legislasi daerah juga tidak berjalan. Sedangkan kegiatan Kantor Wilayah Depkumham sekarang masih bersifat sporadis dan tidak didukung anggaran yang memadai bagi pelaksanaan aktivitas mereka.⁵¹ Di DKI Jakarta misalnya, ketua pelaksana harian RANHAMDA adalah sekda, sedangkan sekretariat kerjanya ada di Kesbangpol. namun demikian sehari-hari pelaksana harian yang berfungsi hanyalah kantor wilayah Depkumham, sementara Kesbangpol hanya menjadi fasilitator.⁵²

Sementara itu, sebagai bentuk pelaksanaan program RANHAM, beberapa capaian dari aktivitas telah terlaksana. Beberapa capaian tersebut diantaranya, adanya penguatan Panitia nasional RANHAM 2004-2009, pelaksanaan Rapat Koordinasi Panitia Nasional RANHAM 2004-2009 pada tanggal 14-15 Februari 2007 yang dihadiri oleh anggota Panitia Nasional RANHAM, Ditjen HAM dan Balitbang Kemhukham. Tujuan dari rapat ini adalah untuk mendorong koordinasi dan keterpaduan antar instansi, mekanisme pelaksanaan, penguatan institusi HAM, penyempurnaan draft panduan pelaksanaan RANHAM 2004-2009, panduan evaluasi dan harmonisasi Peraturan Daerah, penyelesaian hambatan dan tantangan pelaksanaan RANHAM, serta pemantauan HAM yang efektif dan cepat.⁵³

2. Persiapan Ratifikasi Instrumen International Hak Asasi Manusia

Beberapa agenda terkait tugas utama ke dua dari RANHAM adalah persiapan ratifikasi instrumen

50 Rusdianto, (2010), FGD OPCAT & RANHAM 2004-2009

51 Laporan Review RANHAM, Yayasan TIFA, 2008 hal. 15

52 data temuan daerah, DKI Jakarta. wawancara dengan Kanwil Depkumham dan Kesbangpol

53 Majalah KEMANUSIAAN, Edisi VI Volume III 2007, hal. 5-9 (Jakarta: Dirjen HAM) Rakor tersebut merekomendasikan perlunya penyamaan visi dan misi, persepsi dan penyatuan langkah, serta mekanisme pelayanan publik melalui RANHAM 2004-2009, pemaduan program semua Departemen dan Non Departemen, Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota melalui Panitia RANHAM di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota serta Dinas-dinas/instansi, penyempurnaan naskah panduan evaluasi dan harmonisasi Perda dalam parameter HAM, penyempurnaan Naskah panduan pelaksanaan RANHAM 2004-2009, perumusan program Departemen dan Non Departemen dalam kerangka pelaksanaan 10 hak-hak dasar manusia, serta pemantauan, evaluasi dan pelaporan secara berkala dan dipublikasikan melalui Sistem Informasi HAM yang dikelola oleh Ditjen HAM.

internasional HAM, dimana beberapa kegiatan yang sudah dicanangkan dalam program ini diantaranya menyangkut proses persiapan peratifikasian beberapa instrumen HAM internasional yang dianggap memiliki potensi dalam kerangka pemajuan HAM, finalisasi kearah penyempurnaan beberapa naskah akademik serta diseminasi terkait ratifikasi instrumen HAM tersebut. Tentu saja serangkaian kegiatan ini mengikutsertakan Panitia Nasional RANHAM 2004-2009.

Sepanjang pelaksanaan RANHAM 2004-2009, tercatat dua instrumen HAM internasional yang berhasil di ratifikasi oleh pemerintah dari 13 yang diagendakan dalam RANHAM tersebut. Dua instrumen tersebut yaitu Kovenan Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya (EKOSOB) (UU No 11 Tahun 2005) dan Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik (SIPOL) (UU No 12 Tahun 2005). Sebelum dua instrumen tersebut diratifikasi, sebelumnya sejumlah konvensi juga telah diratifikasi, antara lain Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (UU No 7 Tahun 1984), Konvensi Anti Penyiksaan (UU No 5 Tahun 1998), Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (UU No 29 Tahun 1999), dan Konvensi Hak Anak (Keppres No 36 Tahun 1990).⁵⁴

Pada proses ratifikasi hal ini telah menjadikan Indonesia sebagai satu Negara yang dapat menempatkan secara independen (non pemerintah) dan mempunyai skill dalam dunia internasional untuk masuk dalam komite pengawas konvenan. Dan ini tentu saja mempengaruhi leverage Indonesia dalam diplomasi Internasional, baik dalam rangka pencitraan maupun dalam proses reartikulasi tuntutan penyelesaian mekanisme pelaporan sekurang-kurangnya terhadap pelanggaran ketentuan konvenan.

Dari capaian tersebut, penelitian ini menilai bahwa pelaksanaan RANHAM 2004-2009 terlihat memiliki kelambatan dalam kemampuan pemahaman, efektivitas dan integritas pelaksanaan kegiatan ratifikasi. Kemampuan untuk memahami tingkat seberapa urgensi dan pentingnya sebuah instrumen HAM diratifikasi menjadi catatan atas kelambatan tersebut yang tentunya berpengaruh pada tingkat cara pandang terhadap proses prioritas instrumen HAM tersebut untuk diratifikasi. Di tingkat efektivitas, catatan terhadap seberapa tinggi proses pembahasan dan pengajuan di level pemerintah dan parlemen memiliki catatan tersendiri pada seberapa cepat dan banyak instrumen HAM internasional yang lolos untuk diratifikasi.

3. Persiapan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Proses persiapan yang paling awal dari sebuah harmonisasi adalah dilakukannya kajian-kajian terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan nasional dan daerah, dalam rangka menyiapkan dan merevisi peraturan perundang-undangan prioritas yang tentunya terkait dengan instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi misalnya UU HAM, UU Pengadilan HAM, Kitab Undang-undang Hukum Pidana ataupun juga beberapa revisi atau perancangan peraturan daerah yang baru.⁵⁵

54 Instrumen HAM internasional yang telah diagendakan dalam RANHAM 2004-2009 namun belum diratifikasi antara lain adalah Konvensi Penghentian Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Prostitusi, Konvensi Perlindungan hak-hak Pekerja Migran dan anggota-anggota keluarganya, Protokol Opsional Konvensi Hak Anak tentang Perdagangan Anak, Pornografi Anak dan Prostitusi Anak, Protokol Opsional Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan, Protokol Opsional Konvensi Hak Anak tentang Keterlibatan anak dalam konflik bersenjata, Konvensi Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida, Protokol Opsional Konvensi Anti Penyiksaan, Statuta Roma, Konvensi Status Pengungsi, dan Protokol Opsional Tahun 1967 Konvensi Status Pengungsi.

55 Bp.Rusdianto, Dephukham FGD OPCAT & RANHAM 2004-2009, LBH Jakarta & Partnership, Hotel Grand Kemang Jakarta, 26 Agustus 2010

UU dibidang HAM merupakan basis dari program RANHAM 2004-2009, dimana pemerintah dimandatkan harus melaksanakan beberapa kegiatan berkelanjutan terkait dengan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan, yang keseluruhannya terfokus pada 10 hak dasar. Agenda pengharmonisasian merupakan sebuah agenda yang dimaksudkan untuk menyesuaikan dan menginternasionalisasi nilai-nilai HAM yang terdapat dalam konvensi yang telah diratifikasi ke dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Sayangnya, proses pengharmonisasian itu tidak semulus yang diharapkan, banyak rintangan yang harus dilalui seperti misalnya tidak tersedianya mekanisme dan ukuran untuk melaksanakan legislasi serta harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam perspektif HAM, khususnya untuk Peraturan Perundang-undangan yang ada sebelum atau pada saat instrumen HAM internasional diratifikasi. Lebih jauh, data Depdagri menyebutkan adanya 783 Perda yang telah dibatalkan sejak tahun 2002 hingga 2007, mengingat perda tersebut tidak memiliki hubungan dengan HAM.⁵⁶

Dalam rangka merespon kondisi diatas, maka untuk menyamakan persepsi pelaksanaan harmonisasi Perda dan Raperda yang memiliki perspektif HAM, pada 21-23 November 2007 dilakukanlah Rapat Koordinasi Daerah Perda dan Raperda Tahun Anggaran 2007. Sedikit banyak Rakor ini mencoba menyusun agenda teknis terkait dengan harmonisasi terhadap Pra Rancangan Peraturan Daerah (Pra Raperda) yang diajukan instansi pengusul dan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD yang disampaikan kepada Gubernur/Bupati/Walikota; Persiapan harmonisasi Pra Raperda dan Raperda dilakukan oleh Tim yang terdiri dari: Biro Hukum/Bagian Hukum/Dinas Instansi terkait, Kanwil Departemen Hukum dan HAM atau unsur Panitia Pelaksana RANHAM, yang kemudian hasilnya dituangkan dalam berita acara pelaksanaan paling lama 20 hari terhitung sejak diterimanya Pra Raperda/Raperda oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan melalui sekretaris daerah; Evaluasi Perda yang dilakukan melalui inventarisasi dan revisi oleh Gubernur/Bupati/Walikota dan Panitia pelaksana RANHAM; dan terakhir, bahwa hasil inventarisasi Perda akan dilakukan pengkajian dan penelitian oleh Biro Hukum/Bagian Hukum Pemda dengan Kanwil Departemen Hukum dan HAM dan atau unsur Panitia Pelaksana RANHAM.⁵⁷

Sementara itu, untuk meningkatkan efektifitas kerja pada Panitia RANHAM guna menjalankan agenda harmonisasi, maka ada beberapa usulan seperti perlunya penguatan intitusi Panitia pelaksana RANHAM dan kapasitas anggotanya melalui pelatihan, lokakarya, sosialisasi ataupun workshop; perlunya peningkatan status terhadap instrumen hukum; perlunya dibentuk beberapa pokja disesuaikan dengan kebutuhan; perlu adanya peningkatan koordinasi Panitia pelaksana RANHAM Provinsi, Kabupaten dan Kota; perlu adanya kelengkapan administratif dan fasilitatif kesekretariatan Panitia Pelaksana RANHAM Provinsi/Kabupaten/Kota; perlu adanya rapat berkala tiga bulan sekali; dan terakhir perlunya tersedianya panduan Harmonisasi dan Evaluasi Raperda⁵⁸.

Fakta lain juga menggambarkan adanya ketidakseamaan dalam mengerjakan hasil kajian terkait naskah akademik dari sejumlah legislasi yang ada. Hal itu terlihat dari banyaknya legislasi yang muncul baik itu perundang-undangan ataupun peraturan daerah yang kesemuanya memiliki kecenderungan bertentangan dengan standard dan prinsip HAM. Meski begitu, kementerian hukum dan HAM pernah menyatakan bahwa upaya untuk perbaikan masih terus dilakukan dan

56 Majalah MEDIASI, (Jakarta: Dirjen HAM) hal. 2-14

57 Majalah KEMANUSIAAN, Edisi VI Volume III 2007, (Jakarta: Dirjen HAM), hal 1-3.

58 Ibid

belum selesai hingga berakhirnya RANHAM 2004-2009. Selain itu, rekomendasi-rekomendasi teknis dalam hal pelaksanaan serta koordinasi seperti yang dirancang di atas tidak efektif berjalan.⁵⁹

Harapan yang lebih besar tertumpuk pada Prolegnas dan Prolegda juga tidak kunjung tiba, dimana seharusnya Prolegnas dan Prolegda yang memiliki tujuan untuk menggambarkan kondisi umum peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, menyusun skala prioritas RUU, dan memastikan sinergi antar lembaga yang berwenang, ternyata belum juga memiliki konsistensi dalam hal pengawalan proses harmonisasi pada seluruh peraturan perundang-undangan khususnya yang memiliki kaitan dengan beberapa instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi.⁶⁰

4. Diseminasi dan Pendidikan Hak Asasi Manusia

Diseminasi dan pendidikan Hak Asasi Manusia merupakan tugas yang cukup penting bagi panitia pelaksana program RANHAM 2004-2009. Tercatat bahwa diseminasi HAM telah dilakukan ke beberapa pihak seperti aparat penegak hukum seperti Polisi, TNI, Jaksa, panitia RANHAM, masyarakat, guru dan lainnya. Diseminasi dan pendidikan HAM memiliki tujuan khusus untuk meningkatkan pemahaman dan kesadaran aparat penegak hukum dan aparat pemerintah akan pentingnya HAM didalam melaksanakan tugas mereka, penguatan pendidikan HAM di Perguruan Tinggi dan institusi HAM.⁶¹

Melihat upaya diatas terhadap tugas utama untuk melakukan diseminasi dan pendidikan HAM, maka tentunya hal ini penting untuk mencapai adanya perubahan cara pandang masyarakat dan aparat pemerintah dan penegak hukum terkait pentingnya pemenuhan HAM. Oleh karena itu, pelaksanaan kegiatan diseminasi ini di tingkat nasional dan daerah sebagai agenda Panitia Nasional dan Panitia Pelaksana RANHAM 2004-2009 sangat penting dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM (Kemhukham).⁶²

Hasil penelitian menunjukkan bahwa agenda diseminasi dan pendidikan HAM ini menggambarkan adanya pokok permasalahan sehingga diseminasi dan pendidikan HAM ini tidak berjalan sebagaimana mestinya, tidak memberikan dampak maksimal. Pokok permasalahan tersebut dapat diidentifikasi misalnya penyeragaman dalam program dalam hal jenjang, jalur dan jenis. Sehubungan dengan focus jenjang akan lebih baik jika kontkes pendidikan dan diseminasi HAM disesuaikan dengan jenjang pendidikan (mulai dari pendidikan dasar hingga universitas). Sementara untuk fokus pada jalur, materi dan metode berbeda dibutuhkan untuk beberapa di level pendidikan formal dan informal, dimanan hal ini juga ditujukan untuk aparat pemerintah dan penegak hukum. Focus pada jenis, akan dibutuhkan juga hal-hal di tingkat pendidikan di sekolah agama, kejuruan dan umum juga membutuhkan pembedaan-pembedaan.⁶³

59 Baseline Survey POLMAS & RANHAM 2004-2009, IDSPS-IOM, 2010

60 Ibid

61 Ibid

62 Ibid

63 Ibid

5. Penerapan Norma dan Standar Instrumen Hak Asasi Manusia

Yang menjadi fokus kegiatan dalam program Penerapan Norma dan standar instrumen HAM ini adalah terkait dengan perlindungan hak-hak sipil dan politik, ekonomi, sosial dan budaya, penghapusan praktek segala bentuk diskriminasi, perlindungan terhadap Hak Anak, perlindungan terhadap Hak Perempuan, perlindungan hak kelompok rentan lainnya, serta penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM berat.

Dalam Program pemenuhan hak-hak perempuan, pelaksana RANHAM 2004-2009 memiliki mandat melaksanakan beberapa kegiatan, diantaranya melakukan peningkatan perlindungan terhadap perempuan dari kejahatan perdagangan melalui RAN Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak, peningkatan upaya pemenuhan Hak Reproduksi Perempuan termasuk kesehatan ibu hamil dan melahirkan sesuai kesepakatan *International Conference on Population and Development (ICPD)*, peningkatan upaya pemenuhan hak perempuan untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif, peningkatan akses pendidikan dan ekonomi keluarga bagi perempuan, peningkatan penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan eksploitasi pekerja seks komersial, serta peningkatan upaya penghapusan pemanfaatan perempuan sebagai pengedar narkoba.⁶⁴

Terkait dengan program pemenuhan kelompok rentan lainnya, tercatat beberapa pelaksanaan agenda program dalam RANHAM 2004-2009 yaitu peningkatan upaya perlindungan hak kelompok Buruh Migran Indonesia (TKI), melalui perjanjian bilateral dengan Negara penerima TKI dan peningkatan upaya perlindungan hak masyarakat Adat, penderita HIV dan kelompok Minoritas lainnya, peningkatan upaya perlindungan Penyandang cacat melalui RAN Perlindungan Penyandang Cacat, peningkatan upaya perlindungan lanjut usia dengan melaksanakan RAN Perlindungan Lanjut Usia, peningkatan upaya perlindungan dan pemenuhan Hak Pengungsi Internal (*internally displaced person*), serta peningkatan upaya perlindungan Hak Tahanan dan Narapidana.

6. Pemantauan, Evaluasi, Dan Pelaporan

Kegiatan yang mencakup tugas utama dari pelaksanaan RANHAM 2004-2009 adalah pengembangan sistem/mekanisme pemantauan dan evaluasi penerapan norma dan standar HAM, pertemuan tahunan nasional dengan maksud mengevaluasi sejumlah hasil dari studi pelaksanaan HAM, publikasi laporan tahunan pelaksanaan RANHAM, pembentukan *Database* HAM, evaluasi pelaksanaan RANHAM 2004-2009, persiapan pembuatan laporan berkala kepada badan pengawas "treaty" PBB atas pelaksanaan instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi, dan penetapan prioritas pelaporan ke Badan PBB (CERD, CEDAW, CRC, CAT).⁶⁵

Dalam pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan, beberapa persoalan yang ditemukan berhubungan dengan lemahnya pemantauan dan akuntabilitas pelaksanaan RANHAM di seluruh tingkatan, lemahnya koordinasi untuk penyiapan laporan, dan keterlambatan pelaporan ke Treaty Bodies PBB, dan laporan sebagai negara pihak Kovenan Hak SIPOL dan Kovenan Hak EKOSOB belum disampaikan.⁶⁶

64 Ibid

65 Ibid

66 Ibid

Untuk memperbaiki hambatan-hambatan tersebut diatas, upaya yang kemudian dilakukan oleh Direktorat HAM Kementerian Hukum dan HAM (Kemhukham) adalah dengan membuat system informasi HAM. System informasi ini bertujuan untuk membangun jaringan informasi, meningkatkan system monitoring, evaluasi dan pelaporan terkait perkembangan HAM diseluruh wilayah Indonesia. Dengan system informasi HAM tersebut, maka kegiatan yang nantinya akan dilaksanakan yaitu: 1). Pengumpulan dan Pengolahan Data: 2). Pengembangan dan Pemeliharaan Jaringan Komunikasi dan Informasi HAM: dan 3). Pendayagunaan Informasi HAM.⁶⁷

B. Kegagalan dan Hambatan

Secara umum ditemukan sejumlah permasalahan dalam implementasi RANHAM 2004-2009. Beberapa masalah itu antara lain (i) lemahnya koordinasi dan kelengkapan mekanisme kerja kelembagaan; (ii) minimnya tingkat pencapaian rencana aksi; (iii) lemahnya outcome dari rencana program aksi berikut munculnya sejumlah perundang-undangan yang kontradiksi dengan HAM; (iv) Minimnya pelibatan masyarakat sipil. Temuan ini mengkonfirmasi beberapa evaluasi yang telah dilakukan sebelumnya terhadap pelaksanaan RANHAM 2004-2009 yang menyebutkan beberapa persoalan seperti; (i) kurang adanya prioritas yang baik, di tengah-tengah keterbatasan sumberdaya yang ada; (ii) rumusan tentang tujuan dan sasaran terlalu ambisius (*ambitious and unrealistically objectives*); (iii) gagal untuk memasukkan berbagai inisiatif yang telah berjalan khususnya oleh masyarakat sipil; (iii) tidak adanya kesepakatan tentang tanggungjawab pelaksanaan dan pemantauan.⁶⁸

Beberapa kelemahan mendasar yang ditemui dalam pelaksanaan program RANHAM 2004-2009 diantaranya *pertama*, kelemahan umum dalam design dan strategi diantaranya, ketidakjelasan konseptual antara rencana aksi atau tujuan, ketidakjelasan rumusan tujuan dan indikator pencapaian, dan Ketidakjelasan strategi pemenuhan HAM dalam tataran praktis; *kedua*, Kelemahan umum dalam kelembagaan, sumberdaya dan Anggaran diantaranya kelembagaan dan mekanisme kerja, partisipasi berbagai pihak, tata kerja operasional, lemahnya institusi dan actor pelaksana, dan terdapatnya problem anggaran.⁶⁹

Berikut ini sejumlah kegagalan dan hambatan serta identifikasi kelemahan dalam pelaksanaan program RANHAM 2004-2009:

1. Pembentukan dan Penguatan Intitusi Pelaksana RANHAM

a. Kinerja dan Koordinasi yang Tidak Maksimal

Meskipun, struktur kepanitian telah terbentuk, hal tersebut tidak menjamin agenda RANHAM telah berjalan sesuai rencana. Ketidakmaksimalan panitia dalam menjalankan agenda RANHAM sesuai mandat, sedikit banyak karena adanya pengetahuan yang terbatas, petunjuk teknis yang tidak jelas, terbatasnya anggaran serta pemantauan yang tidak diwujudkan. Hal tersebut terlihat

67 Majalah KEMANUSIAAN, Edisi VI Volume I, op.cit (2007) hal. 10-13

68 Laporan review RANHAM, Yayasan TIFA, 2007 hal. 14

69 ibid hal. 30

pada pelaksanaan RANHAM yang seolah-olah fokus menjadi tugas dari Kemhukham, meski dalam pembentukan panitia pelaksana telah melibatkan sejumlah Kementerian instansi pemerintah lainnya. Dengan kondisi tersebut, sehingga tampaknya RANHAM 2004-2009 hanya menjadi bagian “politik pencitraan” pemerintah agar pemerintah dianggap tetap memiliki perhatian yang khusus terhadap nilai-nilai HAM.⁷⁰

Beberapa persoalan yang muncul terdapat dalam ruang lingkup organisasi, koordinasi, regulasi, komitmen serta anggaran.⁷¹ Beberapa persoalan yang dimaksud yang mengemuka dari hasil penelitian ini adalah terkait dengan 1). Lemahnya kinerja paska terbentuknya Kinerja panitia RANHAM 2004-2009 (dapat ditemukan di beberapa instansi di tingkat nasional dan di tingkat panitia pelaksana Provinsi dan Kabupaten); 2). Lemahnya koordinasi antar Pusat-Daerah, Kelengkapan Juklak/Juknis, Sinkronisasi Antar Departemen/Instansi, Dukungan Pemerintah Daerah yang masih Rendah; 3). Minimnya anggaran yang datang dari pusat, serta ketiadaan akan alokasi anggaran daerah; 4). Kelemahan ditingkat pengawasan, ketiadaan standar Pelaporan, serta mandeknya agenda *Planning, Monitoring, dan Evaluation System (PMES)*.⁷²

Catatan terhadap ketidakmaksimalan kinerja dan koordinasi panitia RANHAM 2004-2009 lainnya adalah tidak adanya tingkat koordinasi diantara panitia pelaksana dalam penyusunan agenda pelaksanaan antar instansi maupun panitia pelaksana; ketiadaan agenda dalam konteks pelayanan dan penyediaan fasilitas umum; selain itu di beberapa institusi belum terlihat adanya kesadaran dan perhatian khusus atas apa yang mereka laksanakan, khususnya terkait pemenuhan hak-hak ekonomi sosial budaya.⁷³ Lemahnya koordinasi antar lembaga yang terlibat dalam kepanitian RANHAM juga ditemui disemua provinsi yang menjadi lokasi penelitian.⁷⁴ Salah satu faktor penyebab dari tidak efektifnya Panitia Pelaksana RANHAM 2004-2009 adalah ketidakjelasan kriteria dari individu yang ditempatkan, karena mereka berada disana berdasarkan jabatan, bukan kapasitas (pengetahuan, tanggungjawab dan kepedulian).

Upaya yang kemudian dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam rangka memperbaiki kinerja dan koordinasi dalam pelaksanaan agenda RANHAM, disiapkanlah pedoman implementasi HAM. Pedoman ini dikeluarkan menjelang akhir 2009 yang didalamnya berisi indikator-indikator pelaksanaan HAM di setiap institusi pemerintahan, khususnya panitia pelaksana RANHAM daerah.⁷⁵

b. Lemahnya Kelengkapan Mekanisme Kerja dan Dukungan Pemerintah Daerah

Pada konteks kelengkapan mekanisme kerja dan dukungan Pemerintah Daerah, ditemukan beberapa catatan perihal pelaksanaan yaitu ketidakjelasan teknis dan petunjuk pelaksanaan

70 FGD Nasional Baseline Survey POLMAS & RANHAM 2004-2009, op.cit, (2010)

71 Bp.Rusdianto, Dephukham FGD OPCAT & RANHAM 2004-2009, LBH Jakarta & Partnership, Hotel Grand Kemang Jakarta, 26 Agustus 2010.

72 FGD OPCAT & RANHAM 2004-2009, LBH Jakarta & Partnership, Hotel Grand Kemang Jakarta, 26 Agustus 2010.

73 Ibid

74 data penelitian daerah Makasar, Surabaya, Banda Aceh dan Jakarta.

75 Baseline Survey Evaluasi RANHAM 2004-2009, (2010)

program-program RANHAM 2004-2009, yang tentunya dengan tingkat yang berbeda untuk masing-masing Panitia Nasional dan Panitia Pelaksana antar daerah.⁷⁶ Permasalahan ini muncul sebagai dampak ketiadaan bakunya standard operasional termasuk juga ketiadaan format untuk perencanaan, pemantauan dan standard pelaporan sebagai bagian untuk mempermudah panitia dalam melaksanakan RANHAM 2004-2009, lebih khusus lagi bagi mereka yang bekerja di daerah. Dengan melihat kondisi ini, tentunya tingkat pengetahuan, keahlian dan kemauan dan aparat pemerintah akan sangat berpengaruh pada dinamika dan implementasi yang berkembang atas pelaksanaan program. Fakta lainnya, kemajuan pelaksanaan RANHAM juga sangat dipengaruhi oleh tingkat inisiatif Kantor Wilayah dan Dinas Kementerian Hukum dan HAM, tidak oleh kesepakatan ataupun dukungan yang tinggi dari pemerintah daerah setempat (dimana pejabat setingkat Gubernur dan Bupati/Walikota sudah harus berperan menjadi pemberi inisiatif atas pelaksanaan program-program RANHAM 2004-2009).⁷⁷

Selain itu, tingkat Koordinasi Pusat dan Daerah ditambah rendahnya dukungan Pemerintah Daerah yang terkait dengan rendahnya dukungan Kementerian Dalam Negeri dalam upaya mendesak pemerintah Daerah untuk mendukung pelaksanaan RANHAM 2004-2009 memiliki catatan permasalahan yang lain. Minimnya dukungan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dari Kelompok Kerja (Pokja) RANHAM 2004-2009 yang berada di provinsi. SKPD selama ini beranggapan bahwa terlaksananya agenda RANHAM 2004-2009 adalah menjadi tanggung jawab Kantor Wilayah atau Dinas Kementerian Hukum dan HAM. Atas sikap ini, akhirnya pelaksanaan RANHAM 2004-2009 hanya dirasa sebagai tugas sejumlah orang tertentu yang berada dibawah Kementrian Hukum dan HAM. Kondisi ini kemudian juga tampak pada minimnya tingkat pemahaman atau kesadaran tentang isu HAM baik di Pimpinan Direktorat, Wilayah dan Dinas, serta beberapa pihak sebagai pengambil kebijakan politik.⁷⁸ Di Aceh, penguatan kapasitas menjadi tanggungjawab menteri hukum dan HAM untuk memberikan pembekalan kepada TIM. Tim yang sudah dibentuk, semestinya dibekali dengan peningkatan SDM sebagaimana dalam rangka pengelolaan RANHAM ini.⁷⁹

Lebih buruk lagi, adanya pandangan terkait pelaksanaan RANHAM 2004-2009 yaitu bahwa RANHAM periode ini tidak menjadi bagian dari kepentingan serta program bagi pemerintah daerah, namun hanyalah program yang dimiliki pemerintah pusat. Akibatnya kemudian muncul di tingkat penyusunan beberapa rencana kerja, dimana ketika beberapa Kementerian telah membuat sejumlah rencana kerja terkait pemenuhan HAM untuk tingkat daerah, rencana kerja tersebut menimbulkan ketidak sinkronan dengan rencana pelaksanaan RANHAM 2004-2009. Hal ini diperparah juga dengan adanya ketidakjelasan dalam melakukan *cross-cutting* beberapa rencana kerja yang dibuat oleh Rencana Pembangunan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan rencana-rencana kerja nasional, yang berakibat pada lepasnya perhatian pemerintah daerah terhadap hal tersebut.⁸⁰

76 Bp.Rusdianto, op.cit, (2010)

77 Baseline Survey Evaluasi RANHAM 2004-2009, IDSPS-IOM, 2010

78 Ibid

79 Hasil wawancara dengan Kepala Biro Hukum dan Humas Provinsi Aceh, Bp. Makmur Ibrahim SH, M.Hum

80 Bp.Rusdianto, op.cit, (2010)

c. Sistem Anggaran yang belum terkordinasi

Secara normatif, segala biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan RANHAM yang ditangani oleh Sekretariat Panitia Nasional dibebankan pada anggaran departemen Hukum dan HAM. Segala biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan kegiatan RANHAM di masing-masing instansi, dibebankan pada anggaran belanja masing-masing instansi atau lembaga yang bersangkutan. Sementara biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan kegiatan RANHAM di daerah, dibebankan pada APBD masing-masing daerah. Ini berarti, tidak ada pos khusus yang berdiri sendiri untuk pelaksanaan RANHAM dalam APBN dan APBD. Kosekuensi, anggaran pelaksanaan RANHAM akan bersaing dengan pos-pos anggaran yang lain, baik di departemen Hukum dan HAM, di departemen-departemen terkait maupun di APBD. Anggaran untuk pelaksanaan RANHAM ditumpangin dalam anggaran departemen, instansi/lembaga dan APBD. Dengan sistem seperti ini, bisa dipastikan bahwa keterbatasan anggaran akan selalu menjadi kendala bagi pelaksanaan RANHAM, baik di tingkat nasional maupun daerah. Pelaksanaan RANHAM akan terus dikalahkan atau bersaing dengan anggaran untuk pos pengeluaran lainnya. Sistem penganggaran seperti ini semakin menegaskan tingkat komitmen pemerintah dalam pelaksanaan HAM, yang cenderung sebatas komitmen normatif-legal-formal, namun miskin aplikasi praktis. Ini terjadi, bukan hanya di level nasional, tetapi juga daerah.⁸¹

Beberapa provinsi yang memiliki permasalahan terkait anggaran untuk pelaksanaan agenda RANHAM 2004-2009 diantaranya,⁸² Provinsi Jawa Timur, panitia pelaksana RANHAM termasuk dinas-dinas terkait tidak memiliki pendanaan khusus untuk mendukung program-program HAM dan RANHAM, tetapi menggunakan APBD yang dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai anggaran masing-masing SKPD/Instansi/Dinas. Hal yang tidak jauh berbeda adalah Provinsi NAD, dimana sejumlah kegiatan panitia RANHAM belum terlaksana disebabkan ketiadaan dana.⁸³ Begitu pula dengan provinsi Sulawesi Tengah, Jambi dan Kalimantan Tengah juga memiliki persoalan yang hampir sama terjadi.⁸⁴

Rendahnya kontribusi daerah sehubungan alokasi anggaran pelaksanaan agenda RANHAM ini tidak lepas dari adanya persepsi serta anggapan bahwa anggaran khusus RANHAM berada dibawah Kementerian hukum dan HAM. Anggapan ini terjadi tidak lepas dari adanya persoalan mekanisme yang tidak jelas dalam hal pengalokasian, pegajuan dan penggunaan anggaran termasuk didalamnya beban keuangan masing-masing institusi yang menjadi bagian dari kepanitiaan.⁸⁵ Sedikit banyak sensitifitas terhadap isu dan nilai HAM yang tidak memiliki

81 Laporan Review RANHAM 2004-2009, Yayasan TIFA, 2008. Hal. 37 hal yang sama di dapati dalam temuan data penelitian daerah di NAD, Surabaya, DKI Jakarta dan Makasar.

82 Data penelitian daerah NAD, Surabaya, DKI Jakarta dan Makasar

83 ibid

84 Di Provinsi Jambi, masalah anggaran merupakan salah satu kendala utama, yaitu tidak adanya alokasi khusus untuk sosialisasi atau kampanye tentang HAM dari Kanwil. Di Provinsi Kalimantan Tengah, anggaran diasumsikan adan di masing-masing SKPD. Di Provinsi Sulawesi Tengah, implementasi sosialisasi HAM tidak terlaksana karena Kanwil Kemkumham tidak menyetujui kegiatan sehubungan faktor ketiadaan anggaran. lihat dalam Baseline Survey Pelaksanaan RANHAM 2004-2009, IDSPS-IOM, 2009

85 Pasal 6 Keppres No 40 Tahun 2004 menyebutkan bahwa: 1. Segala biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan kegiatan RANHAM yang ditangani oleh Sekretariat Panitia Nasional dibebankan pada anggaran belanja Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (sekarang Kementerian Hukum dan HAM); 2. Segala biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan kegiatan RANHAM di masing-masing instansi atau lembaga, dibebankan pada anggaran belanja masing-masing instansi atau lembaga; 3. Segala biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan kegiatan RANHAM di daerah, dibebankan pada anggaran belanja masing-masing daerah.

kaitan erat dengan rencana pembangunan serta pelayanan masyarakat juga menjadi bagian integral adanya anggapan tersebut diatas.

d. Lemahnya Perencanaan, Pengawasan dan Evaluasi

Arti penting pemantauan dan evaluasi ini tidaklah dapat disangkal. Karena arti penting dan manfaatnya sudah sedemikian jelas dan gamblang. Sebagai dinyatakan dalam Handbook on National Human Rights Plans of Action yang dikeluarkan oleh Kantor Komisi Tinggi HAM PBB Rencana Aksi HAM yang baik juga harus disertai dengan Rencana Pemantauan (Monitoring Phase) dan Rencana Kajian Ulang (Review). Beberapa langkah penting dalam tahap pemantauan adalah (i) menyusun format pelaporan; (ii) panitia nasional menyelenggarakan penilaian tengah tahunan; (iii) konsultasi, pemebentukan jejaring dan menerima masukan dan umpan balik, antara lain dari masyarakat sipil. (hal 6). Sementara pada tahap Kaji Ulang (review), langkah yang penting yang disarankan adalah: (i) adanya laporan Tahunan; (ii) Menunjuk/memebentuk panel/tim untuk melaksanakan Kaji Ulang; (iii) Menyusun rekomendasi untuk menyusun adanya Rencana sleanjutnya (succesor plan)⁸⁶.

Meski belum menjadi laporan yang cukup baik, pelaksanaan RANHAM 2004-2009 telah dilaporkan kepada Presiden oleh Direktorat Jenderal HAM atas nama Kementerian Hukum dan HAM. Laporan terhadap pelaksanaan RANHAM sudah memiliki Format standar pelaporan dan monitoring, namun ketiadaan tekanan untuk menyerahkan laporan secara periodik belum terimplementasi dengan maksimal. Ketidakmasimalan juga terlihat dari ketiadaan apresiasi, pemeriksaan lebih lanjut atas kinerja dan informasi yang sudah dilaporkan. Hanya dalam 3 tahun terakhir saja (2007-2009) laporan RANHAM diterima oleh pusat secara massif.⁸⁷

Sesuai mandat, RANHAM 2004-2009 mempunyai 5 program utama yaitu: Pembentukan dan Penguatan Institusi Pelaksana RANHAM, Persiapan Harmonisasi Peraturan Daerah, Diseminasi dan Pendidikan HAM, Penerapan Norma dan Standar HAM, Pemantau, Evaluasi dan Pelaporan. Pelaporan yang dilakukan oleh provinsi dan kabupaten/kota untuk disampaikan kepada Dirjen HAM dilakukan setiap tahunnya. Laporan tersebut lebih bersifat umum yang menuju pada ke 5 program utama tersebut. lebih lanjut, laporan itu juga melampirkan matriks dan outline.⁸⁸

Mengingat banyaknya catatan terhadap kelemahan dalam pengawasan dan evaluasi kerja, maka *Geography Information System* (GIS) disiapkan. Ini merupakan system pelaporan berbasis online bagi panitia pelaksana RANHAM ke depan. System digunakan untuk memonitor efektifitas dan seberapa jauh program dilaksanakan baik oleh panitia nasional dan panitia pelaksana termasuk juga beberapa institusi terkait lain. Karena sifatnya yang online, maka publik juga dapat melakukan pemantauan atas keseluruhan rencana, proses serta hasil dari terlaksananya program RANHAM. Sementara itu, dengan adanya system ini juga memunculkan kewajiban bagi panitia nasional dan pelaksana RANHAM serta pemerintah daerah untuk selalu mengupdate kerjanya secara periodik.⁸⁹

86 Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights, *Professional Training Series No 10*, 29 August 2002, hal 6)

87 Baseline Survey Evaluasi RANHAM 2004-2009, IDPS-IOM, 2010

88 Ibid

89 Ibid

e. Pelibatan Masyarakat/Organisasi Masyarakat Sipil rendah

Secara normatif pelibatan masyarakat diakui oleh RANHAM 2004-2009. Pelibatan tersebut dimungkinkan melalui keterlibatan unsur masyarakat dalam kepanitian RANHAM. Namun demikian, dalam struktur kepanitian yang dibentuk, keterwakilan berbagai pihak ini sangat terbatas, khususnya di tingkat nasional. Indikasi awal yang sangat krusial adalah tugas dan fungsi Panitia Nasional, yang masih sangat eksklusif dan belum bersifat partisipatif. Kondisi serupa terjadi dalam pelaksanaan masing-masing program RANHAM hingga evaluasi dan monitoring pelaksanaan RANHAM. Selain itu, pelibatan masyarakat diharapkan terjadi pada saat perencanaan prioritas legislasi, penyusunan naskah akademik dan RUU/Raperda, serta dalam proses pembahasannya di DPR/DPRD.

Partisipasi masyarakat di daerah terjadi di beberapa program. di provinsi DKI Jakarta, Jawa Timur, NAD dan Sulawesi Selatan pelaksanaan kegiatan evaluasi pelaksanaan RANHAM dilakukan dengan melibatkan LSM, perwakilan Ormas dan OKP setiap tahunnya, kendati perwakilan unsur kemasyarakatan yang diundang bukan figure-figur atau lembaga yang memiliki concern dan dikenal publik bekerja untuk pemajuan Hak Asasi Manusia.⁹⁰

Secara umum pelibatan masyarakat yang bersifat intens, partisipatoris dan secara konsisten memasukkan akomodasi masyarakat sipil tidak berjalan maksimal.

Lebih jauh adanya pencitraan negatif terhadap organisasi masyarakat sipil diduga mempengaruhi pilihan pihak-pihak yang dilibatkan serta level pelibatan yang dibangun.⁹¹

2. Persiapan Ratifikasi Instrumen HAM Internasional

a. Kegagalan persiapan ratifikasi

Kelambanan kesiapan pemerintah terhadap agenda ratifikasi instrumen HAM internasional ditemui dalam program ini. Hal ini juga terkait dengan kapasitas pemerintah khususnya di departemen serta kementerian yang memiliki tanggungjawab teknis langsung untuk melaksanakan sejumlah aturan dalam pelaksanaan agenda tersebut. Namun begitu, sedikit banyak kegiatan yang sudah direncanakan, dinyatakan oleh pemerintah melalui Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) masih dalam proses berjalan seperti pembuatan naskah akademik, diseminasi serta beberapa loby ke parlemen.⁹² Hingga berakhirnya program Ranham 2004-2009, pelaksana telah meratifikasi instrumen HAM Internasional dalam periode 2004 - 2009 sebanyak 2 Kovenan.

Penjelasan lain mengenai adanya kelambanan dalam agenda peratifikasian instrumen HAM internasional adalah kurangnya dukungan antar institusi satu dengan yang lain. Misalnya pada perseolan ratifikasi Statuta Roma dan beberapa Prorokol Opsional yang dikerjakan oleh institusi Komnas HAM, yang selanjutnya telah diserahkan kepada pemerintah dan DPR RI.

90 Data penelitian daerah NAD, Surabaya, DKI Jakarta dan Makasar, lihat juga di Majalah DEHAM, Badan Kesatuan Bangsa Provinsi DKI Jakarta Desember 2008 (wawancara dengan Panitia RANHAM)

91 Baseline Survei Evaluasi RANHAM 2004-2009, IDSPS-IOM, 2010

92 Ibid

Namun, sampai disitu terlihat adanya ketidakkonsistenan pemerintah pada agenda RANHAM, dimana pemerintah tampak tidak menyetujui dan muncul keberatan-keberatan, sehingga pemerintah lebih memilih untuk tidak memprosesnya.⁹³

Kondisi serupa ditemui dalam persiapan ratifikasi Statuta Roma dan Protokol-Protokol Opsional yang dilakukan Komnas HAM dan sudah diserahkan kepada pemerintah dan DPR. Ketidakkonsistenan muncul di tingkat Pemerintah dianggap inkonsisten, karena rencana ratifikasi dalam RANHAM 2004-2009 sudah dimasukkan, tetapi di tingkat implementasi terlihat adanya ketidaksetujuan atau keberatan lain sehingga pemerintah tidak meresponnya. Agenda peratifikasian tersebut dipandang sebagai ancaman kepentingan bagi pihak-pihak pemangku negara.⁹⁴

Hal yang sama juga terjadi pada agenda RANHAM 2004-2009 dimana isu hukuman mati, dikeluarkan dari proses peratifikasian Kovenan Hak Sipil dan Politik (SIPOL). Protokol opsional yang mengatur tentang penghapusan hukuman mati tidak diikutkan, mengingat isu ini memberi sensitifitas dan memunculkan banyak perdebatan ditingkat publik. Hal lain juga terlihat pada level upaya ratifikasi Statuta Roma, dimana banyak pihak masih memperhitungkan dampak dibawahnya kasus-kasus masa lalu ke pengadilan internasional dan hitungan positif-negatif atas dampak yang diperoleh secara politik dan tingkat keefektivitasan terhadap kerja-kerja institusi khususnya di tingkat militer dan kepolisian.⁹⁵

Tingkat kapasitas sumber daya terhadap personil yang diberikan mandat serta tugas sepanjang proses pelaksanaan agenda peratifikasian instrumen HAM internasional, juga menjadi catatan berikut atas kelambanan proses peratifikasian ini. Kelambanan tersebut tentunya memberikan pengaruh atas kelemahan hasil naskah akademik sebagai proses awal dari pelaksanaan ratifikasi. Lemahnya pemahaman atas proses ratifikasi, adopsi, reservasi, deklarasi termasuk tentang konsep naskah akademik memberi catatan tambahan dalam rendahnya kapasitas tersebut. Buruknya tingkat pemahaman berakibat pada tidak mampu dalam melaksanakan, tentu saja memberi dampak lagi pada tingkatan implementasi.⁹⁶

b. Rendahnya tingkat Inisiatif, Konsistensi serta kemauan politik dari Pemerintah dan DPR

Catatan terhadap poin 2 ini tentunya muncul terkait dengan ketiadaannya komitmen dari pemerintah dalam melaksanakan beberapa pekerjaan yang tertunda dalam hal keseriusan parlemen untuk melakukan fungsi legislasinya, dana serta kontrol terhadap proses peratifikasian dan pelaksanaan instrumen-instrumen HAM internasional. Terlihat bahwa agenda ratifikasi instrumen HAM internasional yang telah termaktub dalam RANHAM 2004-2009 tampak tidak menjadi kegiatan cukup penting dan urgen untuk di laksanakan. Termasuk juga tingkat keefektifan dalam melaksanakan instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi, kenyatannya tidak menjadi prioritas sebagai hal penting dalam fungsi legislatif parlemen.⁹⁷

93 Ibid

94 Ibid

95 Ibid

96 Ibid

97 Ibid

Panjangnya waktu yang diambil dalam serangkaian proses peratifikasian menjadi catatan lain dalam poin ini. Tercatat bahwa prosedur dan proses persiapan sebelum ratifikasi memakan waktu yang cukup panjang. Hal ini mulai dari penetapannya sebagai agenda Program Legislasi Nasional (Prolegnas), kajian dan penyusunan naskah akademik, penyusunan RUU hingga pembahasannya, ditambah lagi kondisi ketiadaan tekanan politik dan rendahnya desakan publik.⁹⁸ Hal ini terlihat pada daftar RUU prioritas yang akan diselesaikan DPR periode 2004-2009, dimana rencana ratifikasi perjanjian internasional masuk dalam daftar RUU yang bersifat kumulatif dan kenyataannya tidak memasukkan agenda ratifikasi instrumen HAM internasional.⁹⁹ Dalam perjalanannya, tercatat bahwa pelaksana RANHAM masih melakukan proses penyusunan Naskah Akademik terhadap Konvensi Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya, Konvensi Penghentian Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Prostitusi serta Pengkajian dan Penelitian Instrumen HAM Internasional yang akan diratifikasi yaitu Konvensi Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida, Statuta Roma, Konvensi Status Pengungsi.¹⁰⁰

Ditingkat harmonisasi peraturan perundang-undangan terhadap instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi juga terlihat banyak kelemahan, mengingat harmonisasi ini akan menjadi ukuran sebagai bentuk implementatif yang efektif. Adanya kebutuhan mendesak untuk melakukan harmonisasi terkait Kovenan Hak Sipil dan Politik (SIPO) dan Kovenan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (EKOSOB) yang sudah diratifikasi, ketentuan bagaimana kedua kovenan tersebut bisa dijadikan dasar hukum. Misalnya, aturan tentang penghukuman atas sanksi atas pelanggaran kedua konvenan ini diatur lebih lanjut pada Hukum Pidana. Namun, RUU KUHP Rancangan Amandemen Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) belum diketahui sampai kapan akan diselesaikan revisinya.¹⁰¹

c. Tidak maksimalnya upaya diseminasi dan pengawasan atas tingkat efektifitas pelaksanaan agenda RANHAM

Pada konteks pengintegrasian beberapa prinsip fundamental HAM terlihat ketiadaan kerangka berpikir dan sistem kerja dari berbagai banyak pihak khususnya institusi pemerintah terhadap berbagai perundang-undangan atau kebijakan. Kecenderungan ditemukannya tingkat tumpang tindih antara beberapa instrumen HAM internasional yang sudah diratifikasi dengan sejumlah peraturan perundang-undangan yang disusun.¹⁰²

Ditingkat diseminasi yang cukup rendah atas isu RANHAM sendiri tampaknya tidak ditemukan sebuah pengakuan secara eksplisit oleh mereka yang berada di lingkungan PNS dan penegak hukum lainnya di tingkat Pemerintah Kabupaten/Kota. Pengakuan tersebut terlihat seperti pada Panitia RANHAM Provinsi Kalimantan Selatan, dimana mereka mengakui bahwa mereka tidak pernah melakukan diseminasi tentang RANHAM di tingkat Kabupaten/Kota. Sementara

98 Yang dipengaruhi faktor minimnya informasi terkait proses-proses yang berjalan di pemerintah dan parlemen serta minimnya pelibatan masyarakat.

99 Yang diprioritaskan justru adalah Rancangan Undang-Undang tentang Ratifikasi *Convention on Cyber Crime*, lihat http://www.globaljust.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=10&Itemid=40

100 Bp.Rusdianto, op.cit, (2010)

101 Baseline Survei Evaluasi RANHAM 2004-2009, IDSPS-IOM, 2010

102 Ibid

diseminasi RANHAM oleh Kanwil Hukum dan HAM juga tidak maksimal ke lembaga-lembaga sosial masyarakat, khususnya masyarakat adat di Kalimantan Tengah.¹⁰³

Dari uraian kondisi diatas, terlihat adanya ketidakseriusan, rendahnya kapasitas sumber daya baik di tingkat pelaksanaan ataupun munculnya dinamika rasa kekhawatiran atas adanya akibat hukum yang akan muncul yang akhirnya mengurangi efektifitas diseminasi, pelaksanaan dan pengawasan. Rendahnya tingkat kemampuan akan materi yang dimiliki pemateri dalam upaya diseminasi dan penggunaan metode yang tampaknya kurang tepat dan tidak fokus.¹⁰⁴

d. Persiapan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

a. Harmonisasi Baru di Tahap Kajian, Belum Menghasilkan UU baru

Rancangan Revisi Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) merupakan agenda DPR yang diprioritaskan untuk diselesaikan pada periode 2004-2009. Keduanya masuk dalam agenda Pemerintah.¹⁰⁵ Ketidajelasan proses di pemerintah, berdampak pada ketiadaan dua legislasi tersebut untuk dibahas lebih lanjut, ditambah lagi dengan rendahnya informasi tentang proses pembahasannya di pemerintah.

Diratifikasinya sejumlah instrumen HAM, ternyata pula tidak serta merta dilakukan proses pengharmonisasian pada peraturan perundang-undangan yang telah ada. Misalnya Ratifikasi konvensi anti diskriminasi rasial dan kovenan Hak Sipil dan Politik (SIPOL) tidak disertai dengan harmonisasi pada UU bermasalah, seperti UU No 1/PNPSTahun 1965 Tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang membatasi agama yang diakui Negara. Hal ini tidak sejalan dengan adanya laporan pemerintah ke komite PBB setiap tahunnya untuk Konvensi Anti Diskriminasi Rasial, dimana disebutkan bahwa praktek diskriminasi rasial sudah tidak terjadi, kenyatannya UU yang bersifat diskriminatif masih saja diberlakukan. UU No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menyebutkan kewajiban untuk mencantumkan agama (resmi) di Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan apabila dikosongkan dapat memberikan implikasi atas hilangnya sejumlah hak sipil dan HAM dari seseorang yang bersangkutan.¹⁰⁶

b. Munculnya perda-perda yang bermasalah

Secara umum hampir di seluruh provinsi harmonisasi peraturan daerah tidak berjalan, termasuk di wilayah dengan status otonomi khusus seperti di provinsi NAD dan Papua (termasuk Papua Barat) NAD. Di Aceh, cukup banyak peraturan-peraturan daerah, misalnya qanun tidak sejalan dengan prinsip-prinsip ham, tidak sejalan dengan kovenan atau konvensi yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. Rancangan qanun jinayat itu yang sampai sekarang belum disahkan, faktanya banyak sekali aspek-aspek pelanggaran ham, belum ada upaya

103 Ibid

104 Ibid

105 FGD OPCAT & RANHAM 2004-2009, LBH Jakarta & Partnership, Hotel Grand Kemang Jakarta, 26 Agustus 2010

106 Ibid

yang sungguh-sungguh untuk mencoba mengharmonisasikan antara draft-draft qanun aceh dengan berbagai peraturan perundangan ditingkat nasional termasuk didalamnya yang berkaitan dengan konvensi menentang penyiksaan merendahkan martabat dan perbuatan lain yang merendahkan martabat manusia, Dimasukkannya hukum cambuk, hukum rajam didalam qanun jinayah, itu sesuatu yang sebenarnya melanggar konvensi anti penyiksaan dan itu sudah dikuatkan dengan satu rekomendasi dari komite anti penyiksaan tahun 2008. Peninjauan kembali terhadap qanun-qanun di aceh yang berisikan tentang hukuman berbentuk fisik/korporal punishment, sudah direkomendasi komite anti penyiksaan itu resmi dikeluarkan pada pemerintah Indonesia.¹⁰⁷

Demikian pula contoh proses penyidikan terhadap qanun maisir, khalwat, dan khamar, dimana terdapat dua institusi yang memiliki peran dan tugas penyidikan, yakni polisi dan polisi syariat (Wilayahul Hisbah). Hal ini akan mempengaruhi aturan/kebijakan nasional tentang proses penyidikan¹⁰⁸. Begitu pula halnya ketika hukum acara yang digunakan dalam penegakan qanun syariat masih menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), padahal diketahui bahwa KUHP tidak diciptakan dengan nuansa agama, sehingga timbul beberapa persoalan pelik ketika KUHP dijadikan sebagai media hukum acara dalam pelaksanaan qanun-qanun syari'at yang ada di Aceh. Salah satu contoh persoalan yang sering terjadi adalah mengenai sulitnya dilakukan upaya paksa (*pro justicia*) dalam penegakan perkara-perkara jinayah¹⁰⁹.

Sekali lagi ini menunjukkan sejumlah masalah terkait kapasitas, efektifitas dan integritas dari aparat pelaksana dan penanggungjawab RANHAM 2004-2009, terutama dalam memastikan terjadinya harmonisasi perundang-undangan di tingkat nasional dan daerah dalam jangka waktu 5 tahun pelaksanaan RANHAM.

3. Diseminasi dan Pendidikan Hak Asasi Manusia

a. Masih kurangnya Kesadaran dan Kapasitas Aparat Pemerintah dan Penegak Hukum

Dalam upaya untuk meningkatkan kesadaran dan kapasitas aparat pemerintah dan penegak hukum, telah dilakukan pelatihan terkait dengan bidang HAM. Pelatihan itu dilakukan di tingkat provinsi dan kota, pada 28 November-1 Desember 2007 yaitu Training of Trainer Diseminasi dan Pendidikan bagi Panitia RANHAM. Pelatihan ini memiliki tujuan untuk menyamakan persepsi tentang konsep, tugas dan fungsi Panitia RANHAM di tingkat Kabupaten/Kota terkait dengan elaborasi nilai-nilai dasar HAM termasuk juga memberikan pengetahuan dasar sehubungan hal-hal yang cukup penting di bidang HAM yang merupakan bahan diseminasi.¹¹⁰

107 Hasil wawancara Kepala Kantor Komnas HAM Perwakilan Aceh, Sepriadi Utama, SH

108 Ampuh Devayan dan Murizal Hamzah, Polemik Penerapan Syariat Islam di Aceh, Yayasan Insan Cita Madani (YICM)-Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, Banda Aceh, 2007, hal. 27.

109 Budiyo, Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Kewenangan Polda NAD Dalam Penegakan Syariat Islam, Tesis, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, 2007, hal. 137.

110 Majalah KEMANUSIAAN, Edisi VI Volume I, op.cit (2007) hal. 10-13

Namun, pelaksanaan desiminasi dan pendidikan HAM itu hanya diukur dari tingkat terlaksananya diseminasi, dengan tanpa memunculkan nilai ukur yang lebih luas. Berbasis pada tingkat pelaksanaan, terlihat bahwa diseminasi ini sudah berjalan. Namun, jika ukuran itu diperluas dengan ukuran seberapa efektif pelayanan aparat pemerintah dan penegak hukum bagi pemenuhan HAM, terkait menurunnya angka kekerasan oleh aparat penegak hukum, maka terlihat bahwa desiminasi dan pendidikan HAM belum memberikan konstibusi yang cukup efektif terhadap adanya perubahan perilaku dan kinerja di lapangan.¹¹¹

b. Kurangnya mengefektivaskan Pendidikan HAM di sekolah dan perguruan tinggi

Program diseminasi HAM seringkali menjadikan ukuran tingkat keberhasilan yang terfokus pada metode, kurikulum ataupun kebijakan pendukungnya. Ukuran tersebut terlihat dari adanya efektifitas pendidikan HAM yang terkait dengan kurikulum yang ada di sekolah ataupun perguruan tinggi. Keberadaan PUSHAM (Pusat Studi HAM) di perguruan tinggi juga menjadi satu contoh lain ukuran keberhasilan bagi kegiatan RANHAM 2004-2009 dalam hal diseminasi.¹¹²

Di tingkat sekolah dan perguruan tinggi, tindak lanjut dari diseminasi dan pendidikan HAM masih banyak kelemahan di tingkat implementasi. Di sekolah misalnya, ada kesan muncul keragu-raguan terhadap kurikulum sekolah yang sudah muncul yang kemudian masuk dalam perdebatan apakah akan menjadi materi khusus atau integrasi kepada materi-materi yang lain, dimana terdapat anggapan bahwa nilai HAM dianggap berhubungan dengan aspek lain seperti ilmu sosial dan hukum (RANHAM 2004-2009). Sementara penerapan mata kuliah HAM di beberapa perguruan tinggi juga belum menjadi kebijakan yang massif, dimana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, mata kuliah HAM menjadi pelajaran wajib, tapi di perguruan tinggi lain belum dapat diterapkan secara formal, disebabkan oleh faktor materi dan pengajarnya.¹¹³

c. Lemahnya efektifitas Pendidikan HAM ke masyarakat

Kelemahan efektifitas pendidikan HAM ke masyarakat setidaknya dapat dilihat dari lemahnya metode penyampaian, target atau sasaran pelatihan yang seringkali tidak tepat. Kreatifitas pelaksanaan diseminasi dibutuhkan dalam mendukung pendidikan HAM di masyarakat, khususnya untuk menjembatani dan mempersempit gap pemahaman dan persepsi yang keliru mengenai HAM.

d. Efektivitas Layanan Informasi HAM kurang

Pada pelaksanaan kegiatan ini, ada beberapa perencanaan yang terdiri dari: penyelenggaraan lokakarya secara teratur dan pelatihan HAM bagi wartawan media cetak, media elektronik

111 Baseline Survey Pelaksanaan RANHAM, IDSPS-IOM, 2009

112 Ibid

113 Ibid

dan petugas-petugas penerangan, wawancara dan diskusi di media elektronik (TV dan Radio), penerbitan dan penyebaran bahan-bahan informasi HAM, termasuk buku pegangan mengenai HAM, membuat tayangan HAM di media cetak dan elektronik, serta pemanfaatan media tradisional.

Dari keseluruhan kegiatan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kegiatan tersebut tidak berjalan. Pihak media merasa bahwa tidak diketemukan kerjasama atau upaya membangun kerjasama terkait dari kegiatan yang telah direncanakan. Kalaupun ada, hal itu hanya berupa publikasi atau peliputan yang tidak masuk dalam program keseluruhan.¹¹⁴

4. Penerapan Norma Dan Standar Instrumen Hak Asasi Manusia

a. Minimnya pemenuhan Hak-hak SIPOL dan EKOSOB

Pengabaian dan pelanggaran hak-hak sipol dan ekosob masih terus terjadi. Pelanggaran tersebut terjadi baik langsung ataupun tidak langsung. Baik disengaja maupun karena pembiaran. Adanya praktek diskriminasi serta ketidak seimbangan dalam hal pemerataan pembangunan berkontribusi atas minimnya pemenuhan hak-hak sipol dan ekosob.

Minimnya pemenuhan hak-hak sipil dan Ekosob disebabkan oleh penegakan hukum yang tidak adil dan tidak akuntabel. Hal ini terkait khususnya pada tataran pemberian hukuman yang adil untuk para pelaku pelanggaran HAM. Ditambah lagi pengabaian dan praktek impunitas memberi catatan tambahan persoalan dalam akuntabilitas penegakan hukum yang berujung pada pelanggaran HAM. Selanjutnya, penegakkan hukum akan dipengaruhi oleh kemampuan penegak hukum dalam melaksanakan hal-hal yang sudah diatur dalam kebijakan. Karena bagaimanapun penegakkan hukum tersebut tidak hanya terkait pada pembuktian materil semata, namun juga keadilan sebagai basis dari tujuan yang hakiki.¹¹⁵

b. Penghapusan segala bentuk Diskriminasi

Target penghapusan segala bentuk diskriminasi direncanakan meliputi pencatatan perkawinan bagi pemeluk agama dan keyakinan di luar 5 agama resmi serta SBKRI bagi ex-warga keturunan asing nampaknya sukses dilakukan. program ini berhasil dilakukan dengan pengesahan UU Perkawinan beda Agama serta Warga Negara asing, yang menjamin hak-hak dari warga negara untuk mendapatkan status perkawinan yang sah.

Namun demikian, masih ditemukan adanya beberapa praktek diskriminasi yang masih ditemui di lapangan. Temuan bisa diambil dari Laporan Alternatif Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Racial Di Indonesia yang diterbitkan sejumlah NGO HAM yang menyatakan bahwa banyak kebijakan belum dilaksanakan. Dimana terhitung sejak di ratifikasi konvensi tersebut tahun 1999 tercatat telah dilakukan pembaharuan hukum seperti

114 Ibid

115 Kasus-kasus Kejahatan dan pelanggaran HAM masa lalu belum dapat terungkap dan mendapat proses hukum yang adil dan akuntabel terus menjadi sorotan, seperti kasus-kasus kejahatan pada masa Orde Baru, kasus-kasus pada masa 1997-1998, kasus-kasus kekerasan di Aceh, Papua dan Timor Timur, serta kasus-kasus yang melibatkan sejumlah institusi dan individu militer maupun sipil.

diperbolehkannya penerbitan media berbahasa Mandarin, dijadikannya Hari Raya Tahun Baru Imlek sebagai hari Libur Nasional atau upaya penghapusan kewajiban SBKRI dengan Keppres No. 56 Tahun 1996 dan UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, namun terhadap pembaharuan peraturan tersebut diatas tidak terlihat sepenuhnya dilaksanakan. Sebut saja, berbagai kasus diskriminasi rasial yang masih terus berlangsung, sementara negara belum memberi perlindungan yang efektif atau memberikan pemidanaan atas diskriminasi rasial tersebut. Berbagai peraturan perundangan dan sejumlah peraturan-peraturan Daerah yang diskriminatif seperti UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang muncul di tahun yang sama UU 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan. Dalam kasus diskriminasi dan pemenuhan hak-hak kewarganegaraan misalnya, kesulitan pencatatan perkawinan di luar agama resmi yang diakui Negara dan pemberlakuan SKBRI masih terjadi, padahal ini menjadi agenda RANHAM 2004-2009. Dalam hal penegakkan hukum, dimana suatu kasus dilanjutkan pada proses hukum, kebanyakan para penegak hukum pun masih mengkedepankan dalil hukum normatif yang tidak lain adalah untuk melegitimasi tindakan diskriminasi tersebut.¹¹⁶

c. Pemenuhan Perlindungan Hak-hak Anak

RANHAM 2004-2009 lebih jauh juga telah merumuskan beberapa kegiatan yang terpaut dalam program pemenuhan perlindungan hak-hak anak, diantaranya peningkatan upaya perlindungan anak dari kejahatan perdagangan melalui RAN Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak (PPPA), peningkatan upaya khusus perlindungan anak dari kejahatan eksploitasi seksual melalui RAN Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak (PESKA), peningkatan upaya perlindungan anak terhadap informasi dan tayangan adegan kekerasan dan pornografi, peningkatan pemenuhan hak anak untuk mendapatkan akta kenal lahir, peningkatan upaya khusus perlindungan anak dari pemaksaan untuk melakukan pekerjaan yang terburuk melalui RAN Penghapusan Pekerjaan Terburuk bagi Anak (PPTA), peningkatan upaya perlindungan anak yang bermasalah dengan hukum, peningkatan perlindungan anak dengan pembentukan Pusat Krisis Anak, serta peningkatan upaya untuk pemenuhan hak pengembangan diri anak, khususnya anak putus sekolah dan anak cacat.¹¹⁷

Sepanjang pencantuman kegiatan tersebut dalam agenda RANHAM, tidak terlihat adanya hasil yang signifikan sepanjang agenda tersebut dijalankan. Tercatat misalnya ada ketidak konsistenan dan *continuitas* serta ketiadaan pengintegrasian antara kerja panitia RANHAM nasional dengan daerah.¹¹⁸ Sementara itu, pemerintah terlihat lebih memfokuskan pada kebijakan, ketimbang melaksanakan kerja-kerja nyata untuk memberikan kepastian perlindungan hak anak, khususnya pada masyarakat kecil, miskin dan berada di pelosok yang sering mengalami ketidakadilan.¹¹⁹

116 Laporan Alternatif Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (ICERD) Di Indonesia, "Menguak Tabir Diskriminasi Rasial dan Impunity di Indonesia", HRWG (Human Rights Working Group).

117 Ibid

118 Laporan-laporan panitia RANHAM Daerah tidak menggambarkan secara jelas bagaimana kerja-kerja perlindungan anak merupakan bagian yang terintegrasi dan berhubungan erat dengan pelaksanaan RANHAM 2004-2009 secara menyeluruh. Panitia RANHAM Daerah lebih mengangap itu merupakan kerja-kerja instansi terkait.

119 Baseline Survey Evaluasi RANHAM 2004-2009, IDSPS-IOM, 2010

d. Pemenuhan Hak-hak Perempuan

Sekalipun secara normatif ditetapkan hukum untuk perlindungan hak perempuan sudah cukup memadai. Tetapi secara praktis, tetap terjadi praktek kejahatan memperdagangkan perempuan (*woman trafficking*), dan pemenuhan hak reproduksi mereka belum dilakukan secara maksimal.¹²⁰

Dari serangkaian kegiatan yang dimandatkan tersebut, belum terlihat adanya penurunan atas kasus kekerasan dan pelanggaran HAM yang terjadi pada perempuan, meski pemerintah sendiri sudah meratifikasi konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan.¹²¹

e. Pemenuhan Kelompok Rentan Lainnya

Perlindungan terhadap TKI tidak berjalan dengan baik, karena pemerintah belum berhasil membangun perjanjian bilateral dengan negara-negara tujuan pekerja migrant yang benar-benar memproteksi buruh migrant Indonesia. Sedangkan perlindungan terhadap penyandang cacat secara umum belum berhasil dilakukan.

Hampir setiap tahun kekerasan terhadap buruh migrant terus terjadi dan pemerintah gagal memberikan perlindungan yang maksimal terhadap warga negaranya.

f. Pelanggaran HAM berat masa lalu

Sejumlah persoalan dalam pelaksanaan program penuntasan pelanggaran HAM berat masa yakni kegagalan dalam penyelesaian atas pelanggaran HAM masa lalu yang terjadi sebelum dan setelah tahun 1998. Sejumlah kasus masa lalu yang ditangani Komnas HAM juga menemukan jalan buntu, seperti kasus 65, Tragedi Tanjung Priok, peristiwa Lampung, penculikan aktivis, tragedy trisakti dan semanggi I dan II, dan kerusuhan Mei. Sikap arogansi institusi lain terkait penyelesaian kasus masa lalu, lebih banyak mengabaikan temuan-temuan hasil penyelidikan Komnas HAM seperti penyelidikan Komnas HAM untuk kasus Trisakti-Semanggi yang dilanjutkan ke Kejaksaan selaku penyidik. Ketiadaan dukungan politik juga dirasakan, khususnya tarik ulur terhadap pembentukan pengadilan HAM ad hoc untuk beberapa kasus masa lalu yang masih menjadi perdebatan. Termasuk juga keberlanjutan rekomendasi DPR RI atas pansus orang hilang yang memberi 4 mandat yang sangat komprehensif dalam menyelesaikan kasus orang hilang.

g. Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Pusat dan Di Papua dan Aceh

Paska putusan Mahkamah konstitusi yang membatalkan UU KKR, proses untuk penyusunan dan diseminasi RUU KKR terbaru belum terdengar meluas. Bahkan, DPR di akhir masa

120 Laporan Review RANHAM, yayasan Tifa, hal. 28

121 Baseline Survey Evaluasi RANHAM 204-2009, IDSPS-IOM, 2010

periodenya, 2004-2009 tidak menjadikan RUU KKR ini menjadi program yang perlu di prioritaskan untuk dibahas segera.¹²² Ketiadaan pembahasan RUU KKR di tingkat nasional tersebut diatas memberikan hambatan tersendiri bagi pelaksanaan KKR di daerah khususnya di Aceh dan Papua¹²³

Beberapa inisiatif untuk mendorong percepatan pembahasan pembentukan KKR di Provinsi NAD justru lebih banyak di dorong oleh Kalangan masyarakat sipil.¹²⁴

Namun demikian, pada akhir tahun 2009 sampai sekarang, program pembentukan KKR kembali digalakan lewat sejumlah seminar dan konsultasi publik. Program ini menjadi bagian dari prolegnas 2010.¹²⁵ Namun demikian hingga penelitian ini dilakukan tampaknya agenda pembahasan RUU KKR akan menjadi luncuran program legislasi nasional di 2011.

C. Respon Stakeholder pencegahan penyiksaan untuk agenda ratifikasi OPCAT

Beberapa lembaga dan departemen pemerintah yang diidentifikasi sebagai stakeholder dari rencana ratifikasi OPCAT diantaranya adalah, Kemlu, Kemkumham -berikut Direktorat Pemasayarakatan dan Immigrasi,POLRI, Kejagung, Kemhan.

Beberapa respon dari berbagai institusi terkait rencana ratifikasi OPCAT dan pembuatan mekanisme nasional pencegahan penyiksaan dapat dilihat dalam table dibawah ini:

Respon Stakeholder terhadap Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT) dan Optional Protocol CAT

Lembaga	Respon
Kemenlu	<ul style="list-style-type: none"> • Deplu menekankan pentingnya rasa 'kepemilikan' atas CAT dan OPCAT harus tumbuh dan berasal dari stakholder CAT di dalam negeri. • Deplu tidak menghendaki kebijakan 'asal' meratifikasi sementara berikutnya tidak dapat diimplementasikan karena penolakan stakeholder dalam negeri. • perlunya persiapan yang cukup matang mengenai penataan legal and institutional framework. e.q. mendorong KUHP untuk mengakomodir pasal 1 CAT. • ratifikasi bukan tujuan akhir, melainkan proses awal dan proses penyesuaiannya bisa sambil jalan. • RANHAM mnyediakan guideline dan action plan yang membantu menuju pencapaian program-program ratifikasi perjanjian internasional

122 lihat dalam prolegnas DPR 2004-2009

123 KKR di daerah telah memiliki payung hukum dalam pemerintahan di daerahnya seperti UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan UU No 11 Tahun 2006 Tentang pemerintahan Aceh, dimana masing-masing peraturan tersebut memberikan mandat untuk untuk membentuk KKR.

124 LBH Banda Aceh bersama sejumlah NGO local terus menerus mendorong sosialisasi, diseminasi dan mendapatkan dukungan masyarakat untuk pembentukan KKR.

125 draft prolegnas 2011, Evaluasi Prolegnas 2010. Bappenas, Badan Legislasi DPR dalam workshop evaluasi prolegnas 2010 dan penyusunan draft prolegnas 2011

Kemkumham	<ul style="list-style-type: none"> • Berperan untuk memfasilitasi proses awal menuju ratifikasi OPCAT, seperti proses koordinasi awal menuju naskah akademis ratifikasi. • meskipun mendorong pencapaian program RANHAM, namun secara umum tergantung kesiapan dari stakeholder pencegahan penyiksaan • RANHAM sebagai instrumen yang memberikan dorongan dan kejelasan kerangka waktu untuk menuju ratifikasi
Kemenkopolkam	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifikasi OPCAT menjadi program yang telah disepakati dalam RANHAM 2004-2009 • berperan untuk mengingatkan program-program, komitmen dan kebijakan pemerintah, secara teknis tidak terlibat.
Ditjenpas	<ul style="list-style-type: none"> • secara institusi tidak menolak, namun juga belum bisa dikatakan siap dengan semua konsekuensi OPCAT. • perlunya persiapan memadai mengenai mekanisme dan infrastruktur, intitusi yang akan menjalankan mekanisme pencegahan penyiksaan sesuai OPCAT. • terbuka dengan inisiatif-inisiatif lain untuk mencegah penyiksaan di luar kerangka OPCAT. • keberadaan RANHAM kurang dirasakan manfaatnya karena ketidakterlibatan Ditjenpas dalam panitia RANHAM. • berbagai inisiatif untuk pemajuan HAM di lingkungan masyarakat masuk dalam agenda reformasi institusi masyarakat, mulai dari training petugas, pembenahan SOP dan capacity building lainnya.
Kepolisian	<ul style="list-style-type: none"> • mengintegrasikan HAM dalam kebijakan, peraturan internal maupun dalam kegiatan-kegiatan pelatihan anggota, calon perwira dan perwira. • tidak pernah mengetahui mengenai mekanisme pencegahan penyiksaan dalam kerangka OPCAT.
Dirjen imigrasi	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak mengetahui substansi dan perjalanan RANHAM selama ini. Namun diakui dalam rentang waktu tahun 2004-2009 lembaga yang disorot dalam hal penegakan HAM adalah Kepolisian, Lapas dan Imigrasi. • Imigrasi memandang RANHAM sangat strategis, namun ditekankan pentingnya evaluasi RANHAM sebelumnya (2004-2009).
Komnas Ham	<ul style="list-style-type: none"> • Program Ranham terlalu bias dan tidak sinkron antara Program dan out put proram • Komnas Ham Hanya dilibatkan pada tahap sebatas kordinasi saja • Pemerintah seharusnya konsisten dengan agenda Ranham khususnya dalam ratifikasi Konvensi Instrumen Ham Internasional • Opcat adalah agenda yang harusnya di ratifikasi dengan segerah selain agenda yang sudah dibahas NPM (Nasional Prepentiv Mekanisme). • Baiknya dalam Ranham priode ke tiga menggunakan menggunakan capain pemenuhan Ham internasional bukan dengan 10 hak sesuai Undang-undang 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
Komnas perempuan	<ul style="list-style-type: none"> • Masih banyak program yang terkait dengan diskriminasi terhadap perempuan belum banyak dikordinasikan • Komnas perempuan pernah diundang hanya sebatas kordinasi dengan agenda kekerasan terhadap perempuan

Berdasarkan resume respon pemangku kepentingan yang terkait dengan rencana ratifikasi OPCAT dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Hampir semua pemangku kepentingan tidak memiliki pemahaman yang memadai mengenai

Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan, baik substansinya maupun sistem pencegahan penyiksaan (Mekanisme Pencegahan Nasional) sebagaimana dimandatkan dalam Protokol Opsional tersebut. Bahkan, terkait dengan penyusunan RANHAM 2010 – 2014 sendiri beberapa tidak memahaminya. Hal ini disebabkan karena lemahnya koordinasi antar lembaga ataupun memang ada lembaga-lembaga tertentu yang seharusnya dilibatkan tetapi tidak dilibatkan dalam proses pembahasan RANHAM tersebut. Kebanyakan lembaga mengakui bahwa keterlibatan mereka di proses penyusunan RANHAM tidak terlalu dalam. Respon ini bisa dibaca sebagai kesan bahwa mereka ‘menyerahkan’ urusan tersebut kepada 3 (tiga) lembaga yaitu Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri; juga sebagai reaksi yang lebih pasif menunggu hasilnya.

2. Tidak ada sikap yang pro-aktif untuk terlibat mendalam di proses pembahasan RANHAM diduga kuat karena lembaga-lembaga tersebut tidak memiliki kepentingan politik terkait RANHAM. Seperti yang ditekankan oleh Kemenlu, bahwa rasa kepemilikan (*ownership*) harus ditumbuhkan dan berasal dari para pemangku kepentingan di dalam negeri. Hal inilah yang melatarbelakangi ketidaktertarikan para lembaga untuk pro-aktif dalam proses pembahasan RANHAM karena dilihat tidak akan berdampak pada tugas, pokok dan fungsi kerja mereka masing-masing.
3. Dampak dari ketidakpahaman dan tiadanya kepekaan untuk pro aktif (karena ketiadaan rasa kepemilikan) berakibat pada ketidaksiapan para pemangku kepentingan terkait dengan rencana ratifikasi OPCAT. Ketidaksiapan itu dapat terbaca dari respon semua lembaga. Pun ada, inisiatif itu adalah inisiatif per lembaga yang terpisah dan tidak dalam satu kesatuan rencana besar (*grand design*) untuk meratifikasi OPCAT termasuk menyiapkan Mekanisme Pencegahan Nasional. Berdasarkan RANHAM 2010 – 2014, terdapat 5 (lima) institusi yang bertanggung jawab untuk meratifikasi OPCAT, yaitu Kementerian Luar Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Pertahanan, Kepolisian dan Kejaksaan Agung. Kementerian Luar Negeri bisa dipastikan akan bertanggungjawab untuk menyiapkan rencana ratifikasi OPCAT mengingat itu adalah konvensi hukum internasional sehingga seluk-beluk persiapan yang akan bersinggungan dengan hukum internasional perlu disiapkan oleh Kemenlu. Sementara Kemenkumham diperkirakan akan bertanggungjawab untuk urusan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang nantinya akan bersinggungan dengan substansi OPCAT. Kemenhan, Kepolisian, dan Kejaksaan diperkirakan akan berurusan dengan implementasi OPCAT dan Mekanisme Pencegahan Penyiksaan, mengingat ketiganya bersinggungan dengan urusan penegakan hukum. Namun, mirisnya, hingga kini, kelima institusi tersebut belum menyiapkan rencana eksekusi ratifikasi OPCAT dan implementasinya sekaligus untuk menyiapkan Mekanisme Pencegahan Nasional. Padahal, bila merujuk pada RANHAM periode sebelumnya, OPCAT dijadwalkan untuk diratifikasi pada tahun 2008, tetapi kemudian gagal diratifikasi. Logika sederhananya adalah, apabila pada RANHAM sebelumnya dijadwalkan untuk diratifikasi tahun 2008 dan kemudian gagal diwujudkan, seharusnya untuk periode RANHAM periode sekarang, ratifikasi OPCAT dimajukan ke tahun pertama yaitu tahun 2010. Sementara, di RANHAM sekarang, OPCAT dijadwalkan diratifikasi tahun ketiga (2012), dengan persiapan yang hingga akhir 2010 masih nihil. Pun, kelima institusi penanggung jawab tidak menyiapkan rencana akselerasi untuk mempercepat pelaksanaan ratifikasi tersebut, termasuk juga rencana mitigasinya seandainya rencana ratifikasi tersebut kembali mundur. Rencana akselerasi dan mitigasi dipandang penting guna mensiasati dan

belajar dari kegagalan rencana ratifikasi OPCAT di periode RANHAM sebelumnya.

4. Selain itu, terdapat persoalan mendasar terkait dengan rencana ratifikasi OPCAT apabila membaca respon para pemangku kepentingan yakni tidak adanya mekanisme koordinasi dan integrasi yang tersedia. Semua institusi yang terlibat perlu segera membentuk mekanisme koordinasi yang efektif dan memadai guna memastikan bahwa arus informasi dan komunikasi antar pemangku kepentingan dapat berjalan baik sehingga pemahaman atas substansi RANHAM dan OPCAT itu muncul yang pada akhirnya bisa mendorong rasa kepemilikan di antara lembaga tersebut.

BAB IV

PERENCANAAN RANHAM 2010-2014

A. Substansi Rancangan RANHAM 2010-2014

Penyusunan draft RANHAM 2010-2014 mengacu pada evaluasi dan refleksi pelaksanaan RANHAM 2004-2009. Secara normative, rancangan RANHAM 2010-2014 disusun dengan mengacu pada sejumlah kebijakan pemerintah yakni RPJMN, Strategi nasional Akses pada Keadilan (access to justice), program pencapaian MDGs dan Inpres No. 3/2010. Adapun beberapa norma HAM yang disusun tetap mengacu pada sepuluh hak dasar sebagaimana disebutkan dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM.¹²⁶

Tidak jauh berbeda dengan periode sebelumnya, draft RANHAM 2010-2014 hanya menambahkan satu isu dalam agenda utama RANHAM yakni Pelayanan Komunikasi Masyarakat atau biasa disebut juga Koordinasi dan Konsultasi HAM (Yankomas HAM).

Mengadopsi program-program di RANHAM sebelumnya, Program Pembentukan dan Penguatan Institusi RANHAM meliputi tiga kegiatan yakni pertama, pembentukan dan penguatan Panitia pelaksana ditingkat nasional dan daerah, kedua, Peningkatan koordinasi panitia disemua tingkat dan ketiga, Sosialisasi HAM untuk seluruh anggota panitia.

Dalam program Persiapan Pengesahan Instrumen HAM Internasional, Pemerintah mencanangkan ratifikasi atas sejumlah perjanjian HAM internasional. Selain melanjutkan 10 instrumen yang belum disahkan pada periode RANHAM 2004-2009, Pemerintah juga mencanangkan ratifikasi atas Konvensi tentang Penyandang Cacat, Konvensi tentang Penghilangan Paksa dan Protokol Optional Konvensi Anti Penyiksaan. Untuk menuju kearah tersebut program penyusunan Naskah Akademik, rapat interdep, dan penyusunan RUU menjadi bagian integral dari program persiapan Pengesahan instrument HAM internasional.

Dalam program Pendidikan HAM, hampir semua kegiatan merupakan adopsi dari program RANHAM sebelumnya. Hal yang sama juga ditemui dalam program persiapan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, beberapa kegiatan dicanangkan diantaranya membentuk Pokja persiapan harmonisasi peraturan perundang-undangan berdasar Panduan Harmonisasi Perda dalam Parameter HAM, melaksanakan sosialisasi di tingkat pusat dan daerah dan melaksanakan koordinasi & konsultasi dengan pihak terkait

126 Rusdianto, dalam FGD RANHAM dan Pencegahan Penyiksaan, LBH Jakarta dan Partnership, Hotel Grand Kemang, 2010

Tabel 1. Draft Agenda Pemenuhan Hak Dasar dalam Draft RANHAM 2010-2014¹²⁷

10 KELOMPOK HAK DASAR	ISU STRATEGIS
Hak untuk Hidup	<ul style="list-style-type: none"> • Angka kematian Ibu dan anak • Pelayanan kesehatan pender ita HIV/AIDS, Napza & TB dll termasuk bagi Napi/tahanan • Pembalakan Hutan • Lingkungan hidup & Sumber Daya Alam
Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan	<ul style="list-style-type: none"> • Mahalnya biaya perkawinan bagi gepeng dan orang miskin • Angka kawin siri (tdk didaftarkan) • Angka penambahan penduduk
Hak untuk mengembangkan diri	<ul style="list-style-type: none"> • Pendidikan dasar cuma-cuma • Pelayanan pendidikan di wilayah terpencil, orang miskin & komunitas adat terpencil • Media informasi yang bebas dan bertanggungjawab
Hak Untuk Memperoleh Keadilan	<ul style="list-style-type: none"> • Pemahaman HAM para penegak hk • Penerapan hukum pidana bagi <i>non-serious crimes</i> • Bantuan hukum untuk orang miskin • Proses penanganan perkara hukum
Hak atas Kebebasan Pribadi	<ul style="list-style-type: none"> • Pemahaman akan kebebasan beragama dan toleransi terhadap kelompok lain
Hak atas Rasa Aman	<ul style="list-style-type: none"> • Tindakan penyiksaan oleh aparat • Tingkat perkelahian massal dan konflik antar kelompok; • Angka sengketa tanah, khususnya yang berujung pada kekerasan
Hak atas Kesejahteraan	<ul style="list-style-type: none"> • Akses pada air bersih • Akses pada perumahan yang layak • Akses pada sanitasi dasar yang layak • Akses pada listrik • Rehabilitasi & Perlindungan sosial bagi penyandang cacat • Angka pengangguran • Perlindungan pekerja migran • Pelayanan kesehatan orang miskin • Kecukupan pangan orang miskin
Hak Turut Serta dalam Pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> • Data kependudukan belum akurat • Angka penduduk tanpa KTP
Hak Perempuan	<ul style="list-style-type: none"> • Keadilan dan kesetaraan gender • Keterwakilan perempuan dalam jabatan publik • Pelayanan kesehatan reproduksi • Angka KDRT • Eksploitasi dan perdagangan perempuan

127 Draft naskah peraturan Presiden mengenai RANHAM 2010-2014, Depkumham

Hak Anak	<ul style="list-style-type: none"> • Anak yang bermasalah dengan hukum • Angka anak tanpa akses pada pendidikan • Pelayanan kesehatan bagi anak miskin & cacat • Penanganan anak jalanan/kel.rentan • Penanganan anak korban Napza
-----------------	---

Seperti disampaikan sebelumnya, rancangan RANHAM 2010-2014 menambahkan satu program utama yakni Pelayanan Komunikasi Masyarakat (YANKOMAS). Layanan ini dirancang untuk diberikan bagi masyarakat untuk mengadukan adanya dugaan permasalahan HAM di masyarakat. Seperti pada umumnya pelayanan pengaduan, YANKOMAS berfungsi sebagai lembaga yang mengadvokasi keluhan-keluhan dan permasalahan di masyarakat. Ia memiliki kewajiban untuk melakukan penerimaan komunikasi, telaah kasus, analisis, koordinasi sampai dengan penyusunan rekomendasi dan pelaporan. lebih jauh ia diharapkan dapat mendorong penyelesaian kasus oleh lembaga terkait.

Program pelayanan pengaduan masyarakat tentang HAM/layanan komunikasi Masyarakat (Yankomas) ini merupakan tambahan pilar baru yang akan dimasukkan dalam Ranham 2010-2015. Inisiatif ini sudah sewajarnya diapresiasi, sekalipun akan dimasukkan dalam ranham yang akan datang, namun pada prakteknya program Yankomas sudah ada sekitar tahun 2008 – 2009. Namun sayangnya, efektifitas Yankomas ini masih harus ditingkatkan untuk panitia Ranham di daerah-daerah, terutama program-program sosialisasi kepada masyarakat tentang adanya layanan pengaduan masyarakat tentang hak asasi manusia. Untuk DKI Jakarta, laporan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jakarta mencatat hanya ada 4 (empat) pengaduan yang diterima oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM DKI Jakarta. Sama halnya untuk tahun 2010, data Kanwil Kementerian Hukum dan HAM juga menerima pengaduan sebanyak empat (4) kasus.¹²⁸ Jumlah di atas sangat sedikit jika dibandingkan dengan jumlah pengaduan tentang Hak Asasi Manusia yang diterima oleh lembaga negara lainnya seperti Komnas HAM. Oleh karena itu mininnya pengaduan yang diterima oleh Kanwil di atas bisa disebabkan dua hal, pertama minimnya informasi yang diterima masyarakat tentang kehadiran Yankomas itu sendiri, atau disebabkan lemahnya sistem data base yang ada di Kanwil DKI.

Program terakhir dari Rancangan RANHAM 2010-2014 adalah Pemantauan, Evaluasi, dan Pelaporan. Secara umum program ini menekankan pentingnya pengumpulan data yang komprehensif tentang implementasi RANHAM yang akurat dan terkini dan perlunya peningkatan koordinasi antar instansi pusat dan daerah dibawah Sekretariat RANHAM dalam rangka pengumpulan data implementasi RANHAM. Beberapa kegiatan yang dirancang untuk meningkatkan koordinasi digendakan dengan pembuatan dan penyusunan pedoman pengumpulan data, yang diikuti dengan sosialisasi pedoman dan pengumpulan data serta laporan dan evaluasi.

Beberapa substansi dalam draft RANHAM 2010-2014 adalah turunan dari Rencana Aksi dalam RANHAM 2004-2009 yang gagal dilaksanakan dalam periode 2004-2009. Instrumen HAM internasional yang telah diagendakan dalam RANHAM 2004-2009 namun belum diratifikasi antara lain adalah Konvensi Penghentian Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Prostitusi, Konvensi Perlindungan hak-hak Pekerja Migran dan anggota-anggota keluarganya, Protokol

¹²⁸ Matrix Pelayanan Pengaduan Masyarakat Kementerian Hukum dan HAM untuk tahun 2009 dan 2010. data temuan daerah DKI Jakarta, Wawancara dengan Kanwil Depkumhan DKI Jakarta

Opsional Konvensi Hak Anak tentang Perdagangan Anak, Pornografi Anak dan Prostitusi Anak, Protokol Opsional Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan, Protokol Opsional Konvensi Hak Anak tentang Keterlibatan anak dalam konflik bersenjata, Konvensi Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida, Protokol Opsional Konvensi Anti Penyiksaan, Statuta Roma, Konvensi Status Pengungsi, dan Protokol Opsional Tahun 1967 Konvensi Status Pengungsi. Keseleluruhan konvensi tersebut kembali menjadi bagian dalam draft RANHAM 2010-2014.¹²⁹

B. Kelemahan-kelemahan Substansi

Jika dilihat berdasarkan pendekatan idealis dengan mengacu pada konsepsi, prinsip dan standard instrument Hak asasi manusia Internasional maupun dengan mengacu pada hak-hak konstitusional warga Negara berdasarkan UUD 1945, isi dari draft RANHAM 2010-2014 masih jauh dari memadai.

Terdapat sejumlah kelemahan substansial dalam rancangan RANHAM 2010-2014 baik secara konsepsional maupun substansial. Kelemahan yang sama juga ditemui dalam proses penyusunannya. Penelitian ini mendapati sejumlah kelemahan-kelemahan diantaranya sebagai berikut:

a. Mencerminkan masih adanya masalah dalam pemahaman HAM

Rumusan RANHAM 2010-2014 menunjukkan bahwa aparat negara masih memiliki persoalan terkait pemahaman mereka terhadap prinsip hak asasi manusia. Konteks problem yang sifatnya mendasar ini seperti dapat dilihat dalam penjabaran rencana aksi per program kegiatan. Bahwa hak asasi manusia adalah seperangkat nilai dan sekaligus hukum yang menekankan pada negara sebagai pemangku kewajiban untuk menjalankannya dan karena itu jika terjadi persoalan hak asasi maka hal itu sesungguhnya mencerminkan persoalan di level negara dan kegagalan mereka menjalankan kewajibannya itu. Pada titik lain, posisi kesadaran masyarakat memang tidak bisa diabaikan dalam hal ini, namun tekanan hak asasi manusia secara utama ada pada negara sebagai pemangku utama. Adanya persoalan ini dapat kita lihat pada level agenda aksi di lampiran.

b. Mencerminkan pemahaman dan penerimaan yang setengah hati atas HAM

Persoalan pada level kognisi berkenaan persepsi dan penerimaan atas hak asasi manusia juga nampak dalam rancangan ini. Memang dalam rancangan ini dinyatakan pengakuan atas hak asasi manusia selaras dengan prinsip, sebagaimana dapat dilihat dalam bagian menimbang (point a) ataupun di Pasal 1, di mana hak asasi manusia dipahami sebagai hak dasar yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan. Akan tetapi, implementasinya membuka ruang bagi kemungkinan terjadinya pembatasan atas hak asasi manusia. Potensi tersebut terbuka jika melihat substansi rumusan di Pasal 2 terkait tujuan politik RANHAM yang harus mempertimbangkan yang partikular seperti nilai-nilai agama, budaya, adat istiadat, dan lain-lain. Pokok persoalan yang tersirat di dalam rumusan ini adalah potensi munculnya berbagai penafsiran yang memungkinkan implementasinya RANHAM berbelok dari prinsip dasar hak asasi

129 draft RANHAM 2010-2011, Kemenkumham

yang universal. Hal ini nampak jika melihat sejumlah kasus seperti berlanjutnya praktek hukuman mati.

c. Program utama cenderung lebih menekankan dimensi normatif dan kelembagaan

Perbaikan kerangka regulasi dan penataan kelembagaan sesungguhnya menjadi bagian penting dalam konteks pemajuan HAM. Pada titik ini memang memerlukan langkah guna memperbaiki hal itu semua, sehingga hak asasi kian memperoleh landasan kuat secara legal dan ditopang oleh kelembagaan yang bekerja. Namun, penekanan semata hanya pada dimensi itu guna memperbaiki kondisi HAM tentu tidak cukup. Kecenderungan ini dapat kita lihat terkait program utama di dalam Pasal 4. Jika melihat faktanya di lapangan, bahwa di antara persoalan hak asasi manusia juga berlangsung selama ini ada di sektor penegakan. Hal ini menyangkut sejauhmana menjalankan ketentuan hak asasi maupun menuntaskan berbagai kasus pelanggaran yang terjadi. Misalnya dalam kasus pelanggaran hak asasi masa lalu yang tidak tuntas. Dalam rumusan program utama, tidak terlihat ada suatu langkah konkrit guna menuntaskan berbagai persoalan itu. Persoalan itu lebih jauh nampak jika melihat skema rencana kegiatan di dalam lampiran RANHAM.

d. Relasi RANHAM dan program departemen/non departemen kurang terintegrasi

Implementasi jaminan dan pemenuhan HAM yang menjadi kewajiban negara sebagai pemangkunya bergantung pada kerja berbagai institusi yang ada di dalamnya. Mulai dari departemen atau lembaga tinggi negara non departemen. Mereka inilah yang secara teknis menerjemahkan kewajiban negara melalui program kerja dan kinerjanya di lapangan. Pada titik ini, skema RANHAM seharusnya menjadi landasan dalam proses *mainstreaming* hak asasi manusia di dalam berbagai lembaga tersebut. Akan tetapi, yang terlihat dalam RANHAM dan pelaksanaannya lebih nampak berdiri sendiri dan terpisah, dan jikapun ada kegiatan yang bersentuhan dengan berbagai institusi negara itu sifatnya hanya parsial. Dalam konteks penguatan kelembagaan misalnya, agenda aksinya hanya menyangkut proses penguatan institusi RANHAM. Padahal RANHAM juga penting menyoroti pentingnya reformasi dan penguatan institusi kenegaraan lainnya sebagai salah satu program aksinya guna mendorong perbaikan di sektor penegakan HAM.

e. Kegiatan RANHAM tidak dibangun atas dasar bacaan atas persoalan sesungguhnya

Kondisi HAM di masa reformasi masih menunjukkan berbagai persoalan terutama terkait penegakan, namun hal ini nampaknya tidak dijadikan sebagai evaluasi dan koreksi oleh pemerintah untuk menyusun sejumlah kegiatan konkrit RANHAM. Persoalan ini tampak jika melihat rumusan kegiatan di lampiran menyangkut beberapa kondisi hak asasi yang ditekankan akan diperbaiki melalui

RANHAM ini.¹³⁰ Misalnya berkenaan dengan beberapa kegiatan untuk pencapaian 10 hak dasar. Dalam konteks itu, bacaan hambatan tidak menyentuh persoalan yang selama ini banyak disorot seperti penuntasan kasus-kasus pelanggaran di masa lalu, pengungkapan kebenaran, kasus-kasus praktik penyiksaan dan kriminalisasi para pembela hak asasi manusia. Dalam kasus yang lain seperti program hak untuk hidup, draft rencana aksi tidak menyangkut praktek hukuman mati, atau dalam kasus pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan dimana aparat dalam beberapa kasus melakukan pembiaran atas aksi kekerasan yang dilakukan oleh kelompok sosial tertentu. Sayangnya berbagai persoalan itu tidak dipertimbangkan dalam perumusan rencana kegiatan. Dengan demikian kegiatan dalam draft RANHAM 2010-2014, lepas dari konteks persoalan hak asasi manusia di Indonesia pada umumnya.

f. Agenda dan aksi HAM tidak dirumuskan berdasarkan prinsip HAM

Hak asasi manusia memiliki sejumlah ketentuan dan prinsip-prinsip yang harus ditaati dan dijalankan oleh aktor negara. Misalnya berkenaan dengan hak-hak yang masuk kategori tidak dapat dicabut (*non derogable right*), seperti hak untuk hidup (*right to life*). Kendati demikian, prinsip hak asasi yang fundamental itu gagal untuk diterjemahkan ke dalam perencanaan kegiatan RANHAM. Misalnya berkenaan dengan hak hidup yang dalam RANHAM ini tidak menyinggung praktek hukuman mati yang masih berlanjut dan adanya keharusan untuk dihapuskannya bentuk hukuman itu dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional. Padahal praktek hukuman ini sangat bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia dan karena itu harus segera dihapuskan.¹³¹

g. Rancangan kegiatan mencampuradukan antara masalah HAM dan bukan HAM

Persoalan lain yang juga terkandung dalam rancangan kegiatan RANHAM seperti dapat dilihat dalam lampiran Keppres menunjukkan adanya kekacauan penerjemahan prinsip hak asasi manusia. Misalnya, beberapa kegiatan yang sebenarnya bukan persoalan hak asasi dimasukkan, dan sebaliknya yang seharusnya dimasukkan dan menjadi perhatian hak asasi manusia justru tidak dimasukkan. Kegiatan yang bukan menjadi perhatian HAM itu misalnya, masalah aborsi, problem pertambahan penduduk dan angka kelahiran, tawuran pelajar dan mahasiswa, dan lain-lain. Sebaliknya, beberapa persoalan yang seharusnya menjadi perhatian justru tidak dimasukkan sebagai agenda aksi. Misalnya adalah praktek hukuman mati yang seharusnya dihapuskan namun tidak masuk agenda. Padahal praktek ini bertentangan dengan hak untuk hidup. Justru kasus aborsi yang masuk dalam poin kegiatan berkenaan dengan perbaikan kondisi hak ini.¹³²

h. Strategi implementasi program yang masih lemah

Jika dibandingkan dengan generasi RANHAM sebelumnya, tidak banyak yang berubah dalam draft

130 FGD RANHAM dan Pencegahan Penyiksaan, LBH Jakarta dan Partnership, Hotel Grand Kemang, 17 Juni 2010

131 ibid

132 ibid

RANHAM 2010-2014, khususnya dalam hal strategi implementasi program. Berikut ini beberapa kelemahan dalam strategi pencapaian program Ratifikasi OPCAT sebagaimana terdapat dalam draft RANHAM 2010-2014¹³³:

Program	Kelemahan strategi
Persiapan Ratifikasi Konvensi HAM Internasional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proses pembentukan pokja persiapan pengesahan OPCAT tidak mengakomodir representasi dan aspirasi masyarakat sipil 2. Tidak ada konsultasi publik untuk memperoleh masukan dari publik terhadap naskah akademik dan RUU. 3. Sasaran sosialisasi tdk menyentuh parlemen sebagai pembuat undang-undang 4. Adanya gap pemahaman tentang konsepsi hak asasi manusia antara kelompok masyarakat dan pemerintah
Persiapan Harmonisasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belum ada <i>gap analisis</i> tentang peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan OPCAT 2. Proses pembentukan pokja persiapan pengesahan OPCAT tidak mengakomodir representasi dan aspirasi masyarakat sipil
Pendidikan HAM	<ol style="list-style-type: none"> 1. Target tidak menyentuh aktor yang potensial melakukan penyiksaan (Polisi, Satpol PP, Jaksa, Petugas Pemasyarakatan). 2. Belum ada program pengarusutamaan tentang penghapusan penyiksaan

C. Rencana Ratifikasi Optional protocol CAT dalam draft RANHAM 2010-2014

Dalam rancangan Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) tahun 2010 – 2014, Indonesia kembali menjadwalkan untuk meratifikasi Protokol Opsional. Ratifikasi tersebut direncanakan akan dilakukan pada tahun ketiga RANHAM 2010 – 2014, yang artinya akan dilakukan pada tahun 2012. Rencana meratifikasi pada tahun 2012 tentu patut dipertanyakan, karena secara logika, apabila pada RANHAM 2004-2009 rencana ratifikasi Protokol Opsional tersebut dijadwalkan pada tahun 2008, sepatutnya langkah ratifikasi tersebut pada RANHAM berikutnya dijadwalkan pada tahun pertama, bukannya pada tahun ketiga. Bahkan persiapan Pemerintah untuk mengimplementasi RANHAM 2010 -2014 belum menyentuh tahap akhir, per September 2010. Sehingga, besar kemungkinan bahwa rencana tersebut akan mundur kembali.

Keterlambatan ratifikasi OPCAT tersebut patut disayangkan, sebagaimana disebutkan pada bab sebelumnya, bahwa pada dasarnya Optional Protokol Konvensi Anti Penyiksaan mengatur mekanisme-mekanisme pencegahan terjadinya Penyiksaan, baik melalui pembentukan *National Preventif Mechanism* maupun maupun mekanisme Sub Komite di bawah Komite Konvensi Anti Penyiksaan. Pada prinsipnya Optional Protokol ini bertujuan untuk menetapkan suatu mekanisme kunjungan rutin yang dilakukan oleh badan-badan independen internasional dan nasional ke tempat-tempat penahanan untuk mencegah terjadinya tindakan penyiksaan dan penghukuman

133 FGD Evaluasi draft RANHAM 2010-2014 dan Pencegahan Penyiksaan, LBH Jakarta dan Partnership, Hotel Grand Kemang, 17 Juni 2010

lain yang kejam, tidak manusiawi atau yang merendahkan martabat kemanusiaan.

Kehadiran mekanisme-mekanisme pencegahan tersebut sangat relevan dengan situasi tempat-tempat penahanan yang ada di Indonesia saat ini. Dari berbagai laporan-laporan tentang Penyiksaan di Indonesia menyebutkan bahwa maraknya kasus-kasus penyiksaan dan perlakuan kejam lainnya banyak terjadi ditempat-tempat penahanan, baik di tempat tahanan kepolisian maupun dilembaga-lembaga pemasyarakatan. Hal ini lah yang menjadi salahsatu perhatian penting dari Komite Anti Penyiksaan¹³⁴ dan Pelapor Khusus PBB Mr. Manfred Nowak ketika melakukan kunjungan resmi pada tahun 2007.¹³⁵ Oleh karena demikian, pada hakekatnya ratifikasi OPCAT tersebut adalah mendorong lahirnya upaya-upaya positif untuk mempercepat terpenuhinya hak-hak seorang yang berada ditempat-tempat penahanan, baik yang masih berstatus tersangka/terdakwa, atau bagi para narapidana yang berada di lembaga-lembaga pemasyarakatan.

Mundurinya penjadwalan ratifikasi menunjukkan melemahnya komitmen pemerintah RI untuk penghapusan praktik-praktik penyiksaan di Indonesia. Hal ini kontraproduktif dengan semakin kuatnya desakan masyarakat untuk penghapusan berbagai bentuk penyiksaan di Indonesia.

Kondisi ini tentunya patut disayangkan mengingat, tahapan persiapan ratifikasi OPCAT telah dilakukan oleh pemerintah diantaranya dengan telah diselenggarakannya rapat-rapat koordinasi pembahasan dengan berbagai instansi pemerintah seperti Kepolisian, Satpol PP, Depdagri, dan Ditjenpas. selain itu, telah disusun pula naskah akademis dan draft RUU Ratifikasi OPCAT.¹³⁶

Namun demikian, respon dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan mengenai rencana ratifikasi OPCAT justru bersebrangan dengan Ditjenham. Meski beberapa kegiatan yang berhubungan dengan HAM dan penyiksaan telah dilakukan oleh Ditjenham dengan bekerjasama dengan beberapa lembaga donor, namun hingga kini pihak Ditjenpas menyatakan ketidaksiapannya untuk ratifikasi OPCAT dan hadirnya suatu mekanisme nasional pencegahan penyiksaan.¹³⁷

Selain masih adanya masalah dalam hal koordinasi dan kesamaan pandangan antar lembaga pemerintah, beberapa tahapan *action plan* dalam draft RANHAM 2010-2014 juga mengandung sejumlah kelemahan, diantaranya:

- a. Proses pembentukan pokja persiapan pengesahan OPCAT tidak mengakomodir representasi dan aspirasi masyarakat sipil ;
- b. Tidak adanya konsultasi publik untuk memperoleh masukan yang lebih luas dari masyarakat terhadap naskah akademis maupun Draft RUU ratifikasi OPCAT.
- c. Dalam tahapan sosialisasi, tidak dimasukkannya DPR sebagai salah satu sasaran sosialisasi, di masa depan akan berpeluang menjadi kendala dalam proses pembahasan dengan DPR.
- d. Dalam tahapan pendidikan HAM, tidak ada disebut secara khusus lembaga-lembaga yang

134 Komite PBB Anti Penyiksaan mencatat bahwa tidak ada perlindungan yang memadai bagi tahanan, termasuk tidak segera membawa para tahanan ke persidangan yang karena penahanan yang panjang di Kepolisian selama 61 hari; tidak ada sistem pendaftaran yang sistematis terhadap para tahanan dan catatan-catatan periode persidangan; akses terbatas bagi para pengacara dan dokter independen. Lihat selengkapnya paragraf 10 *Concluding observation* Komite CAT, CAT/C/IDN/CO/2 16 Mei 2008.

135 Lihat selengkapnya Laporan Special Rapporture Mr. Manfred Nowak. A/HRC/7/3/Add.3

136 Rusdianto, dalam FGD RANHAM dan Pencegahan Penyiksaan, LBH Jakarta dan Partnership, Hotel Grand Kemang, 26 Agustus 2010.

137 Dina, Direktorat jenderal pemasyarakatan, dalam FGD RANHAM dan Pencegahan Penyiksaan, LBH Jakarta dan Partnership, Hotel Grand Kemang, 26 Agustus 2010.

rentan melakukan penyiksaan sebagai target dan sasaran pelatihan. Selain itu belum ada juga program pengarusutamaan pencegahan penyiksaan.¹³⁸

e. Peluang Keterlibatan Masyarakat

Keterlibatan masyarakat dalam proses pelaksanaan kekuasaan negara atau pemerintahan di pusat dan daerah, merupakan aspek yang mendasar dan sudah seharusnya sebagai ceminan dari dijalankannya prinsip demokrasi dan tata pelaksanaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab. Prinsip demokratis ini seharusnya juga dijalankan dalam konteks pelaksanaan RANHAM. Kendati demikian, ketentuan yang menegaskan adanya keterlibatan masyarakat dalam kepanitian RANHAM di lokal sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 6 (poin 6) dan Pasal 8 (Poin 6) mengandung potensi terjadinya pembatasan. Misalnya, bisa saja muncul penafsiran karena “kondisi dan kebutuhan kabupaten/kota yang bersangkutan”, pemerintah di daerah membatasi keterlibatan dan partisipasi warga dalam pelaksanaan RANHAM. Padahal prinsip partisipasi ini merupakan suatu keharusan sebagai bagian dari tata pelaksanaan pemerintahan yang demokratis.

Perencanaan RANHAM 2010-2014 belum memberikan tempat yang luas bagi partisipasi. draft RANHAM 2010-2014 yang tidak mengakomodir representasi dan aspirasi masyarakat sipil. Hal ini misalnya dapat dilihat dari *plan of actions* tahunan yang mengabaikan keterlibatan masyarakat sipil dalam penentuan agenda dan materi yang harus dimasukkan dalam RANHAM baru.¹³⁹

Tampaknya masyarakat atau unsur perwakilan masyarakat hanya diakui dan direncanakan pelibatannya dalam panitia RANHAM berikut implementasinya. Hal ini dapat dilihat dari sepiunya proses penyusunan dan perumusan RANHAM yang tidak sekalipun mencoba untuk mengundang masukan publik atas evaluasi pelaksanaan RANHAM 2004-2009 yang akan menjadi dasar pijakan perumusan RANHAM 2010-2014, terlebih dalam proses deliberasi terkait substansi dan action plan yang akan disusun. Beberapa lembaga Negara independen yang terkait langsung dengan HAM seperti Komnas HAM, Komnas Perempuan dan Komnas Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), sama sekali tidak dilibatkan dalam proses penyusunan.¹⁴⁰

Draft RANHAM 2010-2014 seolah berjalan sendiri tanpa memperdulikan gerak baik yang didorong oleh sejumlah kalangan masyarakat sipil maupun yang merupakan agenda utama periode sebelumnya. Sebagai konsekuensinya, draft RANHAM 2010-2014 mengikuti pendahulunya, menjadi elitis dan tidak populer ditengah ramainya agenda dan kampanye pemajuan HAM di Indonesia.

138 FGD RANHAM dan Pencegahan Penyiksaan, LBH Jakarta dan Partnership, Hotel Grand Kemang, 17 Juni 2010

139 Desakan pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan RANHAM telah disampaikan oleh Task Force Pemantauan RANHAM, Press Release, 25 Agustus 2010

140 Yosep Adi Prasetyo, komisioner Komnas HAM, dalam FGD Evaluasi draft RANHAM 2010-2014 dan Pencegahan Penyiksaan, LBH Jakarta dan Partnership, Hotel Grand Kemang, 17 Juni 2010. wawancara dengan Komnas Perempuan dan KPAI

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan di bagian terdahulu, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. RANHAM memiliki posisi yang strategis dalam kerangka hukum dan pemajuan HAM di Indonesia. Namun demikian, peran RANHAM dalam pemajuan HAM di Indonesia masih belum signifikan. Secara normatif ia menjadi salah satu turunan dari UUD 1945 dan UU No. 39 tahun 2009 tentang Hak Asasi Manusia. Ia juga dirumuskan selaras dengan kebijakan umum pemerintah dalam RPJMN, Program pencapaian MDGs dan Strategi nasional Akses atas keadilan.
2. Terdapat sejumlah capaian dan kegagalan dalam implementasi RANHAM 2004-2009. Permasalahan yang kerap kali terjadi dalam pelaksanaan RANHAM 2004-2009 antara lain:
 - a. Rendahnya pemahaman HAM dan RANHAM 2004-2009 di lingkungan aparat pemerintah dan penegak hukum (terutama bagi aparat yang bertanggung jawab dalam pelayanan untuk perlindungan dan pemenuhan HAM serta Panitia RANHAM). Faktor inilah yang secara signifikan berdampak pada inefektivitas pelaksanaan seluruh agenda RANHAM 2004-2009.
 - b. Lemahnya koordinasi internal Panitia RANHAM 2004-2009 (di level nasional dan daerah, maupun dalam relasi nasional dan daerah). Ini ditunjukkan dengan persoalan-persoalan di level forum koordinasi (rapat-rapat tidak berjalan efektif karena tidak dilakukan secara regular, tidak dihadiri oleh aparat yang berwenang mengambil keputusan atau dihadiri pejabat yang berganti-ganti) serta ketidaksinkronan agenda antar instansi maupun pusat dan daerah.
 - c. Dampak dan Manfaat implementasi RANHAM 2004-2009 yang belum sampai ke masyarakat (termasuk informasi yang massif terkait apa yang sedang dan sudah dilakukan melalui media-media yang dapat diakses publik dengan mudah). Indikator dan parameter keberhasilan (berupa aktivitas dan produk normatif) yang ditetapkan pemerintah belum bertemu dengan ekspektasi dan parameter yang diinginkan masyarakat, yaitu perubahan pada pelayanan dan perlindungan HAM.
 - d. Masih adanya anggapan bahwa HAM merupakan urusan Kementerian Hukum dan HAM serta Komnas HAM (termasuk LSM HAM), sehingga concern dan kepedulian instansi pemerintah yang lain dan masyarakat lebih luas kurang. Dalam konteks pelaksanaan RANHAM 2004-2009, situasi ini berdampak pada lemahnya dukungan dan apresiasi terhadap agenda-agenda RANHAM 2004-2009 di semua instansi pemerintah dan kelompok-kelompok masyarakat.
 - e. Anggaran RANHAM yang terpusat dan belum terkoordinasi dengan baik. Meskipun Keppres No 40 Tahun 2004 Tentang RANHAM 2004-2009 telah menetapkan sumber dan pengalokasian anggaran, namun system penganggaran yang terpusat menyebabkan kepemilikan terhadap RANHAM oleh daerah-daerah menjadi kurang.

- f. keterlibatan masyarakat yang sangat minim dalam implementasi RANHAM 2004-2009
- 3. Persiapan Ratifikasi OPCAT berjalan lambat dan gagal mencapai target. Proses persiapan ratifikasi OPCAT baru sampai pada konsultasi antar department. Ratifikasi OPCAT tidak dapat dipenuhi pada tahun 2008. Hal ini disebabkan oleh ketidaksiapan stackholder dan infrastruktur legal dan institusional.
- 4. Terdapat sejumlah persoalan dalam proses penyusunan dan rancangan RANHAM 2010-2014 diantaranya:
 - a. Pemerintah terlambat menyelesaikan payung hukum baru untuk RANHAM 2010-2014. Belum diterbitkannya peraturan presiden mengenai RANHAM 2010-2014 menunjukkan tertundanya waktu untuk menyusun RANHAM 2010-2014.
 - b. Koordinasi yang lemah khususnya diantara lembaga-lembaga pemerintah terkait yang merupakan Panitia RAHAM Pusat dalam proses penyusunan RANHAM 2010-2014.
 - c. Lemahnya substansi dan strategi pencapaian rencana aksi dalam RANHAM 2010-2014. Rancangan RANHAM mencampuradukan masalah HAM dan yang tidak terkait samaka sekali dengan konsepsi umum mengenai HAM.
 - d. Tertundanya kembali waktu yang direncanakan untuk Ratifikasi Optional Protocol Konvensi Anti Penyiksaan. Ratifikasi OPCAT diagendakan pada tahun ketiga atau pada tahun 2013.
- 5. Masih sangat minimnya keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan RANHAM 2010-2014. Baik pada tahap perumusan maupun pada perencanaan dan perumusan substansi.

B. Rekomendasi

1. Perlunya penguatan kapasitas Panitia RANHAM 2010-2014, aparat pemerintah dan penegak hukum, serta kelompok-kelompok masyarakat melalui aktivitas-aktivitas pendidikan dan diseminasi HAM dan RANHAM 2010-2014. Termasuk di dalam program ini adalah penyusunan materi, metode dan sistem pendukung pelaksanaan RANHAM 2010-2014 yang efektif dan efisien.
2. Perlunya penguatan mekanisme dan system koordinasi dan konsolidasi internal Panitia RANHAM (Nasional dan Daerah) berdasarkan evaluasi terhadap pelaksanaan RANHAM 2009-2014. Termasuk penyusunan mekanisme penghargaan dan sanksi atas keberhasilan maupun kegagalan pencapaian pelaksanaan RANHAM di semua level instansi pemerintah dan penegak hukum. Hal ini juga termasuk Penyusunan Pedoman penyusunan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi RANHAM.
3. Memperkuat peran kepanitiaan daerah menjadi lebih terkoordinasi dan lebih efektif dan efisien agar lebih sinergis dan kerjasama dengan semua instansi yang terkait dengan agenda RANHAM.
4. Pada kesekretariatan panitia Nasional RANHAM perlu diperkuat dengan diisi oleh tim kerja yang mempunyai keahlian dan kemampuan yang memadai, guna mendukung dan tugas-tugas panitia luas dan termasuk dalam penyusunan laporan tahunan pelaksanaan RANHAM. dan tim laporan agar juga dilibatkan dari kalangan masyarakat sipil dan lembaga ham lainnya seperti Komnas ham, Komnas perempuan dll.
5. Perlunya pengembangan indikator pencapaian HAM dan RANHAM yang berbasis pada

dampak dan kepuasan masyarakat. Dalam hal ini pelibatan masyarakat menjadi kunci penentu bagi keberhasilan pemerintah mencanangkan indikator dan keberhasilan mencapai pemenuhan HAM sebagaimana yang diharapkan masyarakat.

6. Perlunya pelibatan instansi pemerintah dan penegak hukum secara luas, intensif, dan berkesinambungan untuk memastikan komprehensivitas agenda-agenda penegakan HAM oleh pemerintah.
7. Perlunya pengaturan kebijakan anggaran (Pengalokasian, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban) yang lebih jelas dan tegas, sehingga tidak menjadi alasan atau faktor penghambat efektivitas pelaksanaan RANHAM 2010-2014.
8. Perlunya peningkatan partisipasi masyarakat baik sejak perumusan rancangan RANHAM maupun dalam implementasinya.
9. Perlunya revisi perumusan pada bagian indikator capaian Karena hal ini didasarkan pada lebih menguatkan dan mengspesifikasi dan terukur, agar berbagai kegiatan dan rencana lebih mudah terukur dan dievaluasi serta diperbaiki.
10. Perlunya RANHAM masuk dalam Rencana Kerja Tahunan RAN HAM, sebagai satu agenda tersendiri dan mempunyai anggaran sendiri agar bias dimasukkan pada setiap APBN dan APBD maupun pihak lainya. Dalam program kerja sosialisasi, harmonisasi perundang-undangan dan peraturan.
11. Dukungan teknis dan anggaran bagi panitia RANHAM daerah sangat diperlukan, terutama untuk lebih memperjelas kerja-kerja yang lebih spesifik dan terukur. dan juga koordinasi antara panitia RANHAM di daerah dengan mitra –mitranya di daerah karena akan membantu kinerja panitia RANHAM daerah.
12. Pada sistem kampanye dan pengutan nilai-nilai HAM kiranya harus disesuaikan dengan masalah dan kondisi masing-masing dari keberagaman masalah HAM yang ada di daerah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- A national Report submitted/written presentation made in accordance with paragraph 15 (a) (A/HRC/WG.6/I/IDN/I)
- Ampuh Devayan dan Murizal Hamzah, Polemik Penerapan Syariat Islam di Aceh, Yayasan Insan Cita Madani (YICM)-Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, Banda Aceh, 2007
- Baseline Survey Pelaksanaan RANHAM 2004-2009 oleh IDSPS-IOM, 2009
- Baseline survey penyiksaan di Jakarta tahun 2008 "mengungkap kejahatan dengan kejahatan", LBH Jakarta
- Budiyono, Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Kewenangan Polda NAD Dalam Penegakan Syariat Islam, Tesis, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, 2007
- First Annual Report, Subkomite Pencegahan Penyiksaan (SPT), UN Doc. CAT/C/400/2, 14 Mei 2008
- Hulya Ucpinar & Turkcan Baykal, An important step for prevention of torture, Jurnal Torture, Volume 16, No. 3, 2006
- Laporan Alternatif Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (ICERD) di Indonesia, "Menguak Tabir Diskriminasi Rasial dan Impunity di Indonesia", HRWG (Human Rights Working Group), HRWG, 2008
- Laporan Praktek Penyiksaan di Aceh dan Papua selama 1998-2007. Jakarta: Imparsial, 2008
- Laporan review RANHAM, Sebuah aset masyarakat dan aset bangsa bernama RANHAM 2004-2009: Review atas rencana aksi nasional hak asasi manusia 2004-2009 Yayasan TIFA, 2007
- Majalah KEMANUSIAAN, Edisi VI Volume I, op.cit (2007)
- Majalah KEMANUSIAAN, Edisi VI Volume III 2007, (Jakarta: Dirjen HAM)
- Majalah MEDIASI, (Jakarta: Dirjen HAM)
- Materi Pelatihan Protokol Istanbul, "Action against Torture – A Practical Guide to the Istanbul Protocol", REDRESS, Agustus 2004
- OPCAT challenges and the way forwards: the ratification and implementation of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, Audrey Olivier & Marina Narvaez, Human Rights Centre University of Essex
- OPCAT Ratification, CAVEAT, Volume 13/II, Juni 2010, LBH Masyarakat
- R. Wiriaatmadja, Pokok-Pokok Usulan Penelitian (Bandung: LAPAS. Unpad, 1991
- Torture prevention in practice, Edouard Delaplace & Matt Pollard, Jurnal Torture Vol. 16, No. 3, 2006
- UNCAT, second periodic reports of State Parties, Indonesia, CAT/C/72/Add.1



ISBN: 978-979-26-9671-4



partnership

Partnership for Governance Reform

Jl. Wolter Monginsidi No. 3

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110

INDONESIA

Phone +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>