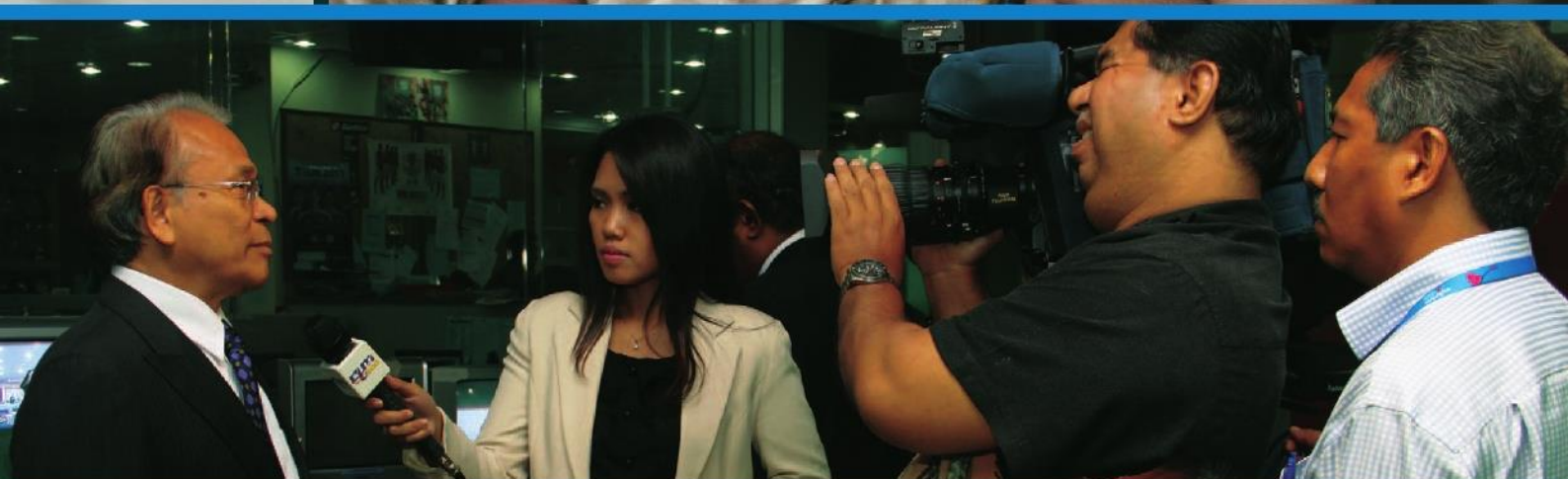


# Panduan Pelaksanaan Penyelidikan Nasional terhadap Pelanggaran HAM dengan Pola Sistematis



**ASIA PACIFIC FORUM**  
ADVANCING HUMAN RIGHTS IN OUR REGION

**RAOUL  
WALLENBERG  
INSTITUTE**  
OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW

# Catatan

Nama dan istilah yang digunakan dan presentasi materi di dalam publikasi ini tidak mewakili pernyataan pendapat apa pun dari sisi APF atau RWI mengenai status hukum negara mana pun teritori, kota atau wilayah, atau wewenangnya, atau mengenai delimitasi batas-batas negara tersebut.

ISBN 978-0-9873578-4-7 (APF cetak)

ISBN 978-0-9873578-5-4 (APF elektronik)

ISBN 91-86910-98-1 (RWI)

*Panduan Pelaksanaan Penyelidikan Nasional terhadap Pelanggaran Hak Asasi Manusia dengan Pola Sistematis*

© Hak Cipta Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions dan Raoul Wallenberg Institute of Human Rights dan Humanitarian Law September 2012

APF dan RWI mengizinkan penggunaan sebagian isi dari publikasi ini untuk diperbanyak secara cuma-cuma dengan syarat agar menyebutkan sumbernya dan salinan publikasi yang memuat isi tersebut dikirimkan ke alamat berikut ini:

Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions  
GPO Box 5218  
Sydney NSW 1042  
Australia

Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law  
Box 1155  
SE-221 05 Lund  
Sweden

# Kredit

Foto-foto Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah milik Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang memegang seluruh hak terkait dengan penggunaannya.

Foto sampul muka

*Kiri:* Foto PBB oleh Martine Perret

*Tengah:* Foto PBB oleh John Isaac

*Bawah:* Komisi Hak Asasi Manusia Malaysia

# DAFTAR ISI

Ucapan Terima Kasih	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Singkatan	vi
Perkenalan bagi pengguna	vii

---

Bab 1:	Lembaga HAM Nasional dan Penyelidikan Nasional	1
Bab 2:	Konsep Penyelidikan Nasional	5
Bab 3:	Memilih persoalan	13
Bab 4:	Menyiapkan naskah latar belakang (ruang lingkup)	18
Bab 5:	Mengidentifikasi, berkonsultasi dan berhubungan dengan para pemangku kepentingan	24
Bab 6:	Merumuskan tujuan dan kerangka acuan penyelidikan	30
Bab 7:	Menunjuk komisioner penyelidik dan staf	36
Bab 8:	Mengumpulkan sumber daya lain	43
Bab 9:	Penyelesaian rencana penyelidikan	45
Bab 10:	Memperoleh informasi: riset dan bukti-bukti	48
Bab 11:	Mengadakan dengar kesaksian publik	52
Bab 12:	Membuat rekomendasi	65
Bab 13:	Menyusun laporan	70
Bab 14:	Menerbitkan laporan	78
Bab 15:	Tindak lanjut	83
Bab 16:	Evaluasi	88

---

Ringkasan	91
Bahan-bahan tentang penyelidikan nasional	95

---

## Studi kasus

1987-89	Penyelidikan Nasional tentang Anak-Anak Tuna Wisma Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia	97
1991-93	Penyelidikan Nasional tentang HAM dan Penyakit Mental Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia	100
1995-97	Penyelidikan Nasional tentang Pemisahan Anak-Anak Aborigin dan Anak-Anak Kepulauan Selat Torres Dari Keluarganya Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia	104
2003-04	Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Pelayanan Kesehatan Komisi HAM Nasional India	108
2003-05	Penyelidikan Nasional tentang Transportasi Darat Umum yang Dapat Diakses Komisi HAM Selandia Baru	112
2005-06	Penyelidikan Nasional tentang Hak untuk Bebas dari Penyiksaan Komisi HAM Nasional Mongolia	117

# UCAPAN TERIMA KASIH

Panduan ini ditulis oleh Chris Sidoti, Konsultan Senior untuk APF, dengan saran dan kajian ulang manuskrip disediakan oleh Ahli KOMNAS Brian Burdekin AO, Professor Tamu di RWI.

Kieren Fitzpatrick memberikan masukan selama proyek berlangsung, sementara koordinasi proyek dilakukan oleh Suraina Pasha. Asisten Penelitian dilaksanakan oleh Erin Crawford dan Clare Sidoti.

Komponen-komponen audio visual yang dibuat oleh James Iliffe dan Michael Power, membangun landasan bagi film APF *'Menjangkau Publik'* (2006) yang dikonsepskan dan dikelola oleh Pip Dargan.

Desain dan tata letak dibuat oleh Lisa Thompson dari JAG Designs.

Para pejabat dari anggota lembaga-lembaga APF – meliputi B.S. Nagar dari Komisi Hak Asasi Manusia Nasional India, Emily Mourad Hanna dari Komisi HAM Independen Palestina dan Dzul Affandi Mat Noor dari Komisi Hak Asasi Manusia Malaysia - yang memberi kontribusi materi dan informasi yang dimanfaatkan sepanjang proyek ini berlangsung.

APF dan RWI sangat menghargai waktu dan kontribusi yang diberikan anggota lembaga APF bagi proyek ini.

APF sangat menghargai dukungan dari semua mitra kami.



# KATA PENGANTAR

*Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions* (Forum Asia Pasifik untuk Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional) dan *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law* (RWI) telah berkolaborasi sejak lama dalam membangun kapasitas lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional (NHRI—untuk selanjutnya dalam panduan ini, disebut dengan Komnas) di kawasan Asia Pasifik melalui program-program pelatihan. Program-program ini memiliki tujuan yang sangat praktis. Program tersebut membekali para anggota Komisi dan staf untuk menjalani serangkaian fungsi-fungsi lembaga mereka secara lebih efektif, dengan strategi-strategi yang lebih baik dan metodologi yang lebih profesional. Penyelenggaraan penyelidikan hak asasi manusia nasional telah menjadi salah satu subyek utama dalam program-program ini.

Panduan ini menerangkan mengenai apakah yang dimaksud dengan penyelidikan nasional, bagaimana hal tersebut berkaitan dengan pekerjaan dari sebuah Komnas secara keseluruhan dan bagaimana hal tersebut dilaksanakan. Panduan ini menjadi sebuah tuntunan bagi Komnas tentang “bagaimana caranya” dalam mempertimbangkan atau mengadakan sebuah penyelidikan hak asasi manusia nasional.

Panduan ini melengkapi dua sumber lainnya yang disusun bersama oleh APF dan RWI:

- Sebuah kompilasi modul-modul seminar pelatihan lima-hari tentang pelaksanaan penyelidikan hak asasi manusia nasional, dari tahap perencanaan paling awal hingga tahap evaluasi
- Sebuah kumpulan materi tentang penyelidikan nasional, termasuk materi mengenai penyelidikan nasional yang diselenggarakan oleh Komnas di kawasan Asia Pasifik selama 25 tahun terakhir.

Sumber-sumber ini dapat diperoleh dengan mengajukan permintaan ke kedua organisasi.

Dalam menyusun panduan ini, APF dan RWI mendorong Komnas-Komnas di Asia Pasifik yang belum melaksanakan sebuah penyelidikan nasional untuk mempertimbangkannya. Tujuannya adalah menyediakan informasi mengenai pengalaman di kawasan Asia Pasifik dalam memelopori penyelenggaraan penyelidikan nasional bagi Komnas-Komnas yang berada di luar kawasan ini. Selain itu, juga bertujuan mencerminkan pembelajaran yang telah ditarik oleh lembaga-lembaga yang sudah melaksanakan penyelidikan nasional sehingga penyelidikan nasional di masa mendatang akan sedapat mungkin efektif dan sukses seperti sebelumnya.



**Kieren Fitzpatrick**  
Direktur  
Asia Pacific Forum of National  
Human Rights Institutions



**Brian Burdekin AO**  
Profesor Tamu  
Raoul Wallenberg Institute of Human  
Rights and Humanitarian Law



**ASIA PACIFIC FORUM**  
ADVANCING HUMAN RIGHTS IN OUR REGION

**RAOUL  
WALLENBERG  
INSTITUTE**  
OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW

## DAFTAR SINGKATAN

<b>APF</b>	<i>Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions</i> (Forum Asia Pasifik untuk Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional)
<b>NGO</b>	<i>Non-governmental organization</i> (organisasi non-pemerintah)
<b>NHRI</b>	<i>National Human Rights Institutions</i> (Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional -- Komnas)
<b>RWI</b>	<i>Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law</i> (Institut Raoul Wallenberg untuk Hak Asasi Manusia dan Hukum Kemanusiaan)
<b>UN</b>	<i>United Nations</i> (PBB / Perserikatan Bangsa-Bangsa)



## PERKENALAN BAGI PENGGUNA

Selama 20 tahun berselang, Komnas di kawasan Asia Pasifik telah mempelopori suatu pendekatan inovatif bagi pekerjaan mereka, suatu metodologi kreatif yang dikenal sebagai penyelidikan nasional.

Penyelidikan nasional adalah suatu penyelidikan terhadap masalah hak asasi manusia yang sistematis di mana masyarakat umum diundang untuk berpartisipasi. Penyelidikan nasional dilaksanakan dengan cara yang transparan dan bersifat publik. Hal tersebut mencakup bukti umum dari para saksi dan ahli, yang diarahkan menuju investigasi pola sistematis pelanggaran hak asasi manusia, dan identifikasi dari temuan-temuan dan rekomendasi. Penyelidikan nasional memerlukan beragam keahlian yang luas di dalam lembaga, yang mencakup para peneliti, pendidik, penyelidik dan orang-orang dengan pengalaman dalam bidang pengembangan kebijakan.

Penyelidikan nasional menerapkan beragam fungsi Komnas seperti investigasi, analisis, pelaporan, saran dan rekomendasi, penumbuhan kesadaran masyarakat dan pendidikan hak asasi manusia. Satu alasan mengapa metodologinya begitu kreatif adalah karena metodologi tersebut melibatkan penerapan semua fungsi-fungsi itu, dalam cara yang komprehensif, dan terpadu, melalui sebuah proses tunggal penyelidikan nasional.

Panduan ini menerangkan apa yang dimaksud dengan penyelidikan nasional, bagaimana hal tersebut berkaitan dengan pekerjaan Komnas secara keseluruhan dan bagaimana hal tersebut dilaksanakan. Panduan ini diawali dengan suatu pengenalan singkat tentang Komnas, yang secara khusus mengacu kepada Prinsip-Prinsip Paris. Kemudian mulai membahas konsep penyelidikan nasional – apa yang dimaksud, kapan saat yang tepat untuk melaksanakan penyelidikan, dan kapan saat yang tidak tepat serta apa saja hal yang dapat dicapai melaluinya.

Sebagian besar dari panduan diarahkan pada deskripsi langkah demi langkah tentang bagaimana sebuah penyelidikan nasional itu diselenggarakan. Bab 2 mengidentifikasi 14 langkah dalam melaksanakan sebuah penyelidikan nasional. Langkah-langkah tersebut bukanlah langkah konsektif. Artinya, tidak dilaksanakan berurutan, di mana suatu langkah baru dimulai ketika langkah sebelumnya telah rampung. Tetapi, beberapa langkah dilaksanakan secara simultan atau ada beberapa yang diulang kembali setelah beberapa langkah. Namun masing-masing mewakili suatu kegiatan yang berbeda yang merupakan bagian dari proses penyelidikan nasional. Setiap langkah merupakan subyek dari suatu bab yang terpisah di dalam panduan. Dengan demikian panduan ini menunjukkan apa saja yang perlu dilaksanakan untuk melangsungkan suatu penyelidikan nasional dan bagaimana hal tersebut dilakukan.

Panduan ini bertujuan untuk memberikan Komnas informasi dasar yang mereka perlukan untuk mempertimbangkan apakah suatu penyelidikan nasional dapat dimulai dan untuk kemudian melaksanakannya.

## Bab 1:

### Lembaga HAM Nasional dan Penyelidikan Nasional

#### PERTANYAAN PENTING

- Apakah yang dimaksud dengan lembaga Komnas?
- Apa saja Prinsip-Prinsip Paris?
- Bagaimana kaitan antara penyelidikan nasional dengan fungsi inti dari Komnas?

#### 1. APAKAH YANG DIMAKSUD DENGAN LEMBAGA HAM NASIONAL (KOMNAS)?

Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional (Komnas) adalah lembaga negara resmi dan independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia. Beberapa Komnas dibentuk berdasarkan konstitusi negara masing-masing. Lainnya dibentuk berlandaskan hukum lembaga legislatif (parlemen). Mereka memiliki mandat yang luas untuk memajukan dan melindungi HAM. Undang-undang pembentukannya memberikan lembaga tersebut fungsi tertentu dan memberikan wewenang yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut. Di seluruh Komnas, lembaga ini mempunyai fungsi meneliti, memberi saran dan memberi pendidikan seputar permasalahan HAM. Dalam sebagian besar kasus mereka juga bertanggung jawab untuk menginvestigasi pelanggaran atas hak asasi manusia dan mencari jalan keluar untuk mengatasi keluhan-keluhan pelanggaran.

Di awal riwayatnya, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyadari adanya kebutuhan bagi negara untuk membentuk lembaga domestiknya masing-masing demi memajukan dan melindungi hak asasi manusia. Pada tahun 1946, Dewan Ekonomi dan Sosial PBB mengesahkan sebuah resolusi yang mengundang Negara-Negara Anggota PBB untuk mempertimbangkan membentuk lembaga-lembaga lokal. Lalu pada tahun 1978, lebih dari tiga puluh tahun kemudian, PBB menyelenggarakan seminar bagi negara-negara tentang lembaga nasional. Namun, sangat sedikit lembaga yang dibentuk sebelum tahun 1990-an.

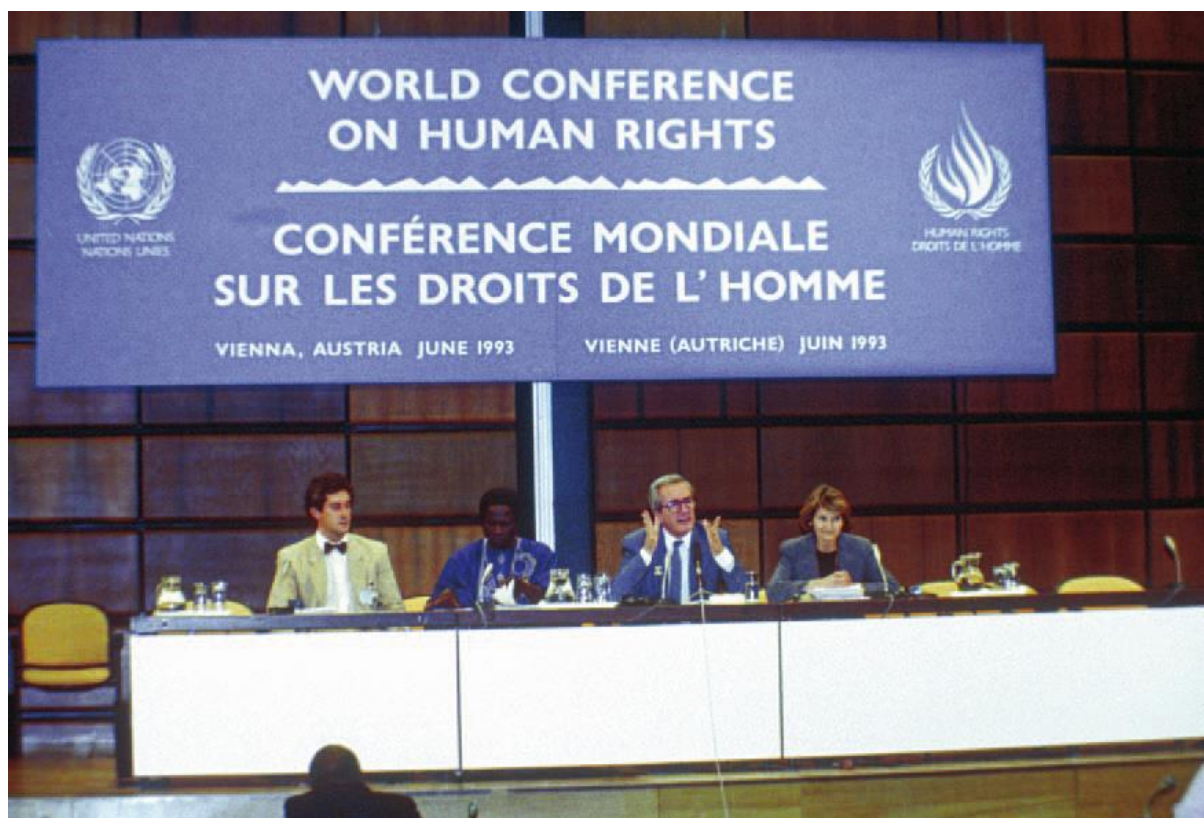
Konferensi Dunia kedua tentang Hak Asasi Manusia, yang diadakan di Wina, Austria, pada 1993, memberikan sebuah dorongan kuat untuk mendirikan Komnas. Deklarasi dan Program Aksi Wina, diadopsi secara bulat oleh Konferensi, yang mendeklarasikan

*Konferensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia menegaskan peran penting dan konstruktif yang dimainkan oleh lembaga nasional dalam memajukan dan melindungi hak asasi manusia, terutama kapasitas mereka sebagai penasihat bagi pemerintahan yang kompeten, peran mereka dalam menangani pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia, menyebarkan informasi tentang hak-hak asasi manusia, serta pendidikan dalam bidang hak asasi manusia.*

*Konferensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia mendorong pembentukan dan penguatan lembaga-lembaga nasional, dengan memerhatikan 'Prinsip-Prinsip terkait dengan status lembaga nasional' dan mengakui bahwa adalah hak bagi setiap Negara untuk memilih kerangka yang paling sesuai bagi kebutuhan khususnya pada tingkat nasional.<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Deklarasi dan Program Aksi Wina; bagian 1, para.36.





(Briefing Pers Final, Konferensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia, 25 Juni 1993. Foto PBB.)

Setiap tahun setelah Konferensi Dunia Wina, Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia mengesahkan sebuah resolusi yang menegaskan dukungan internasional bagi Komnas dan mendorong seluruh negara untuk membentuknya.<sup>2</sup> Terdapat resolusi-resolusi yang serupa di Sidang Majelis Umum.<sup>3</sup> Dewan Hak Asasi Manusia mengadopsi sebuah resolusi tentang Komnas pada sidang di bulan Juni 2011 di mana sidang tersebut kembali menegaskan “pentingnya pembentukan dan penguatan atas lembaga nasional yang efektif, independen dan pluralistik demi memajukan dan melindungi hak asasi manusia, sejalan dengan Prinsip-Prinsip Paris”.<sup>4</sup> Pada 1995, PBB menunjuk seorang Penasihat Khusus Lembaga Nasional untuk bekerja sama dengan Komisioner Tinggi untuk Hak Asasi Manusia dan, sejak 1995, Komisioner Tinggi HAM telah menanggapi Deklarasi dan Program Aksi Wina serta Resolusi-Resolusi PBB dengan mendukung pembentukan serta penguatan dari lembaga-lembaga tersebut.

## 2. PRINSIP-PRINSIP PARIS

Komnas harus didirikan sejalan dengan Prinsip yang terkait dengan Status Lembaga Nasional (Prinsip-Prinsip Paris).<sup>5</sup> Deklarasi dan Program Aksi Wina mendorong “pembentukan dan penguatan dari lembaga nasional, memerhatikan ‘Prinsip-Prinsip yang terkait dengan status lembaga nasional’...”.<sup>6</sup>

Pada 1991, Pusat Hak Asasi Manusia PBB menyelenggarakan sebuah lokakarya Komnas untuk pertama kalinya. Hanya terdapat kurang dari 20 lembaga Komnas kala itu dan hampir seluruhnya hadir. Mereka bertemu di Paris dari tanggal 7 hingga 9 Oktober 1991, bersama dengan para perwakilan Pemerintah, badan PBB, organisasi non-pemerintah (LSM) serta mekanisme HAM regional. Mereka merancang dan mengadopsi Prinsip-Prinsip yang kemudian didukung oleh Komisi

<sup>2</sup> Resolusi terakhir Komisi Hak Asasi Manusia yang serupa adalah resolusi 2005/74.

<sup>3</sup> Resolusi yang paling baru adalah Resolusi Majelis Umum 65/207, diadopsi pada 21 Desember 2010.

<sup>4</sup> Resolusi Dewan Hak Asasi Manusia 17/9; operatif para. 1.

<sup>5</sup> “Penyelidikan Nasional (*National Inquiries*)” dalam *Lembaga HAM Nasional di Kawasan Asia Pasifik (National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region)*; Brian Burdekin, dan Jason Naum; 2007.

<sup>6</sup> Deklarasi dan Program Aksi Wina; bagian 1, para.36.

PBB untuk Hak Asasi Manusia dan Majelis Umum.<sup>7</sup> Pengadopsian Prinsip-Prinsip Paris tidaklah lazim sebab sistem PBB biasanya tidak mendukung standar-standar yang tidak dirancang melalui proses-prosesnya sendiri. Namun fakta bahwa hal tersebut dirancang langsung oleh Komnas sendiri, membuat prinsip tersebut menjadi relevan bagi dan kredibel di antara lembaga-lembaga.

Prinsip-Prinsip Paris telah memberikan sebuah tolak ukur, serangkaian persyaratan minimum, bagi Komnas. Prinsip tersebut terus menjadi standar di mana struktur, bentuk dan landasan hukum sebuah lembaga dinilai dalam menentukan apakah lembaga yang bersangkutan layak menerima pengakuan internasional. Prinsip tersebut tidak menjamin keefektifan akan sebuah Komnas, namun hanya memastikan bahwa suatu lembaga mematuhi hukum, struktur, mandat serta cakupan operasi dalam batasan minimal yang dapat diterima secara internasional. Prinsip tersebut merupakan sebuah instrumen bagi evaluasi struktural, dan bukan untuk evaluasi berbasis kinerja atau berbasis dampak.<sup>8</sup>

Prinsip-Prinsip Paris mensyaratkan bahwa Komnas memiliki jaminan kemandirian.

- Kemandirian Komnas haruslah **legal**, artinya, didasari oleh undang-undang yang menjadi landasan pendirian lembaga. Undang-undang harus menetapkan bahwa Pemerintah tidak dapat memerintahkan Komnas untuk mengadopsi suatu kebijakan tertentu atau melakukan suatu langkah tindakan tertentu.
- Kemandirian harus **dapat dijalankan**. Komnas harus bebas untuk menentukan proyek atau kegiatan apa yang akan atau tidak akan dilaksanakan.
- Komnas harus mandiri dalam **kebijakan**, mampu menentukan sendiri pandangannya mengenai permasalahan hak asasi manusia tertentu dan rekomendasi apa saja yang dibuat untuk memperbaiki kinerja di bidang hak asasi manusia negara tersebut.
- Komnas harus memiliki kemandirian **finansial** untuk mampu menentukan prioritasnya sendiri untuk mendanai, termasuk alokasi anggaran yang disediakan kepadanya oleh negara, di antara berbagai program dan kegiatan.
- Yang terpenting, Komnas harus mempunyai **anggota-anggota yang mandiri**. Untuk memastikan hal ini, undang-undang harus menetapkan kriteria dan prosedur yang jelas dan tepat untuk penunjukkan para anggota; suatu prosedur luar biasa di mana pemecatan diperlukan akibat kelakuan buruk atau tidak adanya kapasitas; dan sebuah masa jabatan tetap dengan panjang waktu yang cukup untuk mendorong kemandirian dalam berpikir dan bertindak.

### 3. FUNGSI DAN KEWENANGAN KOMNAS

Prinsip-Prinsip Paris juga menggambarkan jenis-jenis fungsi yang dimiliki Komnas dan jenis-jenis kewenangan yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut.

Luasnya fungsi tersebut termasuk menangani keluhan-keluhan individual, memulai investigasi mereka sendiri, mengatasi masalah-masalah sistematis, membuat rekomendasi kepada Pemerintah, melakukan intervensi dalam proses persidangan dan menyelenggarakan penumbuhan kesadaran serta pendidikan masyarakat. Tidak semua Komnas akan mempunyai seluruh fungsi-fungsi tersebut. Contohnya, beberapa lembaga tidak berwenang untuk bertindak semi peradilan (quasi judicial) dalam menangani pengaduan-pengaduan individu. Tetapi, sebagian besar Komnas mempunyai fungsi-fungsi ini. Di kawasan Asia Pasifik, semua Komnas mempunyai wewenang semi peradilan untuk memungkinkan mereka menerima, menginvestigasi dan menyelesaikan keluhan atas pelanggaran hak asasi manusia.

Jenis wewenang yang dinilai penting untuk melaksanakan fungsi tersebut antara lain mendesak permintaan atas dokumen, memasuki dan menginspeksi bangunan, mendesak kehadiran seorang saksi dan memeriksa saksi di bawah sumpah. Sebagian Komnas memiliki wewenang untuk memulai penuntutan, termasuk yang terkait dengan pelanggaran pidana yang berdimensi HAM.

Sebagian mempunyai wewenang untuk mengeluarkan penetapan ketika menangani pengaduan. Sebagian besar bertindak hanya dalam kapasitas peran penasihat atau pemberi rekomendasi, sesuai

<sup>7</sup> Resolusi Komisi HAM 1992/54 tahun 1992 dan Resolusi Majelis Umum 48/134 tahun 1993.

<sup>8</sup> Kinerja dan legitimasi: lembaga HAM nasional (*Performance and legitimacy: national human rights institutions*); Richard Carver, International Council for Human Rights Policy; 2004 (edisi kedua).

dengan status mereka sebagai lembaga yang terpisah dari Pemerintah, badan legislatif dan pengadilan.

#### **4. PRINSIP-PRINSIP PARIS DAN PENYELIDIKAN NASIONAL**

Prinsip-Prinsip Paris tidak membuat acuan khusus terhadap penyelidikan nasional. Namun fungsi-fungsi dan wewenang yang dicantumkan di dalam Prinsip tersebut merupakan fungsi serta wewenang yang diperlukan Komnas untuk menyelenggarakan penyelidikan nasional. Pada kenyataannya, Komnas merespon banyak fungsinya ketika melakukan penyelidikan nasional dan dihimbau untuk menggunakan banyak wewenangnya. Suatu penyelidikan nasional memungkinkan lembaga tersebut untuk menjalankan investigasi terhadap permasalahan HAM serius; untuk mengungkap pelanggaran HAM; mengembangkan temuan dan rekomendasi yang terkait dengan permasalahan; menumbuhkan kesadaran publik dan menyediakan pendidikan HAM secara umum dan pada permasalahan spesifik yang terkait; mengidentifikasi tindakan di masa mendatang yang perlu diambil oleh lembaga itu sendiri atau lembaga lainnya demi menyediakan penanggulangan terhadap korban dan untuk memastikan pemenuhan HAM yang lebih baik di masa mendatang.

##### **POIN-POIN PENTING: BAB 1**

- **Lembaga HAM Nasional (Komnas) adalah lembaga negara resmi, dan independen yang dibentuk berdasarkan hukum untuk memajukan dan melindungi HAM.**
- **Prinsip-Prinsip Paris menetapkan persyaratan minimum untuk Komnas yang efektif mandiri, standar yang menilai struktur, bentuk dan landasan hukum sebuah lembaga dalam menentukan apakah lembaga tersebut layak menerima pengakuan internasional.**
- **Prinsip-Prinsip Paris mensyaratkan bahwa Komnas telah mempunyai jaminan kemandirian.**
- **Penyelidikan nasional merupakan suatu mekanisme yang memungkinkan Komnas untuk menjalankan banyak fungsi inti mereka dalam menginvestigasi, mendidik, menumbuhkan kesadaran, mengawasi dan memberi saran seputar permasalahan HAM.**

## Bab 2:

### Konsep Penyelidikan Nasional

#### PERTANYAAN PENTING

- Apakah yang dimaksud dengan penyelidikan HAM nasional?
- Mengapa melakukan sebuah penyelidikan nasional?
- Faktor apa sajakah yang perlu dipertimbangkan dalam memutuskan untuk melakukan sebuah penyelidikan nasional?
- Apa sajakah langkah-langkah dalam melakukan sebuah penyelidikan nasional?

#### 1. SIFAT DARI PENYELIDIKAN NASIONAL

Penyelidikan nasional adalah suatu investigasi terhadap masalah HAM yang sistematis di mana masyarakat umum diundang untuk turut serta. Banyak Komnas melakukan penyelidikan nasional sebagai bagian dari kegiatan untuk memenuhi mandat mereka. Penyelidikan nasional dilaksanakan dengan cara yang transparan dan publik. Hal tersebut mencakup bukti publik dari para saksi dan ahli, yang diarahkan menuju investigasi pola sistemik pelanggaran HAM, dan identifikasi dari temuan-temuan dan rekomendasi. Penyelidikan nasional memerlukan beragam keahlian yang luas di dalam lembaga, termasuk para peneliti, pendidik, penyelidik dan orang-orang dengan pengalaman dalam bidang pengembangan kebijakan.

Sebuah penyelidikan nasional menghasilkan satu atau beberapa laporan yang memasukkan bukti penyelidikan yang diterima, beserta analisis situasi, temuan fakta dan rekomendasinya. Rekomendasi tersebut dapat berkisar cukup luas, ditujukan kepada banyak pihak di suatu negara yang bertanggung jawab atas jenis HAM terkait. Rekomendasi tersebut dapat ditujukan kepada Pemerintah, perusahaan sektor swasta, organisasi non-pemerintah, institusi pendidikan, dan organisasi masyarakat sipil lainnya. Rekomendasi tersebut juga dapat dialamatkan kepada perseorangan yang mempunyai bagian penting untuk diperankan di dalam komunitas, dan terkait dengan permasalahan tertentu.

Oleh karena sifatnya, penyelidikan nasional berbeda dengan fungsi-fungsi lain yang dijalankan oleh sebuah Komnas, bahkan bila mereka menyertakan banyak dari fungsi-fungsi tersebut. [Penyelidikan nasional] melibatkan investigasi—namun banyak dari investigasi dilaksanakan dalam sebuah forum publik dan bukti disediakan secara langsung, biasanya di hadapan umum, oleh para korban, para ahli, dan kemungkinan oleh para pelaku. Penyelidikan nasional juga memiliki komponen pendidikan yang menjadikannya berbeda dengan bentuk investigasi lain yang dijalankan oleh Komnas. Sebuah penyelidikan nasional memerlukan riset namun banyak dari riset-riset tersebut telah dilakukan dan fungsi dari Penyelidikan adalah untuk memeriksa dan membandingkan secara seksama serta menganalisisnya.

Proses penyelidikan nasional telah dikembangkan oleh Komnas di kawasan Asia Pasifik. Hal tersebut telah dinilai sangat bermanfaat dalam mendukung suatu pemeriksaan luas atas pelanggaran HAM dengan pola sistematis yang kompleks. Sebab hal tersebut dapat mengatasi situasi yang lebih besar dibandingkan dengan pengaduan-pengaduan individual. Hasilnya dapat tetap berupa rekomendasi yang menyediakan ganti rugi atau upaya hukum bagi perseorangan namun fokus utamanya bertumpu pada pola pelanggaran sistematis. Untuk alasan tersebut, maka penyelidikan nasional mempunyai nilai pendidikan yang tinggi. Ia memperkenalkan, mengungkap dan menerangkan suatu situasi kompleks kepada masyarakat luas, menawarkan sebuah analisis



berbasis hukum HAM dan menyediakan rekomendasi untuk ditanggapi secara sistematis.

Penyelenggaraan penyelidikan nasional didukung oleh wewenang yang diberikan kepada Komnas di dalam undang-undang. Komnas jarang menggunakan wewenang tersebut, termasuk dalam perkembangan sebuah penyelidikan nasional, tetapi keberadaan yang sesungguhnya dari wewenang tersebut adalah untuk memberikan suatu landasan hukum yang kuat yang mendorong kerjasama antara proses penyelidikan dan lembaga. Wewenang untuk memanggil kehadiran saksi, misalnya, tidak perlu digunakan. Adanya wewenang tersebut dapat dianggap cukup untuk memastikan bahwa para saksi akan hadir.

Wewenang untuk memperoleh sebuah dokumen mungkin tidak perlu dipakai sebab, sekali lagi, keberadaan wewenang untuk mengadakan Penyelidikan Nasional itu cukup untuk memastikan bahwa dokumen tersebut diberikan. Kewenangan yang kuat sangat penting bagi pelaksanaan penyelidikan nasional yang efektif, meskipun kewenangan tersebut tidak pernah digunakan. Karena Komnas, tidak seperti organisasi non-pemerintah dan badan-badan akademis, mempunyai kekuasaan tersebut, Komnas berada pada posisi yang tepat untuk melaksanakan penyelidikan nasional atas pelanggaran HAM yang sistematis.



(Foto PBB oleh Evan Schneider.)

## 2. MENGAPA MELAKUKAN SEBUAH PENYELIDIKAN NASIONAL?

Profesor Brian Burdekin, yang mempelopori proses penyelidikan nasional ketika beliau menjabat sebagai Komisioner HAM di Australia, menuliskan sembilan alasan untuk melakukan penyelidikan nasional.

1.	Pertama, melalui sebuah penyelidikan nasional, sejumlah besar pengaduan individu dapat diatasi dengan cara yang proaktif dan hemat biaya – termasuk kasus-kasus perseorangan yang karena berbagai alasan, termasuk alasan disabilitas, isolasi atau ketidakpedulian dari mandat Komisi HAM atau bahkan karena keberadaannya, tidak dapat mendekati Komnas untuk meminta bantuan.
2.	Kedua, proses penyusunan kerangka acuan suatu penyelidikan dilaksanakan sambil berkonsultasi dengan organisasi non-pemerintah dan pihak lain yang mewakili, atau membela atas nama, individu yang terlibat. Proses ini mempunyai manfaat ganda – menguatkan pemahaman organisasi non-pemerintah atas peranan Komnas dan memungkinkan Komnas untuk mengetahui informasi melalui konsultasi dengan para pihak di tengah masyarakat yang secara langsung terlibat dalam permasalahan terkait.
3.	Ketiga, menyelenggarakan dengar kesaksian publik terbuka ke media merupakan sebuah cara yang amat sangat hemat biaya untuk mendidik masyarakat umum tentang Komnas dan tanggung jawabnya dan juga menginformasikan kepada kelompok tertentu di tengah masyarakat yang mempunyai tanggung jawab khusus terhadap permasalahan yang sedang diinvestigasi dan implikasi-implikasi HAM mereka. "Kelompok-kelompok" ini meliputi para politisi yang bertanggung jawab untuk membuat peraturan perundang-undangan dan program serta para birokrat yang bertanggung jawab atas saran kebijakan.
4.	Keempat, penyelidikan nasional dapat mengatasi secara efektif pelanggaran HAM secara sistematis – berdasarkan pada bukti dari kasus-kasus perseorangan, namun juga mengikutsertakan pemeriksaan cermat terhadap hukum, kebijakan dan program (atau ketiadaan dari semuanya) yang mengakibatkan timbulnya pelanggaran tersebut. Merupakan hal yang penting untuk dipahami bahwa banyak dari kelompok-kelompok yang paling rentan dan termarginalkan, yang paling membutuhkan bantuan dari Komnas, adalah korban dari diskriminasi yang menyebar luas, sistematis dan terkadang sistemik.
5.	Kelima, seperti yang secara jelas dibuktikan dari penyelidikan nasional menyangkut masalah anak-anak dan remaja tunawisma, masyarakat adat dan mereka yang mengalami penyakit mental, informasi yang dikumpulkan secara nasional melalui dengar kesaksian, masukan dan penelitian, memungkinkan Komnas untuk secara efektif menjalankan fungsi penasihatnya sehubungan dengan peraturan perundang-undangan, kebijakan serta program pemerintah.
6.	Keenam, karena penyelidikan tersebut memberikan kesempatan bagi para politisi, birokrat dan lembaga independen lainnya, untuk memaparkan pandangan mereka dalam dengar pendapat atau pada dengar kesaksian, strategi ini memungkinkan Komnas untuk memperkuat kerjasamanya dengan "lembaga penting" lainnya.
7.	Ketujuh, berdasarkan pengalaman, cakupan dari penyelidikan nasional dapat mengilustrasikan dan mendidik secara lebih baik daripada strategi manapun, mengenai ketidakterpisahannya dan keterkaitan hak-hak sipil dan politik dan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hal ini sangat penting untuk mencapai hasil-hasil praktis – terutama dalam bidang yurisdiksi di mana hak sipil dan politik dianggap dapat dituntut pemenuhannya secara hukum – sementara hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tidak.
8.	Delapan, seperti yang terlihat dari penyelidikan nasional tentang anak-anak tunawisma dan HAM dari mereka yang mengalami penyakit mental, penyelidikan-penyelidikan tersebut dilandaskan pada prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam perjanjian HAM serta instrumen-instrumen HAM internasional lainnya. Ini adalah cara yang sangat efektif untuk secara nyata "menerapkan" standar-standar ini – dengan menggunakan standar tersebut sebagai tolak ukur untuk mengkaji hukum, kebijakan dan program nasional.
9.	Terakhir, kesadaran masyarakat dan tekanan politik yang dihasilkan oleh penyelidikan nasional yang dipublikasikan dengan baik, memaksimalkan kemungkinan bahwa rekomendasi-rekomendasi Komnas kepada parlemen dan/atau Pemerintah akan membuahkan hasil-hasil yang praktis. Dalam dunia lembaga HAM, integritas dan itikad baik merupakan hal yang sangat penting – namun kredibilitas di tengah masyarakat hanya dapat



diperoleh dari kapasitas untuk menunjukkan bahwa lembaga tersebut efektif – dan menghasilkan hasil-hasil yang signifikan.<sup>9</sup>

### 3. SITUASI YANG BERUJUNG PADA PROSES PENYELIDIKAN NASIONAL

Penyelidikan nasional adalah cara yang baik untuk menangani situasi HAM kompleks yang tengah dihadapi oleh Komnas. Meskipun Komnas dapat mengadakan dengar kesaksian publik atas pengaduan-pengaduan perseorangan, prosesnya cukup sempit dan terbatas pada fakta-fakta spesifik dari pengaduan tertentu. Sebaliknya, suatu penyelidikan nasional, mengatasi pola-pola pelanggaran yang diungkapkan pengaduan dalam jumlah besar, atau informasi lain yang dialamatkan kepada Komnas, yang memerlukan suatu pendekatan menyeluruh.

Penyelidikan nasional mengatasi situasi pelanggaran HAM yang mempengaruhi seluruh negeri atau bagian signifikan dari negeri tersebut. Ini adalah sebuah dimensi ruang. Ada pula dimensi waktu. Suatu penyelidikan nasional merupakan alat yang baik untuk menangani sebuah pola historis dari pelanggaran—pelanggaran HAM, seperti praktik-praktik yang telah melekat selama bertahun-tahun atau beberapa dekade dalam sejarah dan budaya sebuah negara dan hal tersebut sangat sulit untuk diinvestigasi berdasarkan aksi-aksi perseorangan secara terpisah.

Kerumitan dari situasi yang diinvestigasi memerlukan adanya tanggapan dari pihak-pihak yang berbeda, tidak hanya Pemerintah. Proses penyelidikan nasional memungkinkan adanya identifikasi dari semua yang mempunyai peran di masa lalu, masa kini atau masa depan yang berhubungan dengan situasi atau tanggung jawab terhadap penyebab atau konsekuensinya. Dengan demikian penyelidikan memungkinkan temuan-temuan serta rekomendasi untuk dibuat, dalam kaitannya dengan semua pihak yang berbagi tanggung jawab.

Dimensi edukasi dari proses penyelidikan nasional menjadikannya sangat bermanfaat untuk mengatasi permasalahan HAM yang memiliki tingkat pengakuan atau penerimaan publik dan politik yang rendah. Bahkan situasi yang dikenal luas mungkin saja tidak mendapatkan pengakuan atas dimensi HAM mereka. Suatu penyelidikan nasional akan mengungkap seluruh dimensi dari sebuah situasi dalam hal hukum HAM dan memberikan analisis dan rekomendasi mengenai hak-HAM. Proses publik dari penyelidikan memastikan bahwa permasalahan itu sendiri menjadi dikenal dan dimensinya dipahami dengan lebih baik. Penyelidikan nasional menarik perhatian media dan media dapat menampilkan profil dari permasalahan yang sedikit diketahui dan dipahami. Dan pada akhirnya hal tersebut akan mendorong perhatian politik yang lebih besar kepada masalah dan menaikkan tekanan demi sebuah tanggapan yang layak dan perubahan dalam kebijakan publik dan pelaksanaannya.

Proses penyelidikan nasional juga cocok dengan pemeriksaan situasi pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Situasi-situasi semacam itu umumnya jauh lebih kompleks dibandingkan situasi pelanggaran hak-hak sipil dan politik. Seringkali terdapat lebih banyak aktor yang terlibat dan kadang kala kekuatan sosial dan ekonomi memainkan peranan penting dalam menyebabkan terjadinya pelanggaran dan menyulitkan aksi pemulihan sulit untuk diidentifikasi dan diterapkan. Berusaha untuk mengenali dan meminta pertanggungjawaban dari seorang individu atau organisasi atas sebuah pelanggaran hak ekonomi, sosial dan budaya biasanya akan membingungkan situasi dan hanya memberi sedikit kontribusi bagi resolusinya. Sifat yang kompleks untuk menikmati hak-hak ini memerlukan analisis yang rinci untuk mengenali seluruh aktor yang perlu memberi kontribusi bagi resolusi pelanggaran.

Banyak dari penyelidikan nasional yang digambarkan dalam panduan ini adalah penyelidikan terhadap pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak tersebut mencakup hak atas layanan kesehatan, kesehatan mental dan HAM; akses ke transportasi umum bagi para penyandang disabilitas; pemisahan anak-anak masyarakat adat dari keluarga mereka; serta hak atas pendidikan di wilayah pedesaan dan pedalaman.

<sup>9</sup> "Penyelidikan Nasional (*National Inquiries*)" dalam *Lembaga HAM Nasional di Kawasan Asia Pasifik (National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region)*; Brian Burdekin, dan Jason Naum; 2007.

## 4. FAKTOR-FAKTOR LAIN DALAM MEMUTUSKAN UNTUK MENGADAKAN SEBUAH PENYELIDIKAN NASIONAL

Penyelidikan nasional adalah sebuah tugas yang besar dan tidak dapat dimulai tanpa pertimbangan serius terhadap seluruh permasalahan dan keputusan yang jelas untuk diteruskan. Ada banyak sekali faktor yang harus dipertimbangkan.

### 4.1. Sifat dari permasalahan HAM

Faktor pertama adalah sifat dari permasalahan HAM. Penyelidikan nasional adalah cara yang baik untuk memeriksa sebuah situasi yang dinilai serius, terlepas dari apakah hal tersebut merupakan sebuah masalah HAM. Ketika ada konsensus yang luas mengenai sebuah isu yang perlu diatasi, api ada kurangnya pemahaman akan isu itu sendiri atau terdapat sikap permusuhan politik dalam memecahkannya, maka proses penyelidikan nasional dapat membantu dalam mengembangkan konsensus yang luas tentang sifat dari masalah tersebut, tentang dimensi dari HAM-nya, betapa mendesaknya isu tersebut untuk diselesaikan serta cara terbaik untuk melakukannya. Ini adalah sebuah proses yang memajukan tanggapan politik sebab ia membangun konsensus masyarakat, dan pada akhirnya membuahkan tekanan politik, demi sebuah solusi. Kemampuan penyelidikan untuk menarik perhatian media dan perhatian publik merupakan sebuah isu kritis dalam memutuskan untuk melaksanakannya. Tanpa perhatian media dan masyarakat tidaklah mungkin untuk membangun dukungan masyarakat yang dibutuhkan dalam mengatasi sebuah isu dan, sebagai hasilnya, keinginan politik yang diperlukan untuk melakukannya. Namun, bila bertujuan untuk menarik perhatian media, maka hal tersebut harus dapat dilangsungkan di muka umum. Banyak permasalahan HAM merupakan hal yang sensitif dan bukti-bukti harus dikumpulkan secara rahasia. Sebuah isu yang sangat memerlukan bukti rahasia tidaklah cocok untuk ditangani melalui sebuah proses penyelidikan nasional.

### 4.2. Kemampuan Komnas

Faktor kedua adalah kemampuan lembaga tersebut untuk menyelenggarakan penyelidikan nasional. Penyelidikan nasional adalah sebuah pekerjaan rumit yang mungkin mahal dan memerlukan banyak staf. Komnas harus mampu untuk mengakses sumber daya yang diperlukan, baik itu finansial ataupun personil, agar dapat menyelenggarakan penyelidikan secara efektif. Keputusan apa pun untuk melaksanakan sebuah penyelidikan nasional harus didahului oleh penilaian realistis atas sumber daya yang diperlukan secara efektif dan pengidentifikasian dari sumber daya tersebut untuk memastikan bahwa sumber daya itu tersedia. Penganggaran yang realistis dan pengidentifikasian sumber daya dapat mencegah terjadinya kesalahan dalam memulai sebuah penyelidikan tanpa memiliki kemampuan untuk melakukannya secara efektif dan berhasil – langsung pada kesimpulannya dan seterusnya. Memastikan bahwa terdapat staf dengan keahlian dan pengalaman yang diperlukan mencegah berkembangnya sebuah krisis selama pelaksanaan penyelidikan ketika beberapa keterampilan yang dibutuhkan tidak tersedia atau ketika sejumlah staf ahli yang dibutuhkan tidak ada.

### 4.3. Kemungkinan menjadi efektif

Komnas juga harus melihat, dengan cara yang realistis, pada prospek dari sebuah penyelidikan nasional yang berujung pada rekomendasi yang dapat diterapkan dan yang akan diterapkan. Mereka yang paling banyak mengalami pelanggaran HAM – para korban beserta keluarganya dan masyarakat - berhak mendapat pemulihan atas pelanggaran di masa lampau dan berhak bertindak untuk mencegah pelanggaran di masa depan. Asa dan harapan para korban tidak boleh ditumbuhkan bilamana tidak ada kemungkinan terjadinya pemulihan atau tindakan pencegahan. Bila suatu situasi pada dasarnya tidak mampu memberikan penyelesaian, maka sebuah penyelidikan nasional tidak memiliki apa pun untuk dikonstruksikan. Namun dalam melakukan penilaian ini, penting untuk melihat jangka panjang, bukan jangka pendek. Mungkin tidak terdapat sumber daya nasional atau keinginan politik untuk menangani situasi HAM dengan segera namun bisa saja ada kemungkinan untuk memperoleh sumber daya atau menumbuhkan keinginan seiring berjalannya waktu. Penting pula untuk melihat penyelesaian masalah secara luas, tidak secara sempit. Umumnya, tidak mungkin untuk membatalkan sebuah pelanggaran yang telah diperbuat dan oleh karenanya, bila membatalkan suatu pelanggaran merupakan satu-satunya ukuran untuk memutuskan melaksanakan sebuah penyelidikan nasional, maka tidak ada gunanya melakukan penyelidikan tersebut. Tetapi, ada hasil-hasil lain yang sama validnya: mengakui korban, mencari cara-cara untuk memberikan mereka ganti rugi dan mengidentifikasi langkah-langkah pencegahan untuk masa yang akan datang. Penilaian atas

kemungkinan hasil haruslah berjangka panjang dan luas.



(Foto PBB oleh Martine Perret)

#### 4.4. Kepatutan Komnas

Terakhir, Komnas harus mempertimbangkan apakah mereka adalah organisasi yang tepat untuk melaksanakan penyelidikan mengenai isu tersebut dan apakah melaksanakan penyelidikan akan menempatkan organisasi mereka dengan baik di tengah masyarakat. Karena penyelidikan nasional menarik profil yang begitu penting, maka penyelidikan tersebut turut menaikkan profil Komnas. Hal tersebut menempatkan lembaga Komnas ke sorotan yang berbeda dan oleh sebab itu dapat mengubah persepsi masyarakat akan peranan yang dimilikinya. Karena penyelidikan nasional sejalan dengan pertimbangan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, maka Komnas yang melakukan penyelidikan akan tampak mempunyai minat terhadap hak-hak tersebut, dengan daya tarik masyarakat yang luas, dan tidak sekedar peduli pada hak-hak sipil dan politik dari sekelompok kecil semata. Komnas harus memiliki kepedulian terhadap hak-hak narapidana – misalnya, peduli atas perlakuan yang manusiawi bagi mereka dan bebas dari penyiksaan – namun permasalahan tersebut tidak secara langsung menyentuh mayoritas penduduk. Kepedulian atas hak atas kesehatan dan pendidikanlah yang bisa melakukannya. Dengan demikian, menyelenggarakan penyelidikan nasional tentang isu di bidang-bidang tersebut dapat menjadikan Komnas dipandang memiliki kepedulian tentang, dan penting bagi, proporsi masyarakat yang jauh lebih besar. Hal itu tidak hanya mengubah konsepsi populer akan sifat HAM, namun juga mengubah persepsi atas sifat Komnas. Komnas yang mungkin selama ini dipandang sebagai "lembaga hak-hak para narapidana" berubah wujud menjadi "lembaga HAM" yang lebih luas di dalam benak masyarakat di mana mereka turut mempunyai andil.

Penyelidikan nasional sebaiknya tidak dilaksanakan bila faktor-faktor berikut tidak terjawab secara tuntas: bila Komnas bukanlah organisasi terbaik untuk memeriksa isu terkait; bila tidak ada prospek realistis untuk menyumbangkan kontribusi bermanfaat bagi para korban dan keluarganya; bila isu tersebut bukanlah isu dengan karakteristik yang tepat bagi penyelidikan umum; atau bila sumber daya yang tersedia tidak mencukupi.

**Kriteria untuk memutuskan pelaksanaan sebuah penyelidikan HAM nasional<sup>10</sup>**

Disusun oleh Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan dan Komisi HAM Uganda pada tahun 2000 dan dikembangkan pada sebuah lokakarya di Kampala, Uganda, tahun 2003.

<b>Kriteria terkait dengan Komnas sebagai sebuah lembaga</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah Komisi tersebut mempunyai kredibilitas publik yang dibutuhkan (termasuk kemandirian)</li> <li>• Apakah Komisi tersebut merupakan badan yang tepat atau satu-satunya badan yang bertanggung jawab atas pokok materi</li> <li>• Apakah Komisi tersebut mampu mengelola harapan masyarakat</li> <li>• Apakah Komisi tersebut dapat menampung berbagai kepentingan dan pandangan tentang sebuah topik</li> </ul>
<b>Kriteria yang terkait dengan kepentingan sebuah topik</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah terdapat pemangku kepentingan yang kuat di tengah masyarakat atas topik tersebut</li> <li>• Apakah permintaan-permintaan untuk diadakannya penyelidikan telah diterima dari berbagai sektor yang terkait</li> <li>• Apakah topik tersebut merupakan sebuah terobosan atau telah dibahas dengan tuntas</li> <li>• Apakah masyarakat sepakat secara umum bahwa topik tersebut adalah topik yang relevan</li> <li>• Apakah subyek dapat terus mempertahankan kepentingan publik</li> <li>• Apakah topik tersebut dapat menarik empati masyarakat luas atau, sebaliknya, dapat menjadi kontroversi</li> </ul>
<b>Kriteria yang terkait dengan sumber daya Komnas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah penyelidikan sebelumnya berhasil atau, bila tidak berhasil, apakah masalahnya dapat teratasi</li> <li>• Apakah sumber daya Komisi mencukupi (termasuk sumber daya finansial dan sumber daya manusia)</li> <li>• Apakah Komisi mempunyai keahlian atau dapat memperoleh keahlian tersebut</li> <li>• Apakah sumber daya itu dapat digunakan untuk evaluasi dan tindak lanjutan</li> <li>• Apakah Komisi dapat bermitra dengan badan lainnya</li> </ul>
<b>Kriteria terkait dengan efektivitas potensial dari penyelidikan tentang topik ini</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah strategi lainnya akan sama efektifnya</li> <li>• Apakah Komisi akan mampu menghasilkan rekomendasi yang dapat diterapkan – laporan yang disusun tidak boleh sekedar risalah akademik semata</li> <li>• Apakah ada kemungkinan bahwa rekomendasi hasil penyelidikan akan diterapkan</li> </ul>
<b>Kriteria terkait dengan kesesuaian topik untuk suatu penyelidikan</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah bukti-bukti inti dapat dipaparkan di muka umum</li> <li>• Apakah saksi-saksi dapat diidentifikasi dan akan tersedia</li> <li>• Apakah tersedia data awal</li> <li>• Apakah Komisi dapat melindungi dan mendukung saksi-saksi yang rentan berikutan keluarga mereka</li> <li>• Apakah topik tersebut menyebabkan Komisi berisiko menerima pembalasan</li> </ul>

**5. LANGKAH-LANGKAH DALAM PROSES PENYELIDIKAN NASIONAL**

Ada empat belas langkah dalam proses penyelidikan nasional:

1. Memilih permasalahan
2. Menyiapkan sebuah latar belakang atau penentuan ruang lingkup
3. Mengidentifikasi, konsultasi dan melibatkan para pemangku kepentingan
4. Merumuskan rancangan tujuan dan kerangka acuan
5. Menunjuk komisioner penyelidik dan staf
6. Kumpulkan sumber daya
7. Sempurnakan rencana penyelidikan
8. Dapatkan informasi: riset dan bukti-bukti dan kesaksian

<sup>10</sup> Panduan Model Perencanaan Penyelidikan Publik untuk Komisi-Komisi HAM Negara Persemakmuran (*Publik Inquiry Planning Model Guidelines for Commonwealth Human Rights Commissions*); Lokakarya oleh Komisi HAM Negara Persemakmuran, disponsori oleh British Council; Kampala, Uganda; 25-27 Februari 2003.

9. Melakukan dengar kesaksian publik
10. Membuat rekomendasi
11. Menyusun laporan
12. Menerbitkan laporan
13. Menindaklanjuti
14. Melakukan evaluasi

Panduan ini secara bergiliran membahas setiap langkah-langkah ini.

### **POIN-POIN PENTING: BAB 2**

- **Penyelidikan nasional adalah sebuah investigasi terhadap masalah HAM sistematis di mana masyarakat umum diundang untuk turut serta dengan menyediakan bukti publik dan pendapat tertulis, yang memiliki tujuan-tujuan investigasi dan pendidikan yang menghasilkan sebuah laporan dengan temuan dan rekomendasi.**
- **Penyelidikan nasional adalah alat yang baik untuk mengatasi situasi HAM rumit yang sifatnya historis dan sistematis serta membutuhkan laporan dan pemeriksaan menyeluruh.**
- **Sebuah penyelidikan nasional merupakan mekanisme yang sangat laporan efektif namun penuh tuntutan sehingga hanya dapat diselenggarakan setelah melalui pertimbangan yang cermat atas seluruh faktor-faktor yang relevan dengan ketepatan permasalahan bagi pendekatan penyelidikan nasional dan kemampuan Komnas untuk melaksanakan penyelidikan dengan sukses.**



## Bab 3:

### Memilih persoalan

#### PERTANYAAN PENTING

- Mengapa penting untuk memilih permasalahan HAM yang tepat untuk penyelidikan nasional?
- Permasalahan apa saja yang mempunyai karakteristik yang tepat bagi pendekatan penyelidikan nasional?
- Kriteria apakah yang dapat diterapkan dalam memilih sebuah permasalahan?

#### 1. PENTINGNYA MEMILIH PERMASALAHAN YANG PALING TEPAT

Proses penyelidikan nasional paling sesuai dengan investigasi atas situasi pelanggaran hak-HAM yang rumit.

Penyelidikan nasional merupakan alat yang baik untuk menangani situasi HAM yang paling rumit yang dihadapi oleh Komnas. Penyelidikan nasional tidak sesuai untuk mengatasi pengaduan pelanggaran HAM perseorangan atau terpisah tapi lebih sesuai untuk menangani pola-pola pelanggaran yang berlaku di seluruh negeri atau bagian signifikan dari negeri tersebut. Ini adalah sebuah dimensi ruang. Ada pula dimensi waktu. Suatu penyelidikan nasional merupakan alat yang baik untuk menangani sebuah pola historis dari pelanggaran—pelanggaran HAM, seperti praktik-praktik yang telah melekat selama bertahun-tahun atau beberapa dekade dalam sejarah dan budaya sebuah negara dan hal tersebut sangat sulit untuk diinvestigasi berdasarkan aksi-aksi perseorangan secara terpisah. Kerumitan dari situasi yang tengah diinvestigasi menuntut adanya tanggapan dari sejumlah pihak, tidak hanya Pemerintah. Proses penyelidikan nasional memungkinkan dilakukannya identifikasi terhadap semua yang memiliki peranan di masa lalu, masa kini dan masa yang akan datang terkait dengan situasi atau sebagian tanggung jawab atas akibat atau konsekuensinya. Sehingga dapat menghasilkan temuan serta rekomendasi yang berhubungan dengan semua pihak yang berbagi tanggung jawab.

Dalam memilih permasalahan sebagai topik penyelidikan nasional, faktor-faktor tersebut harus ikut menjadi bahan pertimbangan. Tidak semua permasalahan memiliki karakteristik yang tepat untuk metodologi penyelidikan nasional. Permasalahan yang akan diinvestigasi harus dipilih berdasarkan landasan bahwa sebuah penyelidikan nasional secara khusus tepat sebagai sebuah mekanisme untuk menghadapi pola-pola pelanggaran HAM yang sistematis atau historis.

Tiga pertimbangan yang harus diingat:

- Permasalahan tersebut wajib mempunyai dimensi HAM yang kuat dan jelas. Masalah tersebut dapat mencakup pelanggaran atas hak tertentu atau sekelompok hak asalkan hak-hak tersebut diidentifikasi secara jelas sejak awal sehingga Komnas dan masyarakat yang lebih luas mengetahui bahwa penyelidikan itu menyangkut hak-hak asai manusia dan apa persisnya hak-hak tersebut.
- Proses penyelidikan khususnya lebih tepat untuk menginvestigasi dan menangani pelanggaran-pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Pertimbangan yang cermat harus diberikan untuk mengetahui apakah terdapat situasi pelanggaran atas hak-hak tersebut yang dapat dan harus diselidiki oleh Komnas.
- Permasalahan harus dipilih dengan memandang adanya peluang bagi pendidikan HAM melalui sifat umum metodologi penyelidikan nasional.



## 2. KRITERIA UNTUK MEMILIH PERMASALAHAN

Ketika mempertimbangkan apakah akan melaksanakan penyelidikan nasional, sebuah lembaga Komnas biasanya akan mempunyai beragam kemungkinan isu yang dapat diinvestigasi. Komnas juga akan menghadapi tekanan, baik dari pihak internal dan mungkin pula dari eksternal, untuk mengadopsi satu permasalahan atau permasalahan lainnya, karena masing-masing individu dan kelompok mempunyai prioritas dan preferensi mereka. Sangat penting untuk mempunyai kriteria yang jelas, dan eksplisit yang akan digunakan untuk mengevaluasi berbagai kemungkinan permasalahan untuk mengetahui kelayakan dan mengambil keputusan akhir. Kriteria yang jelas dan eksplisit memastikan bahwa semua kemungkinan isu dipertimbangkan secara tertib, dan bahwa semua faktor terkait telah dipertimbangkan, dan ada kerangka kerja yang baik yang dipakai untuk mengambil keputusan final dan pilihan akhir dapat dibenarkan secara transparan, bilamana perlu. Komnas harus memulai proses pemilihan dengan mengadopsi kriteria sebagai landasan pengambilan keputusan.

Tidak ada daftar kriteria yang definitif. Berikut adalah kriteria yang dapat diikutsertakan.

### 2.1. Apakah permasalahan tersebut secara objektif signifikan bagi negara

Semua HAM itu penting dan setiap pelanggaran itu signifikan. Tetapi, cakupan kepentingan dari suatu pelanggaran akan bervariasi menurut masing-masing negara. Hal tersebut akan dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti:

- Jumlah orang yang terkena dampak pelanggaran, secara langsung dan tidak langsung
- Penyebaran pelanggaran tersebut di seluruh negeri
- Durasi waktu selama pelanggaran-pelanggaran terjadi
- Perubahan dalam pola pelanggaran selama beberapa waktu
- Derajat keparahan dari konsekuensi pelanggaran tersebut.

Faktor-faktor ini saling berkaitan dengan cara-cara yang berbeda. Kadang kekuatan dari satu faktor dapat mengalahkan kelemahan faktor lainnya. Contohnya, suatu situasi pelanggaran HAM bisa jadi signifikan karena jumlah korban yang terkena pengaruh sangat besar, walaupun dampak bagi masing-masing orang tidak ekstrim. Kegagalan untuk menyediakan pendidikan dasar bagi mayoritas anak-anak akan menjadi permasalahan HAM yang sangat signifikan, meskipun jika negara tersebut miskin dan tingkat buta hurufnya masih tinggi serta sebagian besar anak-anak berasal dari keluarga yang hanya mampu bertahan hidup. Di sisi lain, sebuah situasi bisa menjadi signifikan karena tingkat keparahan dampaknya, walaupun jumlah korbannya relatif kecil. Pembunuhan di luar proses hukum mungkin merupakan bentuk pelanggaran HAM yang paling serius. Sebuah pola pembunuhan yang dilakukan terus-menerus di seluruh negeri dapat dianggap sangat signifikan bahkan bila jumlah korbannya relatif sedikit, katakanlah 20 atau 30 orang, dibunuh setiap tahunnya. Hal yang serupa dapat dikatakan pula terkait dengan praktik mengerikan lainnya secara khusus, misalnya penyiksaan. Berbagai faktor harus dipertimbangkan secara terpisah dan bersama-sama untuk menentukan signifikansi pola pelanggaran secara nasional.

### 2.2. Seberapa kuat persepsi publik mengenai signifikansi permasalahan tersebut

Menentukan kepentingan sebuah permasalahan merupakan hal yang subyektif dan membutuhkan keseimbangan. Bila masyarakat sudah yakin bahwa permasalahan tersebut luar biasa penting, maka penyelidikan nasional mungkin tidak diperlukan. Mungkin yang diperlukan adalah sebuah proyek untuk mengidentifikasi apa saja yang harus dilakukan untuk menyediakan ganti rugi, termasuk menyiapkan pencegahan terhadap pelanggaran di masa depan. Di sisi lain, bila ada kesepakatan luas bahwa permasalahan tersebut tidak penting, maka tugas untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat mungkin jauh di luar kapasitas penyelidikan nasional manapun. Beberapa pendekatan lain mungkin diperlukan terlebih dahulu, misalnya untuk sekedar meyakinkan masyarakat bahwasanya terdapat sebuah permasalahan.

Suatu penyelidikan nasional paling baik dilakukan ketika terdapat kesadaran masyarakat mengenai suatu permasalahan, ada pengakuan bahwa masalah tersebut serius dan membutuhkan dukungan untuk menanganinya namun masih ada ketidakpahaman yang sangat luas akan sifat dari permasalahan tersebut, sejauh mana tingkat pelanggaran, tingkat keseriusan dari kerugian yang diderita dan jenis hal-hal yang harus dilakukan demi menyediakan ganti rugi dan memastikan adanya

tindak pencegahan. Suatu penyelidikan nasional dapat menjadi sangat efektif dalam mengubah wujud kesadaran akan sebuah permasalahan yang dikenal namun tidak dipahami dari sisi HAM.

Permasalahan yang diangkat dapat berupa masalah kesejahteraan, seperti tunawisma atau layanan kesehatan, atau situasi sosial, seperti penyakit mental atau akses bagi penyandang disabilitas, dan, melalui penumbuhan kesadaran akan kewajiban-kewajiban HAM serta mengungkapkan pengalaman dari mereka yang menderita akibat terjadinya pelanggaran, dapat mengubah wujud pemahaman akan masalah dan posisi hukum para korban.

### **2.3. Apakah permasalahan tersebut telah menjadi subyek dari investigasi intensif sebelumnya**

Suatu penyelidikan nasional harus dapat menambah secara signifikan pengetahuan dan pemahaman akan sebuah permasalahan. Tidak harus terbatas pada permasalahan yang belum pernah dikaji sebelumnya namun harus dapat memperkaya pengetahuan mengenai subyek tersebut dan menambahnya secara signifikan, bila harus dijustifikasi. Penyelidikan harus menjadi suatu terobosan", tidak sekedar sebuah proses yang mengulang di tempat yang sama. Bila sebelumnya telah dilakukan investigasi intensif dan kajian mengenai permasalahan terkait, Komnas mungkin hanya dapat menambahkan sedikit hal pada pengetahuan yang telah ada melalui penyelidikan nasional dan oleh karenanya lebih baik untuk fokus pada permasalahan yang berbeda.

### **2.4. Seberapa besar komitmen eksternal terkait permasalahan tersebut**

Agar dapat berjalan efektif, penyelidikan nasional memerlukan keterlibatan masyarakat sipil yang aktif yang akan berkolaborasi dalam pelaksanaan penyelidikan, memberikan kontribusi dalam dengar kesaksian dan proses-proses lainnya, serta mendukung dan membela rekomendasi-rekomendasinya. Advokasi publik merupakan hal yang penting untuk penerapan rekomendasi sebuah penyelidikan tetapi Komnas tidak dapat membangun sebuah gerakan yang dikenal luas di seputar permasalahan tersebut bila tidak ada apa pun yang bisa digunakan untuk memulai. Hal tersebut bisa dibangun di atas gerakan baru namun tidak bisa dibangun bila tidak ada landasan apa pun. Menilai kekuatan dari komitmen masyarakat sipil terkait suatu permasalahan, dan potensi untuk membangun momentum demi penerapannya, merupakan sebuah bagian penting dalam mengevaluasi potensi permasalahan yang dapat diinvestigasi.

Tekanan eksternal pada Komnas merupakan sebuah indikator akan adanya komitmen eksternal terhadap suatu isu. Tekanan eksternal tidak dapat dijadikan satu-satunya atau bahkan ukuran utama namun dapat menjadi indikator yang berguna dari persepsi masyarakat tentang sebuah permasalahan dan komitmen terhadap sebuah kemungkinan penyelidikan nasional.

Indikator lain yang terkait adalah kekuatan politik dan kekuatan populer organisasi-organisasi non-pemerintah yang telah terlibat dalam permasalahan tersebut. Bila organisasi-organisasi non-pemerintah yang melakukan advokasi untuk penyelidikan memiliki pengaruh dan mengakar di masyarakat, maka Komnas tahu bahwa akan ada pembelaan yang kuat bagi penyelidikan ketika penyelidikan berlangsung dan bagi rekomendasi-rekomendasinya saat penyelidikan tersebut berakhir. Di sisi lain, bila masalah tersebut melibatkan pelanggaran HAM yang serius dan sistematis, seperti mengabaikan hak-hak individu penyandang penyakit mental, Komnas dapat memutuskan untuk melanjutkan penyelidikan bahkan bila tidak ada organisasi non-pemerintah yang sedang mengerjakan permasalahan tersebut.

### **2.5. Apa potensinya untuk membangun animo masyarakat yang lebih luas dan berjangka panjang terhadap permasalahan tersebut**

Agar berjalan efektif, penyelidikan nasional harus membangun dan memelihara momentum. Penyelidikan harus membangun dan menjaga animo dan dukungan masyarakat. Hal ini berbeda dengan persepsi masyarakat akan kepentingan permasalahan. Banyak permasalahan HAM yang dinilai penting namun animo masyarakat rendah dan tidak ada tekanan publik untuk menyelesaikannya. Agar penyelidikan nasional terlaksana dengan efektif, maka penyelidikan harus dapat menumbuhkan ketertarikan dan tekanan tersebut serta memelihara keduanya untuk jangka panjang. Dukungan ini harus dibangun dan dipelihara di antara konstituensi (warga yang diwakili) yang lebih luas bukan di antara kelompok ahli dan kelompok utama yang berkepentingan yang secara khusus terikat pada permasalahan tersebut. Sebuah faktor penting dalam memutuskan

permasalahan apa untuk dipilih, merupakan hal potensial untuk membangun dan menjaga dukungan lebih luas semacam ini. Hal ini mempunyai baik dimensi eksternal dan internal.

Secara eksternal, pertanyaan ini terkait dengan perilaku umum dan prasangka yang terkait dengan permasalahan. Sebuah penyelidikan nasional dapat menantang dan mengubah prasangka umum bila ada tingkat keterbukaan di tengah masyarakat dan proses penyelidikan nasional itu sendiri berlangsung dengan efektif. Sebagaimana dijabarkan dalam bab-bab berikutnya, proses penyelidikan pertama-tama dan terutama akan fokus pada korban dan untuk membuat mereka mampu mengisahkan cerita serta pengalamannya kepada masyarakat yang lebih luas. Hal ini dapat mengubah wujud perilaku umum terhadap korban itu sendiri dan terhadap permasalahan yang tengah diinvestigasi.

Namun, akan selalu ada pula bahayanya bahwa proses penyelidikan dapat memperkuat dan mengakarkan prasangka serta kebencian. Dalam memutuskan sebuah permasalahan, Komnas perlu menilai dan menimbang kekuatan dan perilaku umum serta potensi untuk membangun dan memelihara dukungan masyarakat dan politik demi perubahan.

Secara internal, ini merupakan sebuah pertanyaan bukan tentang kelayakan permasalahan tapi tentang kapasitas strategis Komnas dan penyelidikan nasional. Ini terkait dengan keahlian dan keterampilan Komnas agar mampu menangani permasalahan tertentu yang dapat membangun dukungan masyarakat luas. Permasalahan tertentu mungkin penting dan dapat menarik dukungan masyarakat tetapi faktor-faktor di dalam Komnas – biasanya faktor-faktor pribadi, ideologi atau politik – dapat menjadikannya mustahil bagi Komnas untuk menggerakkan dukungan. Bila Komnas tidak merasa nyaman dengan sebuah permasalahan, atau tidak mampu untuk menanganinya secara tepat karena ada pemisahan internal atau faktor-faktor lain, maka akan lebih baik menyelenggarakan sebuah penyelidikan nasional tentang permasalahan lainnya.

### 3. MEMILIH PERMASALAHAN

Memilih Permasalahan adalah salah satu keputusan terpenting yang harus dibuat dalam kaitannya dengan sebuah penyelidikan nasional. Begitu sebuah permasalahan telah dipilih dan diumumkan secara publik, berarti Komnas telah berkomitmen. Sudah terlambat untuk mundur. Sehingga Komnas harus mengalokasikan waktu, perhatian dan kepedulian yang diperlukan kepada tugas. Pemilihan akhir harus merupakan sebuah keputusan dari badan pengambil keputusan tertinggi di dalam tubuh Komnas, umumnya berupa rapat paripurna para Komisioner Komnas. Hal tersebut harus dibuat berdasarkan pada naskah pengarah (*briefing paper*) menyeluruh dari staf, yang menyisir semua pilihan. Keputusan harus dibahas secara mendalam oleh Komnas sebagai kesatuan sebelum keputusan apa pun diambil. Ini merupakan keputusan yang demikian penting, berkenaan dengan program Komnas dan komitmen sumber daya personil dan dana, sehingga memerlukan dukungan sepenuh hati dari badan pengambil-keputusan tertinggi. Begitu keputusan telah dibuat, maka penyelidikan nasional dimulai.

### **POIN-POIN PENTING: BAB 3**

- **Permasalahan yang akan diinvestigasi oleh penyelidikan nasional harus dipilih dengan landasan bahwa penyelidikan nasional adalah mekanisme yang paling sesuai untuk menangani pola sistematis atau historis dari pelanggaran HAM.**
- **Permasalahan tersebut wajib mempunyai dimensi HAM yang kuat dan jelas.**
- **Proses penyelidikan sangat sesuai untuk menginvestigasi dan menangani tidak hanya pelanggaran-pelanggaran atas hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, tapi juga hak lainnya.**
- **Permasalahan tersebut harus dipilih dengan pandangan adanya peluang-peluang bagi pendidikan HAM melalui sifat umum metodologi penyelidikan nasional.**
- **Memilih permasalahan adalah salah satu keputusan terpenting yang harus dibuat dalam kaitannya dengan sebuah penyelidikan nasional.**

## Bab 4:

### Menyiapkan naskah latar belakang (ruang lingkup)

#### PERTANYAAN PENTING

- Mengapa perlu menyiapkan sebuah naskah latar belakang?
- Apa yang harus dimuat di dalam naskah latar belakang?

#### 1. TUJUAN DARI NASKAH LATAR BELAKANG

Setelah memilih permasalahan untuk penyelidikan nasional, tugas pertama Komnas adalah melaksanakan proses penentuan ruang lingkup. Naskah latar belakang atau naskah ruang lingkup membentuk landasan bagi pengambilan keputusan Komnas apakah akan melanjutkan penyelidikan yang diusulkan. Lembaga ini memerlukan pemahaman yang teguh tentang apa yang diusulkan, termasuk bagaimana hal tersebut akan dilaksanakan dan apa taruhannya, sebelum memutuskan untuk menyetujui proyek ini. Penyelidikan nasional adalah proyek padat sumber daya. Ini merupakan proyek yang mempengaruhi setiap bagian dari pekerjaan Komnas. Kecuali lembaga Komnas mengambil keputusan yang eksplisit dan diketahui dengan baik untuk berkomitmen dengan proyek ini, maka penyelidikan akan sulit untuk dilaksanakan. Penyelidikan juga dapat menimbulkan gesekan di dalam tubuh Komnas karena akan menimbulkan semakin banyak tuntutan kepada lembaga secara keseluruhan.

Naskah latar belakang mengidentifikasi lebar masalah yang muncul dari permasalahan tertentu serta sifat dari proses-proses penyelidikan. Sangat penting bahwa sejak semula, Komnas memahami dengan jelas luas cakupan permasalahan, bahkan bila pada tahap tersebut banyak detail yang masih belum diketahui. Meskipun mustahil untuk mengantisipasi setiap elemen atau situasi yang akan muncul selama berjalannya penyelidikan nasional, setiap upaya harus dikerahkan untuk memastikan bahwa penyelidikan tidak menemui kejutan-kejutan saat tengah berlangsung. Permasalahan utama yang muncul secara tidak terduga mungkin dapat melemahkan strategi penyelidikan atau mengalihkannya ke arah yang betul-betul berbeda.

Naskah latar belakang atau ruang lingkup harus menyatakan bahwa penyelidikan nasional adalah cara yang tepat untuk menangani permasalahan dimaksud. Naskah harus mengidentifikasi pertanyaan-pertanyaan yang akan dibahas dan memetakan proses penyelidikan.

#### 2. ISI NASKAH LATAR BELAKANG

Naskah latar belakang harus merupakan dokumen utama yang menyediakan penjelasan utuh mengenai apa yang dijalankan oleh Komnas melalui proses penyelidikan nasional dan alasan mengapa Komnas melakukannya.

Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, naskah latar belakang harus:

- memberikan sebuah gambaran umum dari situasi yang akan ditangani
- menjelaskan peraturan HAM internasional yang relevan dengan situasi tersebut
- menjelaskan hukum domestik yang relevan dengan situasi tersebut
- membuat daftar masalah-masalah yang mensyaratkan adanya penyelidikan selama berlangsungnya penyelidikan
- mengindikasikan beberapa pilihan hasil dari penyelidikan
- menggambarkan bagaimana penyelidikan dapat memenuhi tujuan-tujuan pendidikan HAM
- menetapkan jadwal pelaksanaan penyelidikan

- menyatakan persyaratan sumber daya
- merangkum pandangan organisasi-organisasi non-pemerintah dan para pemangku kepentingan relevan lainnya terkait dengan penyelidikan.

### 3. GAMBARAN UMUM SITUASI

Gambaran umum harus memberikan pengenalan luas kepada permasalahan atau situasi yang akan ditangani. Gambaran tersebut harus mendeskripsikan faktor-faktor penting situasi, termasuk seberapa luas situasi tersebut terjadi di dalam negeri, seberapa parah, siapa saja yang terkena dampaknya dan seberapa dalam hal tersebut mengakar. Gambaran umum harus menyediakan statistik untuk mendukung deskripsi di mana pun mereka tersedia.

Dalam menyusun daftar kelompok yang terdampak, gambaran umum tersebut harus memberi perhatian khusus pada perbedaan pengalaman yang diasosiasikan dengan gender, suku bangsa, status sosio-ekonomi, disabilitas dan status serupa lainnya.

Dalam mendeskripsikan seberapa dalam situasi mengakar, gambaran umum harus melihat pada riwayat, langkah-langkah yang telah diambil untuk memperbaiki situasi dan keberhasilan dari langkah yang telah ditempuh tersebut.

Gambaran umum juga harus menggambarkan pekerjaan Komnas sendiri dalam kaitannya dengan permasalahan atau situasi khusus ini. Penanganan keluhannya mungkin memberikan data dan statistik tentang sifat dari situasi dan luasnya kejadian dari pelanggaran HAM. Mungkin terdapat informasi relevan dari penyelidikan lain yang dilakukan oleh lembaga Komnas dan dari kegiatan-kegiatannya yang lain. Contohnya, Komnas mungkin telah melaksanakan proyek penelitian atau kegiatan pendidikan yang menginformasikan mengenai pemahamannya tentang situasi atau permasalahan dimaksud. Gambaran umum juga dapat mendeskripsikan kontak yang luas dengan organisasi non-pemerintah, otoritas pemerintah, lembaga akademis dan organisasi masyarakat sipil lainnya. Dalam banyak hal sebuah gambaran umum akan menerangkan mengapa Komnas memutuskan untuk menjalankan sebuah penyelidikan nasional mengenai topik yang dimaksud.

### 4. KETENTUAN HAM INTERNASIONAL

Dalam memaparkan ketentuan HAM internasional yang relevan, gambaran umum akan mengidentifikasi perjanjian-perjanjian internasional terkait yang telah diratifikasi oleh negara dan kewajiban serta komitmen internasional relevan lainnya. Dalam memeriksa perjanjian-perjanjian internasional, penyelidik harus menaruh perhatian pada ketentuan khusus pada perjanjian-perjanjian internasional yang telah diratifikasi, yang muncul atau mungkin muncul dalam kaitannya dengan permasalahan atau situasi yang sedang diselidiki. Selain itu, juga harus dapat mengidentifikasi aspek khusus dari masing-masing hak yang mungkin berisiko dilanggar atau mungkin telah mengalami pelanggaran dalam situasi tersebut.





(Foto dari DVD APF, *Menjangkau Publik: Strategi untuk Penyelidikan Nasional yang Efektif*.)

Karena penyelidikan ini adalah penyelidikan HAM, maka ia akan menempatkan penekanan khusus pada perjanjian-perjanjian HAM internasional. Sebuah Negara wajib memenuhi kewajibannya yang mengikat menurut perjanjian internasional yang telah diratifikasi. Negara juga memiliki tanggung jawab yang lebih luas dalam kaitannya dengan banyak instrumen yang “mengikat secara moral (*soft law*)” yang diasosiasikan dengan ketentuan-ketentuan dalam perjanjian yang diratifikasi.<sup>11</sup> Contohnya, kewajiban untuk menyediakan kondisi penahanan yang manusiawi menurut Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR atau Kovenan Sipol) diberikan substansi di dalam ketentuan Peraturan Standar Minimum Perlakuan terhadap Narapidana dan Himpunan Prinsip-Prinsip Perlindungan untuk Semua Orang di Bawah Segala Bentuk Penahanan atau Pemencaraan.<sup>12</sup> Peraturan Minimum Standar dan Himpunan Prinsip-Prinsip itu sendiri tidak memberlakukan kewajiban langsung kepada negara. Tetapi lain halnya dengan ICCPR dan, melalui ketentuan-ketentuannya, Peraturan Minimum Standar dan Prinsip-Prinsip tersebut melanjutkan sifat yang mewajibkan ini. Oleh karena itu, pertimbangan akan hukum HAM internasional, tidak dapat dibatasi hanya mempertimbangkan perjanjian internasional semata. Tetapi juga harus mencakup ketentuan yang “mengikat secara moral” dan persyaratan-persyaratan hukum kebiasaan internasional.<sup>13</sup>

## 5. HAL-HAL YANG HARUS DIINVESTIGASI

Dalam menyediakan sebuah gambaran umum situasi, naskah latar belakang harus berusaha mengidentifikasi hal-hal yang akan menjadi inti dari penyidikan dalam penyelidikan. Hal tersebut akan mengindikasikan bila terdapat kesenjangan dalam data atau informasi, termasuk kaitannya dengan terjadinya pelanggaran HAM, penyebaran pelanggaran, tingkat dampak, perbedaan dampak dan sebagainya. Kesenjangan-kesenjangan ini harus diinvestigasi agar data atau informasi yang diperlukan bisa tersedia untuk dianalisis. Naskah latar belakang akan memberikan analisis struktural

<sup>11</sup> Dalam hukum internasional, suatu perjanjian internasional dianggap sebagai “hukum positif (*hard law*)” jika ketentuannya memberlakukan secara langsung kewajiban yang mengikat pada negara yang meratifikasinya. Selain norma-norma mengikat dari hukum internasional ini, terdapat pula norma-norma yang tidak mengikat, yang dikenal sebagai “*soft law* (mengikat secara moral)” yang dapat ditemukan dalam instrumen internasional lainnya, seperti deklarasi, prinsip-prinsip, peraturan minimum standar, resolusi dan instrumen lain yang mengandung nilai persuasif namun tidak secara langsung mengikat negara.

<sup>12</sup> Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik; pasal 9. Situs web Komisioner Tinggi PBB untuk HAM memiliki teks dari semua instrumen HAM internasional; lihat: [www2.ohchr.org/english/law](http://www2.ohchr.org/english/law).

<sup>13</sup> Hukum kebiasaan internasional yang lazim merupakan hukum internasional mengikat yang belum dikodifikasi dalam sebuah perjanjian. Hukum tersebut diidentifikasi dari praktik negara. Merupakan tindakan negara yang seiring waktu mengembangkannya ke dalam erangkaian norma hukum yang diterima negara sebagai hukum yang mengikat. Hal tersebut merupakan serangkaian norma universal, yang mengikat semua negara. Saat ini sudah diterima dengan baik bahwa setidaknya sebagian ketentuan dari Deklarasi Universal HAM (DUHAM) telah menjadi hukum kebiasaan internasional. Sebagian akademisi berargumen bahwa seluruh UDHR sekarang adalah bagian dari hukum kebiasaan internasional.

awal akan siapa di dalam sistem politik yang bertanggung jawab atas situasi, apa saja yang telah mereka lakukan dan bagaimana tingkat keberhasilannya.

Naskah latar belakang juga akan menyertakan eksplorasi pilihan-pilihan, memeriksa pengalaman yang terjadi di dalam negeri dan internasional dalam menangani pelanggaran HAM dan dalam mengembangkan langkah-langkah efektif demi pemenuhan HAM. Naskah akan mengidentifikasi semua pemangku kepentingan terkait dan peranan yang mungkin dimainkan, menurut bidang tanggung jawab masing-masing dalam menangani pelanggaran HAM. Antara lain, kedua bidang ini dapat diatasi dengan cara “analisis kesenjangan”, menanyakan apa lagi yang perlu dilakukan dan siapa lagi yang perlu melakukan sesuatu.

Tujuan dan kerangka acuan untuk penyelidikan nasional dibahas lebih jauh dalam Bab 6 buku Panduan ini.

## 6. HASIL-HASIL YANG MUNGKIN DIKELUARKAN

Naskah latar belakang juga dapat mencantumkan temuan dan rekomendasi yang dapat dipertimbangkan dalam menyiapkan laporan akhir penyelidikan nasional. Bagian yang paling menantang dari penyelidikan nasional manapun adalah mendapatkan temuan yang akurat dan menyusun rekomendasi yang realistis.

Jelas, sebuah penyelidikan hanya dapat mendapatkan temuan dan membuat rekomendasinya ketika penyelidikan tersebut telah mendengar, mempertimbangkan dan menganalisis semua bukti-bukti yang diterimanya. Akan tetapi, arahan-arahan yang luas dan kerangka temuan dan rekomendasi harus dipertimbangkan sejak awal dan sepanjang proses penyelidikan.

Temuan seringkali akan menempatkan tanggung jawab atas sebuah situasi kepada lembaga atau individu secara spesifik. Keadilan mensyaratkan bahwa temuan harus berdasarkan pada riset yang cermat dan bukti dikumpulkan melalui penyelidikan.

Rasa keadilan juga mensyaratkan bahwa mereka yang bertanggung jawab atas situasi dimaksud harus diberikan kesempatan untuk menyediakan bukti dan menjelaskan posisi mereka. Peran dari sebuah penyelidikan nasional tidak semata-mata menempatkan kesalahan namun untuk mengidentifikasi korban dan membuat rekomendasi untuk menyediakan ganti rugi dan memastikan adanya pencegahan di masa depan.

Dalam menggali kemungkinan hasil, naskah latar belakang harus mempertimbangkan manfaat dan kelemahan dari pendekatan-pendekatan alternatif. Setiap penyelidikan menghadapi serangkaian kemungkinan tanggapan. Hal ini tidak seluruhnya dapat diterima ‘apa adanya’. Sebaliknya, sebagian akan membawa manfaat dan sebagian dapat menghambat pencapaian tujuan-tujuan penyelidikan. Naskah latar belakang tidak dapat membuat temuan penyelidikan dan rekomendasi namun dapat mengidentifikasi pilihan dan memulai proses untuk menilai keefektifan potensinya. Naskah tersebut juga dapat mulai mengidentifikasi siapa yang dapat berkontribusi untuk menangani situasi sehingga rekomendasi terhadap mereka dapat dibentuk.

## 7. PENDIDIKAN HAM

Karena tujuan utama dari penyelidikan nasional meliputi pendidikan tentang HAM dan menumbuhkan kesadaran akan permasalahan yang terlibat, maka naskah latar belakang harus menguraikan bagaimana hal tersebut akan dilaksanakan. Uraian tersebut juga harus mencakup strategi pendahuluan untuk pekerjaan ini. Keefektifan dari komponen pendidikan memerlukan strategi untuk memperoleh dan memelihara minat masyarakat terhadap penyelidikan. Siklus media itu singkat dan cakupan minat masyarakat pun terbatas. Kecuali naskah latar belakang dan strategi media dapat mengatasi tantangan ini, penyelidikan akan gagal mencapai tujuannya sebagai kendaraan untuk menumbuhkan kesadaran dan mendidik masyarakat.

Naskah latar belakang juga harus menunjukkan kepada siapa upaya edukasi tersebut harus dialamatkan. Kelompok sasaran ini harus mencakup mereka yang terkena dampak permasalahan; mereka yang mempunyai atau berpotensi memiliki kepentingan atas permasalahan dimaksud; mereka dengan tanggung jawab, langsung atau tidak langsung, untuk mengatasi permasalahan;

serta mereka yang dapat mendukung atau membela temuan dan rekomendasi dari penyelidikan. Penumbuhan kesadaran dan komponen pendidikan dari penyelidikan berkontribusi untuk membangun tekanan publik dan politik demi penerapannya laporan akhir penyelidikan.

## 8. JADWAL

Jadwal untuk penyelidikan nasional harus dibuat secara cermat. Jadwal tersebut harus cukup panjang agar penyelidikan dapat dilaksanakan dengan benar dan diselesaikan dengan baik tapi tidak pula terlalu lama yang dapat menghilangkan minat masyarakat dan momentum politik terlewatkan. Sulit untuk dibayangkan bahwa penyelidikan nasional dapat diselenggarakan kurang dari 12 bulan namun jangka waktunya juga tidak boleh diperpanjang melampaui dua hingga tiga tahun. Perencanaan yang baik perlu dipetakan dengan jadwal yang sangat rinci dari bulan-ke-bulan. Hal ini tidak wajib bagi naskah latar belakang tapi hal tersebut sangat mendasar bagi rencana penyelidikan utuh yang perlu dibentuk setelahnya.

Cara membuat jadwal penyelidikan nasional dibahas lebih lanjut dalam Bab 9 dari Buku Panduan ini.

## 9. PERSYARATAN SUMBER DAYA

Dua sumber daya utama yang diperlukan setiap penyelidikan nasional adalah personil dan anggaran. Naskah latar belakang harus menetapkan apa yang diperlukan dalam penyelidikan di setiap bidang.

Menentukan sumber daya personil yang diperlukan membutuhkan daftar keterampilan dan keahlian yang dicari. Penyelidikan nasional merupakan proyek besar dengan pendekatan luas terhadap perlindungan dan pemajuan HAM. Penyelidikan nasional itu efektif karena ia komprehensif. Artinya ia memerlukan serangkaian keterampilan dan keahlian yang luas di antara staf mereka. Umumnya sebuah penyelidikan nasional akan membutuhkan staf dengan keterampilan dalam bidang hukum HAM, penelitian, pengembangan kebijakan, investigasi, pendidikan masyarakat, hubungan media, administrasi dan manajemen. Naskah latar belakang harus mengindikasikan cakupan dan tingkatan dari keterampilan yang dibutuhkan serta jumlah staf dengan keterampilan dan keahlian yang dimaksud. Naskah juga harus mengindikasikan periode waktu di mana bidang keterampilan dan keahlian tertentu itu akan dibutuhkan – mungkin tidak perlu memiliki semua staf yang dimaksud sepanjang waktu penyelidikan dan sebagian staf yang berpengalaman dapat memainkan beberapa peranan dengan baik.

Rencana anggaran harus menetapkan seluruh persyaratan keuangan penyelidikan. Hal ini harus dilakukan dengan seksama, sejak dari permulaan, dan dana yang dibutuhkan harus dipastikan sebelum penyelidikan dimulai. Bila tidak, akan ada risiko bahwa penyelidikan akan kehabisan uang sementara baru sebagian tugas yang diselesaikan. Pengkhianatan yang paling menyakitkan bagi korban dan keluarganya adalah menumbuhkan harapan mereka akan keadilan kemudian menghempaskannya karena Komnas telah memulai penyelidikan nasional yang terhenti akibat kekurangan uang.

Persyaratan tentang sumber daya akan dibahas lebih jauh dalam Bab 8 panduan ini.

## 10. PANDANGAN PEMANGKU KEPENTINGAN

Akhirnya, naskah latar belakang dapat merangkum secara singkat pandangan-pandangan dari para pemangku kepentingan dari berbagai sektor yang terkait baik dengan proposal untuk melaksanakan penyelidikan nasional dan dengan substansi dan proses dari penyelidikan. Penyelidikan nasional merupakan proses publik sehingga partisipasi dari para pemangku kepentingan sangat esensial bagi keberhasilannya. Pandangan dari para pemangku kepentingan dibutuhkan di tahap awal untuk menginformasikan pengambilan keputusan Komnas dalam mempertimbangkan proposal untuk menyelenggarakan penyelidikan. Tidak seluruhnya perlu diajak berunding selama penyusunan naskah latar belakang namun setidaknya harus ada beberapa contoh pandangan dari berbagai sektor sehingga Komnas, dalam membuat pertimbangan naskah latar belakang, dapat memiliki pemahaman yang baik akan cakupan pandangan di antara para pemangku kepentingan.

Pengidentifikasian dan pelibatan para pemangku kepentingan akan dibahas lebih lanjut dalam Bab 5 Buku Panduan ini.



(Foto oleh SUHAKAM, Malaysia)

#### POIN-POIN PENTING: BAB 4

- Naskah latar belakang atau naskah ruang lingkup membentuk landasan bagi pengambilan keputusan Komnas apakah akan melanjutkan penyelidikan yang diusulkan, mengidentifikasi apa saja yang diusulkan untuk diselesaikan dalam penyelidikan nasional, termasuk bagaimana hal tersebut akan dilaksanakan dan apa taruhannya, sebelum Komnas memutuskan untuk menyetujui proyek.
- Naskah latar belakang harus:
  - Memberikan sebuah gambaran umum dari situasi yang akan ditangani
  - menguraikan instrumen hukum HAM internasional yang relevan dengan situasi
  - menguraikan hukum domestik yang relevan dengan situasi
  - membuat daftar masalah tertentu yang mensyaratkan investigasi selama berlangsungnya penyelidikan
  - Mengindikasikan beberapa pilihan untuk hasil dari penyelidikan
  - Menggambarkan bagaimana penyelidikan dapat memenuhi tujuan-tujuan pendidikan HAM
  - Menetapkan jadwal pelaksanaan penyelidikan
  - Menyatakan persyaratan sumber daya
  - Merangkum pandangan organisasi non-pemerintah dan para pemangku kepentingan relevan lainnya terkait dengan penyelidikan.



## Bab 5:

### Mengidentifikasi, berkonsultasi dan berhubungan dengan para pemangku kepentingan

#### PERTANYAAN PENTING

- Siapa saja pemangku kepentingan utama yang dapat membantu penyelidikan nasional?
- Siapa saja yang harus dilibatkan dalam penyelidikan nasional agar dapat berjalan dengan efektif?
- Peran apa yang dapat dimainkan oleh para pemangku kepentingan di dalam penyelidikan nasional?

#### 1. MENGIDENTIFIKASI PARA PEMANGKU KEPENTINGAN

Para pihak yang berkepentingan dalam sebuah penyelidikan nasional dan kontribusinya akan sangat bernilai bagi penyelidikan tersebut datang dari berbagai sektor. Tugas awal bagi tim penyelidik adalah:

- Mengidentifikasi sektor-sektor atau bidang masyarakat dengan minat khusus yang berhubungan dengan isu
- Mengidentifikasi para individu yang telah angkat bicara mengenai isu terkait atau profilnya terkenal karena memiliki hubungan dengan isu dimaksud.

Para pemangku kepentingan akan berkeinginan untuk berkontribusi bagi penyelidikan karena mempunyai minat atas subyek dan berharap agar penyelidikan dapat mendukung sudut pandang atau analisis mereka serta memajukan pandangan-pandangan mereka. Bagi sebagian pemangku ini, penyelidikan merupakan sebuah peluang untuk memenangkan status organisasi yang kredibel dan teratas untuk posisi mereka.

Tentu saja akan ada sebagian orang yang merasa terancam oleh penyelidikan. Mereka mungkin cemas bahwa penyelidikan akan diyakinkan oleh pihak lain yang berseberangan dan memberi bobot pada pandangan yang berlawanan dengan pandangan mereka. Sebagian pihak mungkin khawatir bahwa penyelidikan akan menyalahkan mereka secara pribadi atau organisasi mereka karena telah berkontribusi terhadap situasi pelanggaran HAM yang tengah diinvestigasi.

Pemangku kepentingan sangat penting bagi penyelidikan sebab mereka mempunyai keahlian dalam isu yang mungkin tidak dimiliki dan dibutuhkan oleh Komnas selama proses pengalaman. Keahlian dan pengalaman mereka sangat penting bagi keberhasilan penyelidikan. Keikutsertaan pemangku kepentingan, oleh karena itu, melibatkan sebuah hubungan dua arah yang saling memberi manfaat.

#### 2. SIAPA SAJA PARA PEMANGKU KEPENTINGAN TERSEBUT?

**Korban** pelanggaran HAM yang tengah diinvestigasi beserta keluarga dan komunitasnya adalah pemangku kepentingan yang pertama dan terutama. Mereka berpaling pada penyelidikan demi mendapat keadilan dan memastikan bahwa pelanggaran tersebut tidak terulang. Mereka membawa keahlian unik bagi penyelidikan karena pengalaman yang mereka miliki. Mereka pernah mengalami sendiri atau anggota keluarga atau teman mereka pernah mengalami pelanggaran. Mereka dapat memberitahu tentang apa yang telah terjadi, pendapat mereka mengenai alasan mengapa hal tersebut terjadi dan apa konsekuensi dari pelanggaran tersebut. Mereka juga dapat memberitahu apa

saja yang dibutuhkan untuk memperbaikinya. Suatu penyelidikan nasional tidak dapat berhasil tanpa adanya bukti ahli dari para korban.



(Foto oleh Komisi HAM Nasional Mongolia)

Pemangku kepentingan lainnya adalah **pemerintah**, dari sisi politik dan birokrat. Para menteri pemerintah bertanggung jawab atas kebijakan umum dan oleh karenanya tepat untuk dimintai keterangan dan memberi justifikasi atas kebijakan. Para pegawai negeri adalah para pelaksana kebijakan pemerintah sehingga pengetahuan mereka yang rinci akan kebijakan dan praktik pelaksanaannya akan menjadi salah satu informasi yang paling bermanfaat bagi penyelidikan. Pemerintah daerah juga dapat menjadi seorang pemangku kepentingan mengenai beberapa permasalahan.

**Organisasi non-pemerintah** dapat menjadi pemangku kepentingan dalam beragam hal dan dapat memiliki kepentingan yang sangat berbeda dalam penyelidikan, termasuk kekhawatiran akan implikasi dari penyelidikan tersebut bagi mereka. Beberapa akan menjadi spesialis dalam permasalahan khusus yang tengah diinvestigasi. Mereka dapat membantu penyelidikan dengan pengetahuan spesialis mereka namun mungkin tidak mengetahui atau memahami konteks yang lebih luas. Organisasi non-pemerintah lainnya merupakan organisasi generalis yang dapat membantu dengan konteks tapi mempunyai pengetahuan terbatas akan permasalahan spesifik.

Organisasi non-pemerintah secara tradisional lebih dekat dengan para korban pelanggaran HAM dan komunitasnya dibandingkan dengan badan-badan pemerintah. Organisasi non-pemerintah ini mempunyai informasi dan analisis yang akan bernilai bagi penyelidikan tepatnya karena hubungan dekat ini. Sementara korban biasanya akan bercerita mengenai pengalaman pribadi mereka sendiri, organisasi non-pemerintah dapat memberikan data mengenai luasnya pelanggaran dan pola-pola pelanggaran.

Mereka juga dapat menyediakan analisis penyebab pelanggaran beserta konsekuensinya. Beberapa organisasi non-pemerintah mungkin adalah pelaksana dari program-program pemerintah sehingga dapat membantu penyelidikan dari perspektif tersebut. Mungkin mereka tidak akan terlalu antusias mengenai adanya penyelidikan karena mungkin takut mendapatkan kritikan atas peran mereka atau bahkan takut bahwa penyelidikan tersebut akan menimbulkan perubahan yang tidak disangka bagi pekerjaan mereka. Misalnya, ONP yang memberikan layanan atas nama badan pemerintah mungkin akan kehilangan kontrak mereka bila penyelidikan tersebut memperlihatkan mereka sebagai penyedia jasa layanan yang buruk.



**Para akademisi dan profesional** mempunyai keahlian yang membantu bagi analisis penyelidikan. Penyelidikan memerlukan akses ke penelitian akademis terbaik dan para akademisi dapat membantu untuk memperoleh hal tersebut. Seringkali akan ada kesenjangan signifikan dalam penelitian yang perlu diisi oleh penyelidikan itu sendiri namun langkah awalnya adalah menemukan dan menilai penelitian-penelitian yang telah ada.

**Kelompok-kelompok dan yayasan agama**, termasuk yayasan filantropis, sering menyediakan bantuan bagi kelompok rentan dan termarginalkan, misalnya tunawisma, sehingga mereka juga dapat menjadi pemangku kepentingan yang penting. Banyak permasalahan HAM melibatkan pertanyaan akan keadilan sosial yang mungkin menjadi fokus kepedulian dari organisasi-organisasi ini.

**Para pelaku pelanggaran HAM** atau, lebih luas lagi, mereka yang tindakannya telah berkontribusi secara langsung atau tidak langsung kepada situasi yang tengah diinvestigasi, jelas akan mempunyai kepentingan lebih besar dalam penyelidikan dibandingkan orang lain kecuali para korban pelanggaran itu sendiri. Penyelidikan harus berlangsung seksama untuk menghormati dan melindungi hak-hak mereka yang diduga sebagai pelaku. Di saat yang sama, penyelidikan butuh mendorong mereka untuk membantu jalannya penyelidikan. Para pelaku dapat menjelaskan tindakan dan motivasi mereka sehingga membantu penyelidikan untuk memahami dinamika pelanggaran dan menemukan cara-cara untuk mengatasi konsekuensi serta penyebabnya.

Dalam beberapa hal, **media** merupakan pemangku kepentingan pula. Mereka mempunyai minat pada permasalahan dan kejadian yang bernilai berita sehingga mempunyai kepentingan dalam jalannya penyelidikan nasional. Mereka akan mencari “kisah-kisah yang baik” dalam penyelidikan; pengalaman pribadi, wawasan baru terhadap permasalahan kepedulian masyarakat atau politik, pengungkapan kegagalan atau skandal pemerintah, apa saja yang dapat menarik minat pembaca surat kabar, para pendengar program radio dan penonton televisi agar tertarik kepada media. Penyelidikan butuh media untuk mengisahkan ceritanya namun bisa saja menjadi korban media bilamana pekerjaan penyelidikan diberitakan dengan tidak benar atau menyimpang atau dijadikan subyek serangan media. Media merupakan pemangku kepentingan utama namun harus ditangani dengan seksama.

### 3. PERANAN PEMANGKU KEPENTINGAN

Para pemangku kepentingan akan mencari tingkatan dan jenis keterlibatan yang berbeda dalam proses penyelidikan. Ada banyak ragam peran yang semuanya dapat mendukung pekerjaan penyelidikan bila didorong untuk melakukan hal tersebut.

<b>Konsultan</b>	Membantu dalam membentuk penyelidikan dan prosesnya.
<b>Penyedia</b>	Memberikan informasi untuk membantu penyelidikan.
<b>Advokat</b>	Meyakinkan dilaksanakannya penyelidikan terhadap pandangan atau kebijakan khusus.
<b>Pelapor</b>	Mengawasi dan melaporkan kepada pihak lain tentang apa yang dilaksanakan dalam penyelidikan.
<b>Sasaran</b>	Fokus dari temuan penyelidikan dan rekomendasi penyelidikan.
<b>Konsumen</b>	Mempelajari apa saja yang ditemukan oleh penyelidikan.

Pemangku kepentingan individu dapat memainkan satu atau lebih peran setiap saat dan mereka dapat pindah dari satu peran ke peran lain selama jalannya penyelidikan. Peranan tersebut sifatnya fleksibel dan dapat berubah.

Penyelidikan harus mengidentifikasi minat yang berbeda di antara para pemangku kepentingan dan peran berbeda yang mereka ingin mainkan. Penyelidikan akan mendapatkan manfaat dari peranan-peranan ini bila dapat mengetahui apa yang diinginkan para pemangku kepentingan dari penyelidikan dan pada gilirannya dapat membentuk strategi-strategi yang baik.

### 4. MENANGGAPI SIKAP-SIKAP PEMANGKU KEPENTINGAN YANG BERBEDA

Karena pemangku kepentingan mempunyai kepentingan yang begitu beragam terhadap permasalahan yang tengah diselidiki, mereka akan mempunyai sikap yang berbeda mengenai penyelidikan tersebut. Penyelidikan harus memahami berbagai sikap, mengidentifikasi sikap dari masing-masing pemangku kepentingan atau sekelompok pemangku kepentingan, memahami

konsekuensi dari sikap tertentu bagi keberlangsungan penyelidikan dan menyusun strategi untuk mengatasi masalah yang akan ditimbulkan dari sikap-sikap tersebut.

Beberapa pemangku kepentingan akan bersikap **mendukung** pelaksanaan penyelidikan. Bagaimana caranya agar penyelidikan dapat mendayagunakan dukungan tersebut? Bagaimana penyelidikan memastikan bahwa dukungan tersebut dapat diterjemahkan menjadi bantuan nyata bagi pekerjaan penyelidikan dan bagi advokasi public untuk temuan penyelidikan dan rekomendasi penyelidikan?

Beberapa pemangku kepentingan akan bersikap **netral** terhadap penyelidikan. Bagaimana caranya bagi penyelidikan untuk mendidik, meyakinkan dan mengaktifkan dukungan dari pihak yang belum memberi komitmen terhadap permasalahan atau proses penyelidikan?

Sebagian pemangku kepentingan akan bersikap memusuhi penyelidikan, mungkin hingga ke titik berupaya untuk mengacaukan atau bahkan mengakhiri penyelidikan. Bagaimana cara penyelidikan mengidentifikasi dan menetralkan potensi pihak yang berlawanan? Bagaimana penyelidikan mengantisipasi dan mencegah upaya-upaya untuk mendiskreditkan pekerjaan penyelidikan?

## 5. MELIBATKAN PEMANGKU KEPENTINGAN

Tugas penyelidikan adalah untuk memenangkan kepercayaan dari semua pemangku kepentingan bahwa penyelidikan akan berlangsung secara transparan dan adil serta sejalan sesuai standar-standar HAM. Penyelidikan harus memastikan bahwa proses-proses penyelidikan dipublikasikan dengan benar sejak awal sehingga setiap orang tahu bagaimana cara penyelidikan itu dilaksanakan. Penyelidikan harus melibatkan pemangku kepentingan dari semua sektor, atau setidaknya perwakilan dari pemangku kepentingan, dengan diberikan kesempatan untuk mengekspresikan pandangan mereka, mengajukan bukti yang mereka miliki, dan bila perlu, mempertahankan kebijakan serta tindakan mereka.

Dalam melibatkan **korban**, penyelidikan harus benar-benar sensitif terhadap kerentanan korban. Bagi korban, penyelidikan dapat menjadi peluang pertama dan satu-satunya untuk menceritakan kisah mereka, untuk mendapatkan pengakuan sebagai korban pelanggaran HAM dan mendapatkan pemulihan. Korban perlu mendapatkan jaminan bahwa mereka akan dihormati dan bukti-bukti yang mereka miliki ditangani secara serius. Penyelidikan sebaiknya juga mempertimbangkan apakah akan menyediakan konseling atau dukungan lain bagi para korban. Sebagian korban mempunyai tingkat pendidikan terbatas dan belum tentu akrab dengan cara bekerja formal penyelidikan. Para korban akan membutuhkan bantuan untuk berpartisipasi, baik melalui bukti dan masukan lisan atau tulisan. Bagi banyak korban, memberikan bukti bisa membuat mereka sangat tertekan dan mungkin menyebabkan atau menambah rasa trauma. Penyelidikan tidak bisa lari dari tanggung jawab akan konsekuensi dari cara bekerjanya. Penyelidikan harus mengantisipasi kebutuhan dan membuat mekanisme untuk menanggapi. Korban akan didorong untuk terlibat dengan penyelidikan bila mereka telah diyakinkan bahwa mereka akan diperlakukan dengan baik dan didukung dalam keikutsertaan mereka.

**Para menteri dan pemimpin Pemerintah** lainnya mungkin tidak akan menyukai intrusi penyelidikan terhadap pekerjaan mereka. Sebab mereka bertanggung jawab terutama kepada parlemen dan para pemilih sehingga mungkin akan merasa segan untuk berurusan secara langsung dengan sebuah penyelidikan nasional. Namun penyelidikan harus dapat mendorong mereka untuk terlibat secara langsung dengan penyelidikan menggunakan cara yang sesuai menurut status independen Komnas. Hal ini merupakan kepentingan bagi kepemimpinan politik itu sendiri tapi juga membantu penyelidikan untuk memahami secara utuh landasan dari kebijakan dan tindakan pemerintah. Hal ini juga memajukan penerapan dari rekomendasi-rekomendasi penyelidikan setelah penyelidikan dirampungkan. Para menteri yang merasa memiliki bagian dalam proses penyelidikan akan cenderung menanggapi rekomendasi dari penyelidikan secara serius.

**Pegawai negeri** akan membutuhkan dorongan yang lain. Mereka bekerja bagi menteri pemerintah dan mungkin akan kesulitan dalam membantu pekerjaan sebuah penyelidikan nasional independen. Penyelidikan mungkin perlu mendapatkan arahan kementerian bagi keterlibatan dari para pegawai negeri. Mereka pun mungkin memerlukan perlindungan hukum bila mereka memberikan informasi bagi penyelidikan. Sebagian besar Komnas mempunyai wewenang untuk memaksa menyerahkan bukti dan mendatangkan saksi serta menyediakan perlindungan bagi mereka yang memberikan bukti

atau dokumen-dokumen. Wewenang ini harus digunakan ketika diperlukan untuk memungkinkan penyelidikan dilanjutkan seefektif mungkin. Wewenang tersebut mungkin perlu digunakan, misalnya, untuk mendapatkan kerjasama penuh dari pegawai negeri.

### Kewenangan Komnas yang relevan

• Untuk memaksa pembuatan atau pemberian dokumen
• Untuk masuk dan menginspeksi bangunan
• Untuk memaksa kehadiran seorang saksi
• Untuk memeriksa seorang saksi di bawah sumpah
• Untuk memulai penuntutan
• Untuk merujuk bukti ke jaksa penuntut
• Untuk menyediakan perlindungan bagi para saksi demi mencegah pelecehan, intimidasi atau viktimisasi
• Untuk mencegah agar Komnas beserta stafnya tidak dihalang-halangi ketika sedang menjalankan tugasnya.



(Foto oleh SUHAKAM, Malaysia)

Kewenangan hukum mungkin juga dibutuhkan untuk memperoleh keterlibatan dari pihak yang diduga sebagai **pelaku**. Mereka mungkin takut akan tuntutan pidana dengan dasar bukti yang mereka berikan. Bagi mereka yang kurang bertanggung jawab mungkin akan segan untuk memberikan bukti melawan atasan mereka, karena khawatir akan adanya pembalasan. Kegunaan dari wewenang penyelidikan dapat memaksa [perolehan] bukti dan melindungi para saksi.

Selain itu, penyelidikan harus teliti dalam melindungi HAM dari pihak-pihak yang membantu pekerjaan penyelidikan. Mereka yang diduga sebagai pelaku berhak mendapatkan asas praduga tak bersalah dan, jika diperlukan, persidangan yang adil di pengadilan. Mereka berhak atas proses hukum yang adil (*due process*) sebelum penyelidikan itu dilakukan. Mereka harus mengetahui tuduhan-tuduhan terhadap mereka dan diyakinkan bahwa ada peluang untuk merespon tuduhan serta bukti yang disediakan bagi penyelidikan. Penyelidikan harus menyadari prosedur yang

ditetapkan dalam hukum internasional tentang perlakuan terhadap seorang tertuduh dan membuat model bagi prosedurnya sendiri mengenai persyaratan-persyaratan tersebut.<sup>14</sup> Akan tetapi yang terpenting, penyelidikan harus mengamati ketentuan hukum di dalam negerinya sendiri serta aturan tentang keadilan umum. Penyelidikan dapat membentuk dan mengadopsi sebuah prosedur beracara yang menetapkan bagaimana penyelidikan akan menangani pihak yang diduga sebagai pelaku, dan tentu kelompok lainnya, untuk memastikan kejujuran, keadilan dan rasa hormat bagi HAM dalam pekerjaannya.

### **POIN-POIN PENTING: BAB 5**

- **Keahlian dan pengalaman para pemangku kepentingan merupakan hal mendasar bagi keberhasilan penyelidikan.**
- **Pemangku kepentingan utama dapat meliputi para korban dari situasi HAM yang tengah diinvestigasi, pejabat Pemerintah, organisasi non-pemerintah, pihak akademisi dan profesional, kelompok beragama dan yayasan serta organisasi lainnya, termasuk pula pihak yang diduga serta berpotensi sebagai pelaku.**
- **Pemangku kepentingan dapat mempunyai beragam pandangan tentang penyelidikan nasional, mulai dari sangat mendukung hingga sangat membenci.**
- **Penyelidikan nasional perlu menggunakan beragam strategi untuk melibatkan pemangku kepentingan yang diperlukan keterlibatannya.**

<sup>14</sup> Prosedur-prosedur ini termasuk prosedur yang ditetapkan dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik

## Bab 6:

### Merumuskan tujuan dan kerangka acuan penyelidikan

#### PERTANYAAN PENTING

- Apa saja tujuannya?
- Apakah kerangka acuannya?
- Apa saja contoh dari kerangka acuan yang digunakan oleh penyelidikan nasional?

#### 1. PENTINGNYA TUJUAN DAN KERANGKA ACUAN

Sebuah penyelidikan nasional membutuhkan tujuan yang jelas dan kerangka acuan yang baik. Pengembangan dari kedua hal ini merupakan bagian penting dari proses perencanaan. Tujuan terkait dengan apa yang hendak dicapai oleh Komnas melalui penyelidikan nasional. Keduanya akan menjadi landasan bagi pengembangan dan penerapan strategi penyelidikan. Kerangka acuan menetapkan apa yang sebenarnya akan diperiksa dan dilaporkan oleh penyelidikan. Bersama-sama, tujuan dan kerangka acuan membentuk sebuah landasan mengenai apa yang dilakukan oleh penyelidikan.

#### 2. APA SAJA TUJUANNYA?

Tujuan adalah pernyataan jelas mengenai apa yang ingin dicapai oleh penyelidikan. Tujuan umumnya merupakan pernyataan yang luas dan umum. Suatu penyelidikan dapat memiliki lebih dari satu tujuan namun tidak boleh terlalu banyak pula. Yang paling utama, tujuan-tujuan tersebut tidak boleh saling bertentangan satu sama lain. Beberapa tujuan yang dipilih dengan cermat dan dinyatakan dengan jelas akan memandu Komnas dan penyelidikan dalam menentukan proses yang paling tepat bagi penyelidikan. Begitu tujuan telah ditetapkan, Komnas dapat menentukan bagaimana penyelidikan dapat memenuhi tujuan-tujuan tersebut.

Tujuan pun merupakan hal yang penting karena memungkinkan penyelidikan untuk dievaluasi. Tujuan membentuk dasar bagi evaluasi. Evaluasi merupakan pertanyaan sejauh mana penyelidikan berhasil mencapai tujuan-tujuannya.

#### Kemungkinan tujuan suatu penyelidikan nasional

<b>Penyidikan</b>	Untuk menemukan apa yang terjadi, sifat dan jangkauan pola pelanggaran HAM dan membuat temuan penyelidikan yang akurat.
<b>Analisis</b>	Untuk menentukan penyebab utama yang mendasari sebuah pola pelanggaran HAM.
<b>Informasi</b>	Untuk memastikan bahwa pemangku kepentingan umum dan utama menerima informasi yang cukup tentang permasalahannya dan lebih menyadari permasalahan yang dimaksud.
<b>Edukasi</b>	Melalui pemeriksaan permasalahan, untuk meningkatkan pemahaman akan HAM secara umum dan berkomitmen demi kepatuhan terhadap HAM yang lebih baik.
<b>Temuan</b>	Untuk menyusun temuan penyelidikan dan kesimpulan yang akurat berdasarkan penelitian dan bukti.
<b>Rekomendasi</b>	Untuk menyusun proposal bagi tindakan pemulihan atas pola pelanggaran dan mencegah pelanggaran di masa mendatang.
<b>Pemberdayaan</b>	Untuk mendukung para korban pelanggaran HAM.



### 3. APA YANG DIMAKSUD DENGAN KERANGKA ACUAN?

Kerangka acuan adalah sebuah pernyataan yang jelas mengenai apa yang secara khusus akan dinilai dan dilakukan oleh penyelidikan nasional. Kerangka acuan mempunyai fungsi internal dan eksternal. Secara internal, kerangka tersebut membantu penyelidikan untuk fokus pada daftar hal-hal yang akan ditangani oleh penyelidikan. Secara eksternal, kerangka tersebut membantu hal lainnya untuk berkontribusi pada penyelidikan dengan menyoroti permasalahan yang tengah diinvestigasi.

Kerangka acuan umumnya terdiri dari sebuah daftar pendek poin-poin yang menginstruksikan pemeriksaan oleh penyelidik. Daftar tersebut juga dapat meliputi produk penyelidikan, seperti laporan temuan penyelidikan dan serangkaian rekomendasi tentang bagaimana memberikan pemulihan bagi para korban dan mencegah pelanggaran lebih jauh. Kerangka acuan dapat menetapkan sebuah jadwal untuk penyelidikan. Dapat pula mendeskripsikan secara umum tentang proses penyelidikan, misalnya, pelaksanaan penelitian, pencarian masukan lisan dan tulisan, pembentukan kesimpulan akan fakta dan penyusunan rekomendasi.

Kerangka acuan tidak boleh mengunci penyelidikan ke dalam kotak kecil, begitu ketatnya sehingga penyelidikan tidak dapat menghadapi semua permasalahan terkait yang signifikan yang mungkin muncul selama berlangsungnya penyelidikan. Namun kerangka tersebut juga tidak boleh terlalu terbuka atau luas sehingga penyelidikan dapat mencoba, atau dipaksa mencoba, untuk melakukan terlalu banyak hal sehingga kehilangan arahnya. Kerangka acuan yang terlalu luas dapat menyebabkan jadwal penyelidikan menjadi hilang atau diabaikan, biayanya membengkak dan tugas pelaporan menjadi begitu menumpuk.

#### Kemungkinan isi dari kerangka acuan

• Permasalahan yang akan ditangani.
• Informasi atau bukti yang akan dikumpulkan.
• Siapa yang akan melaksanakan penyelidikan.
• Organisasi dan individu, atau kategori-kategori dari masing-masing hal tersebut, untuk dihubungi.
• Tugas-tugas yang harus dilakukan.
• Wewenang yang dapat digunakan.
• Bidang untuk rekomendasi, termasuk jenis-jenis rekomendasi yang perlu disusun dan individu serta organisasi kepada siapa rekomendasi tersebut akan dialamatkan.
• Jadwal, terutama tenggat waktu pelaporan.



### 3.1. Contoh-contoh kerangka acuan

#### Contoh 1:

##### **Kerangka Acuan untuk Penyelidikan Nasional tentang Anak-Anak Tunawisma Diselenggarakan oleh Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia**

1. Untuk menyelidiki dan melaporkan tentang keefektifan dari program-program yang ada serta layanan yang termasuk di dalamnya, serta pengembangan dari respon-respon alternatif untuk, menangani kebutuhan dari anak-anak dan remaja tunawisma
2. Untuk mengkaji laporan awal tentang kebutuhan anak-anak tunawisma serta tindakan yang diambil oleh otoritas terkait untuk menanggapi hal tersebut
3. Untuk mengidentifikasi masalah yang dialami oleh anak-anak dan remaja tunawisma untuk memperoleh perumahan umum atau akomodasi sewaan swasta
4. Sejalan dengan Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak Anak-Anak, untuk menyelidiki dan melaporkan tentang hak-hak anak dan remaja tunawisma untuk perlindungan dari pengabaian dan eksploitasi, termasuk ketersediaan dari dukungan pendapatan, dan akses mereka ke nasihat dan perwakilan hukum
5. Untuk merekomendasikan langkah-langkah yang harus ditempuh oleh individu serta pihak yang berwenang untuk menyelesaikan masalah yang telah diidentifikasi seputar anak dan remaja tunawisma.

#### Contoh 2:

##### **Kerangka Acuan Penyelidikan Nasional tentang Hak untuk Bebas dari Penyiksaan Diselenggarakan oleh Komisi HAM Nasional Mongolia**

- Untuk menginvestigasi dan meneliti relevansi dan keefektifan dari:
  - Peraturan perundang-undangan
  - Praktik-praktik
  - Prosedur dan
  - peraturan
- Untuk menentukan apakah mereka merupakan mekanisme pencegahan yang efektif melawan penyiksaan dan perlakuan kejam serta tidak manusiawi
- Untuk menetapkan kondisi-kondisi dan situasi yang berujung pada atau berkontribusi pada tindakan ilegal/pelanggaran HAM
- Untuk membuat temuan, dan
- Untuk menyusun rekomendasi tindak lanjut.

#### Contoh 3:

##### **Kerangka Acuan Penyelidikan Nasional tentang Transportasi Darat Publik yang Dapat Diakses Diselenggarakan oleh Komisi HAM Selandia Baru**

Komisi akan menyelidiki ketentuan transportasi darat publik di Selandia Baru, menggunakan Wilayah Otago dan Wellington sebagai studi kasus, dengan mengacu kepada:

- (i) Ketersediaan, keteraksesan dan keterjangkauan layanan transportasi darat publik bagi para penyandang disabilitas;
- (ii) Kualitas dan keselamatan layanan transportasi darat publik bagi para pengguna dan penyedia jasa;
- (iii) Nilai ekonomi dari menyediakan transportasi darat publik yang dapat diakses oleh para penyandang disabilitas;
- (iv) Apakah layanan transportasi darat publik yang tersedia bagi para penyandang disabilitas mematuhi standar-standar HAM;
- (v) Kecukupan standar teknis dan mesin yang digunakan dalam desain dan konstruksi dari angkutan, bangunan dan infrastruktur;
- (vi) Kebijakan operasional dari penyedia jasa, pengaturan kontrak antara pemodal dan penyedia jasa serta aturan dan peraturan keselamatan yang berlaku pada layanan transportasi darat publik;
- (vii) Kebutuhan khusus bagi orang-orang yang tinggal di wilayah pedesaan dan provinsi Selandia Baru.

Komisi akan mempertimbangkan, sebagai hasil dari penyelidikan, apakah akan menyusun rekomendasi tentang:

- (i) Perubahan pada legislasi, peraturan, kebijakan dan prosedur serta pengaturan pendanaan;
- (ii) Nilai dari mengumumkan standar nasional serta jadwal pelaksanaannya untuk memastikan penyediaan layanan transportasi darat umum yang dapat diakses oleh para penyandang disabilitas;
- (iii) Kebutuhan standar-standar pelatihan nasional bagi para pekerja transportasi darat publik yang bekerja dengan para penyandang disabilitas.

**Contoh 4:**

**Kerangka Acuan Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Pelayanan Kesehatan Diselenggarakan oleh Komisi HAM Nasional India**

Penyelidikan tersebut mempunyai tujuan yang luas namun cakupan yang spesifik, termasuk:

1. Memungkinkan pemaparan kasus-kasus penolakan pelayanan kesehatan
2. Menginvestigasi kekurangan struktural di fasilitas-fasilitas kesehatan tertentu yang mendasari penolakan tersebut
3. Memungkinkan organisasi masyarakat sipil untuk memaparkan kepada pejabat kesehatan umum serta kepada perwakilan Komnas HAM nasional (NHRC), tentang permasalahan sistematis utama dan kebijakan setingkat Negara yang berkaitan dengan penolakan tersebut
4. Memungkinkan pemaparan permasalahan penting terkait dengan pelanggaran hak-hak atas kesehatan oleh fasilitas medis swasta
5. Berusaha membuat standar-standar dasar dan peraturan yang telah ada pada sektor ini
6. Memfasilitasi sebuah proses untuk mendefinisikan hak-hak pelayanan kesehatan dasar, termasuk hak-hak dari berbagai kelompok yang rentan
7. Meletakkan dasar bagi dialog sistem kesehatan umum - masyarakat untuk memastikan pemenuhan bertahap dari hak-hak tersebut.

**Contoh 5:**

**Kerangka Acuan untuk Penyelidikan Nasional tentang Pendidikan di Pedesaan dan Wilayah Terpencil Diselenggarakan oleh Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia**

Penyelidikan bermaksud menginvestigasi penyediaan pendidikan bagi anak-anak di pedesaan dan wilayah terpencil Australia dengan mengacu kepada:

- ketersediaan dan keteraksesan sekolah dasar dan menengah
- kesetaraan layanan pendidikan, termasuk layanan teknologi pendukung
- apakah pendidikan yang tersedia bagi anak-anak penyandang disabilitas, anak-anak masyarakat adat dan anak-anak dengan latar belakang budaya, agama dan linguistik yang berbeda mematuhi HAM mereka.

Kerangka Acuan tersebut meminta komentar pada serangkaian permasalahan dan tema termasuk:

- biaya yang ditanggung keluarga di wilayah pedesaan dan/atau terpencil untuk pendidikan anak-anak mereka
- kesamaan dan kecukupan akan jaminan sosial serta ketentuan lainnya untuk mendukung anak-anak dalam bidang pendidikan
- model pendanaan untuk pendidikan dan layanan terkait, termasuk transportasi dan akomodasi
- insentif bagi guru, pengembangan profesional dan retensi staf
- kualitas pendidikan jarak jauh
- kualitas teknologi pendukung bagi pengajaran dan pembelajaran di wilayah pedesaan dan/atau terpencil
- sejauh mana para murid penyandang disabilitas dapat disatukan ke sekolah umum biasa
- kesesuaian budaya dari pelayanan pendidikan bagi anak-anak penduduk asli Aborigin dan penghuni pulau Selat Torres beserta masyarakatnya.



(Foto oleh Komisi HAM Australia)

**Contoh 6:**  
**Kerangka Acuan Penyelidikan Nasional tentang Pemisahan Anak-Anak Aborigin dan Penghuni Kepulauan Selat Torres dari Keluarganya**  
**Diselenggarakan oleh Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia**

Untuk:

- (a) melacak peraturan perundang-undangan, praktik dan kebijakan di masa lalu yang mengakibatkan pemisahan anak-anak penduduk asli Aborigin dan penghuni Pulau Selat Torres dari keluarga mereka di bawah paksaan, ancaman atau pengaruh ilegal, dan dampak-dampak dari undang-undang, praktik serta kebijakan tersebut;
- (b) memeriksa kecukupan dari dan kebutuhan akan perubahan apa pun pada undang-undang, praktik dan kebijakan yang ada saat ini terkait dengan layanan dan prosedur yang kini tersedia bagi penduduk asli Aborigin dan penghuni pulau Selat Torres yang terkena dampak dari pemisahan di bawah pemaksaan, ancaman atau pengaruh ilegal antara anak-anak penduduk asli Aborigin dan penghuni pulau Selat Torres dengan keluarganya, termasuk dan tidak terbatas dengan undang-undang, praktik dan kebijakan saat ini yang terkait dengan akses ke catatan individu dan keluarga serta ke bentuk bantuan lain untuk mengetahui lokasi dan menyatukan kembali keluarga;
- (c) memeriksa prinsip-prinsip terkait dengan penentuan justifikasi bagi kompensasi untuk orang-orang atau masyarakat yang terkena dampak dari pemisahan tersebut;
- (d) memeriksa undang-undang, praktik dan kebijakan saat ini mengenai penempatan dan perlindungan bagi anak-anak penduduk asli Aborigin dan penghuni pulau Selat Torres dan memberi nasihat mengenai perubahan apa pun yang diperlukan dengan mempertimbangkan hak untuk menentukan nasib sendiri (*self-determination*) oleh penduduk asli Aborigin dan penghuni pulau Selat Torres.

Dalam melaksanakan fungsi-fungsinya yang terkait dengan rujukan tersebut di atas, Komisi harus berkonsultasi secara luas dengan masyarakat Australia, terutama masyarakat Aborigin dan penghuni pulau Selat Torres, dengan organisasi non-pemerintah terkait dan dengan pihak pemerintah Federal, Negara Bagian dan Teritori serta bila diperlukan dapat mempertimbangkan dan melaporkan tentang undang-undang, praktik dan kebijakan terkait dari negara lain.

Pihak Komisi wajib melaporkan hasil penyelidikannya paling lambat bulan Desember 1996.

**Contoh 7:**

**Kerangka Acuan Penyelidikan Nasional tentang HAM dan Penyakit Mental  
Diselenggarakan oleh Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia**

1. Untuk menyelidiki HAM dan kebebasan mendasar dari mereka yang memiliki atau diduga menyandang penyakit mental, dengan memperhatikan hak-hak keluarga mereka dan anggota masyarakat umum.
2. Secara khusus, untuk menyelidiki keefektifan dari ketentuan-ketentuan legislatif, mekanisme hukum dan langkah-langkah lainnya dalam melindungi dan memajukan HAM dari individu tersebut.
3. Untuk memeriksa peran dan tanggung jawab dari Pemerintah Persemakmuran, Negara Bagian dan Teritori dalam bidang-bidang ini.
4. Tanpa membatasi keumuman dari istilah-istilah sebelumnya, untuk mempertimbangkan:
  - (a) diskriminasi apa pun berdasarkan penyakit mental dalam undang-undang atau program Persemakmuran;
  - (b) diskriminasi apa pun dalam ketenagakerjaan, pekerjaan, akomodasi atau akses ke barang dan jasa atas dasar penyakit mental;
  - (c) HAM yang terkait dengan layanan dan perlakuan lembaga atau non-lembaga terhadap penyandang penyakit mental.

**POIN-POIN PENTING: BAB 6**

- **Penyelidikan nasional membutuhkan tujuan yang jelas dan kerangka acuan yang baik.**
- **Tujuan berkaitan dengan apa yang hendak dicapai oleh Komnas melalui penyelidikan nasional.**
- **Kerangka acuan menetapkan apa yang sebenarnya akan diperiksa dan dilaporkan oleh penyelidikan.**

## Bab 7:

### Menunjuk komisioner penyelidik dan staf

#### PERTANYAAN PENTING

- Siapa yang membentuk tim penyelidik?
- Kualifikasi, keahlian, pengalaman serta keterampilan apa saja yang diperlukan oleh tim?
- Apa saja ragam peran dan fungsi yang harus dilaksanakan oleh anggota tim?

#### 1. TIM PENYELIDIK NASIONAL

Terdapat dua kelompok di dalam tubuh tim penyelidik nasional. Anggota penyelidik – umumnya disebut Komisioner Penyelidik – bertanggung jawab secara kolektif untuk penyelidikan. Mereka yang memutuskan arah penyelidikan, melaksanakan dengar kesaksian formal, menentukan temuan dan kesimpulan serta menyusun rekomendasi. Mereka mempunyai tanggung jawab publik dan politik bagi penyelidikan. Anggota staf penyelidik adalah pelaksana yang melaksanakan penyelidikan. Mereka perlu melaksanakan pengaturan dan administrasi, melakukan penelitian, mengatur dengar kesaksian publik, merancang laporan dan mengusulkan rekomendasi untuk dipertimbangkan oleh para anggota penyelidikan. Mereka pun melaksanakan strategi-strategi penyelidikan.

Setiap penyelidikan nasional membutuhkan tim yang tepat, dengan gabungan keterampilan dan pengalaman yang tepat untuk menyukseskan penyelidikan. Penyelidikan nasional merupakan sebuah proyek besar, dengan pendekatan komprehensif terhadap perlindungan dan pemajuan HAM. Itu artinya penyelidikan nasional memerlukan beragam keterampilan dan keahlian dalam tim penyelidik. Umumnya, sebuah penyelidikan nasional akan memerlukan anggota dan staf dengan keterampilan dalam bidang hukum HAM, penelitian, pengembangan kebijakan, investigasi, pendidikan masyarakat, hubungan dengan media, administrasi dan manajemen. Naskah latar belakang atau penentuan ruang lingkup harus mengindikasikan jangkauan dan tingkatan keterampilan yang dibutuhkan serta jumlah anggota tim dengan keterampilan atau keahlian tersebut. Selain itu, mengindikasikan pula periode waktu di mana bidang keterampilan dan keahlian khusus itu akan dibutuhkan – mungkin tidak perlu memiliki semua staf yang dimaksud sepanjang penyelenggaraan penyelidikan nasional.

##### 1.1. Komisioner Penyelidik (atau anggota)

Komisioner Penyelidik merupakan penggerak internal dan wajah eksternal dari penyelidikan. Mereka sangat bertanggung jawab, atas nama Komnas, untuk pelaksanaan penyelidikan serta pelaporan dan rekomendasi penyelidikan. Secara kolektif mereka memimpin keseluruhan tim penyelidik, dengan ketua penyelidikan secara individu memimpin para anggota penyelidikan. Komnas sendiri perlu menentukan dan secara formal menunjuk siapa saja yang akan melaksanakan penyelidikan atas nama lembaga.

Dalam menentukan siapa saja yang akan menjadi penyelidik, Komnas harus memastikan bahwa setiap Komisioner Penyelidik merupakan individu dengan kualitas yang dibutuhkan:

- integritas yang diakui
- kemandirian politik
- mempunyai keahlian dan pengalaman setidaknya dalam satu bidang yang akan dicakup dalam penyelidikan
- berkomitmen kepada proses penyelidikan

- kemampuan untuk mengalokasikan waktu dan energi yang dibutuhkan untuk melaksanakan penyelidikan dan penyempurnaannya secara tepat waktu dan sesuai anggaran
- kemampuan untuk bekerja sama dalam sebuah tim.

Integritas dan kemandirian politik berpengaruh bagi kredibilitas penyelidikan dan dampak politiknya serta penerimaan terhadap penyelidikan, dalam kata lain, keefektifannya. Keahlian dan pengalaman merupakan kontribusi khusus yang akan disumbangkan oleh setiap Komisioner Penyelidik kepada pelaksanaan penyelidikan itu sendiri dan kepada laporan serta rekomendasinya. Komitmen dan ketersediaan memastikan bahwa penyelidikan merupakan sebuah prioritas bagi setiap Komisioner Penyelidik sehingga kemauan dan kemampuan masing-masing komisioner untuk melakukan semuanya memberi kontribusi kepada keefektifan penyelidikan. Kerja tim merupakan hal mendasar sebab keputusan-keputusan penting harus dibuat secara berkelompok, termasuk menyetujui laporan akhir beserta temuan dan rekomendasinya.

Komisioner Penyelidik dapat berasal dari anggota Komnas atau pihak eksternal yang dipilih semata-mata untuk tujuan penyelidikan. Umumnya ada satu anggota Komnas yang ditunjuk dalam penyelidikan sebagai ketua penyelidikan beserta anggota Komnas lainnya yang ditunjuk pula. Ketika hanya sebagian anggota Komnas yang dilibatkan, umumnya adalah mereka yang mempunyai pengetahuan lebih dan keahlian dalam permasalahan khusus yang tengah diinvestigasi. Beberapa penyelidikan dianggap begitu signifikan sehingga Komnas memutuskan bahwa seluruh anggotanya harus turut serta.

Komnas juga dapat memutuskan untuk menunjuk satu atau lebih pihak eksternal sebagai Komisioner Penyelidik karena keahlian dan pengalaman khusus mereka. Pihak luar umumnya ditunjuk sebagai tambahan anggota Komnas, untuk melengkapi keahlian dan pengalaman para anggota tersebut. Di sebagian besar Komnas, para anggotanya merupakan generalis dan bukan ahli dalam bidang HAM tertentu sehingga mereka dapat mencari para ahli di luar Komnas ketika melangsungkan sebuah proyek besar, seperti sebuah penyelidikan nasional, mengenai situasi atau bidang HAM khusus. Mereka dapat mencari para ahli dalam permasalahan spesifik atau dari bagian khusus di dalam negeri atau dalam bidang disiplin tertentu, seperti hukum atau ekonomi atau kebijakan sosial.



Pada tahun 1999-2000, **Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia** melakukan sebuah **Penyelidikan Nasional tentang Pendidikan di Pedesaan dan Wilayah Terpencil**. Penyelidikan dipimpin oleh seorang komisioner Komisi HAM Australia, yang bertanggung jawab untuk Konvensi tentang Hak-Hak Anak. Komisi tersebut menunjuk enam orang eksternal sebagai Komisioner Penyelidik paruh waktu, dengan keahlian di beragam bidang pendidikan yang berbeda dan dari wilayah negeri yang berbeda pula:

- *Associate Professor* Dr Brian Devlin, dari Northern Territory, Dekan Pendidikan di Universitas Northern Territory
- Barbara Flick, dari New South Wales, seorang pendidik Aborigin dan pekerja sosial masyarakat
- Dr Alby Jones, Australia selatan, mantan kepala Departemen Pendidikan, seorang administrator pendidikan yang dikenal secara nasional dan mantan guru sekolah serta kepala sekolah di sektor sekolah negeri
- Lady Pearl Logan, dari Queensland, pimpinan Asosiasi Orang Tua Anak yang Terisolasi Australia
- Suster (Biarawati) Patricia Rhatigan, dari Australia bagian Barat, seorang guru pendidik dan mantan guru sekolah serta kepala sekolah di sektor sekolah non-Pemerintah
- Tim Roberts, dari Victoria, seorang murid sekolah menengah atas

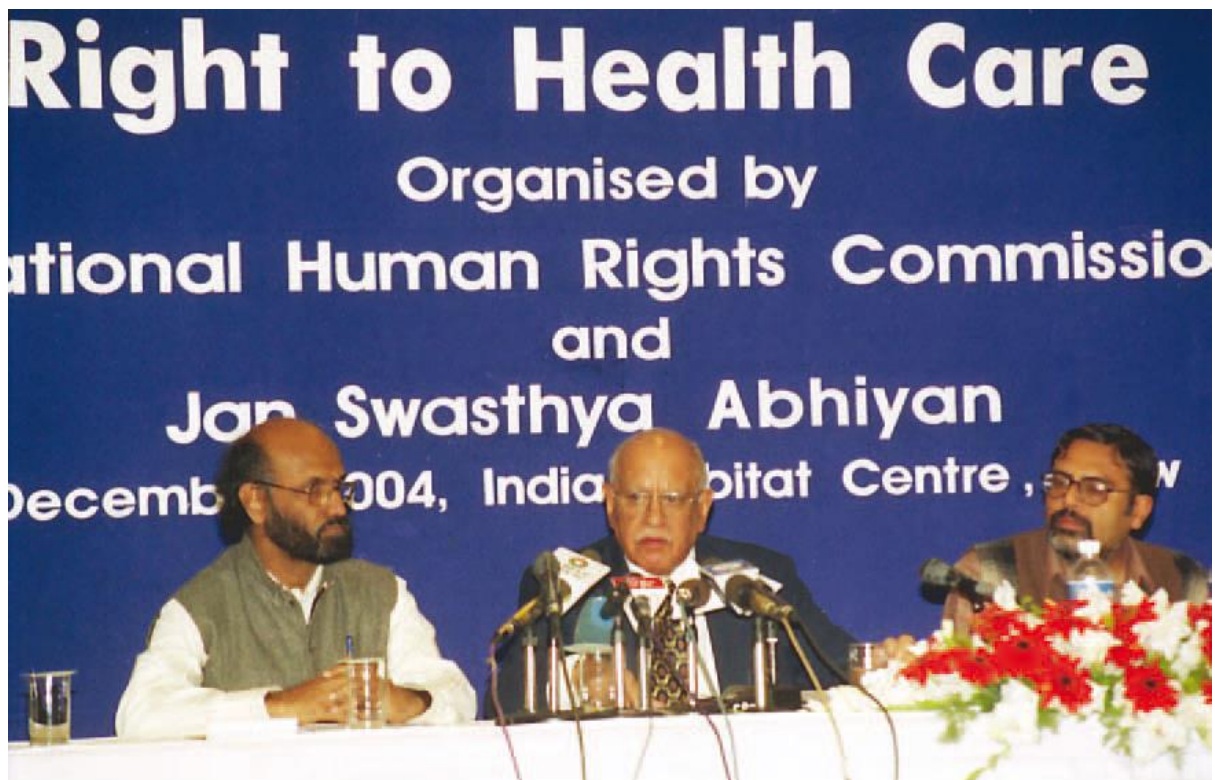


Chris Sidoti, Komisioner HAM Australia, Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia, 1995-2000.  
Foto APF oleh Michael Power.

**Komisi HAM India (NHRC)** mencari ahli dari luar Komisi untuk membantu dalam dua penyelidikan nasional yang dilangsungkan.

NHRC melaksanakan **Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Pangan** secara bertahap yang berlangsung beberapa tahun mulai dari tahun 1996, menginvestigasi, melaporkan, dan mengawasi selama periode sepuluh tahun. Di tahap penyelidikan berikutnya, mereka menunjuk seorang Pelapor Khusus, Sri Chaman Lal, untuk membantu komisi dalam pekerjaannya. Pelapor Khusus ini, atas nama NHRC, melaksanakan investigasi langsung dan mengadakan dengar kesaksian publik.

Dalam **Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Pelayanan Kesehatan** pada tahun 2003-04, NHRC, berkoalisi dengan Jan Swasthya Abhiyan (JSA), Gerakan Kesehatan Rakyat, sebuah koalisi dari 1000 organisasi non-pemerintah sektor kesehatan di India. JSA adalah mitra setara NHRC selama penyelidikan.



(Upacara Penutupan dari Dengar Kesaksian Publik, Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Pelayanan Kesehatan, New Delhi, 2004. Foto oleh Biro Informasi Pers, Pemerintah India)

Bila topik yang dipilih untuk penyelidikan nasional membutuhkan keahlian teknis atau spesialisasi khusus yang melampaui pengalaman dan keterampilan dari para Komisioner Penyelidik, mungkin perlu untuk memastikan keakuratan, kredibilitas dan nilai persuasif dari rekomendasi-rekomendasi penyelidikan untuk menunjuk seorang ahli yang berkualifikasi tinggi dan sangat dihormati sebagai seorang “penasihat khusus” penyelidikan.

Pada tahun 1991-1993, **Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia** melakukan sebuah **Penyelidikan Nasional tentang HAM dan Penyakit Mental**.

Penyelidikan tersebut diketuai oleh **Komisioner HAM Australia**. Komisi menunjuk dua orang eksternal lainnya sebagai **Komisioner Penyelidik** paruh waktu dengan keahlian dalam berbagai bidang yang berbeda dari HAM dan penyakit mental:

- Dame Margaret Guilfoyle, dahulu Presiden Rumah Sakit Royal Melbourne dan Wakil Ketua Institut Mental Victoria
- Mr David Hall, dahulu Direktur Eksekutif dari Richmond Fellowship of Victoria.

**Komisioner Penyelidik** setuju untuk menunjuk **Profesor Beverley Raphael** sebagai penasihat Khusus bagi penyelidikan.

Pada saat itu, **Profesor Raphael** adalah kepala Departemen Psikiatri pada **University of Queensland**, seorang anggota dari **Kelompok Kerja Kesehatan Mental Nasional** dari **Konferensi Kesehatan Australia** dan **Ketua Komite Kesehatan Mental** pada **Dewan Penelitian Kesehatan dan Medis Nasional**. Sebelumnya, beliau juga menjabat sebagai **Presiden** dari **Pendidikan Psikiater Australia** dan **Selandia Baru** (*Royal Australian and New Zealand College of Psychiatrists*).



Brian Burdekin AO, **Komisioner Komisi HAM Australia**, **Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia**, 1986-1994. Foto oleh Peter Coombes.

## 1.2. Staf penyelidik

Penyelidikan akan membutuhkan staf dengan keahlian di empat bidang:

- Administrasi dan manajemen
- Penelitian dan penulisan
- Penghubung (liaison) dan hubungan masyarakat
- Tugas media dan komunikasi.

Sekretariat penyelidik perlu dipimpin oleh seorang direktur penyelidik. Yang memegang jabatan tersebut haruslah mempunyai keterampilan di semua bidang pekerjaan penyelidikan untuk mampu mengatur sekretariat secara efektif. Namun, yang paling penting, seorang direktur harus menjadi seorang manajer dan pemimpin tim yang baik. Memimpin staf untuk penyelidikan nasional merupakan sebuah tugas yang rumit dengan banyak tanggung jawab dan fungsi yang berbeda. Sama seperti menjadi seorang direktur eksekutif Komnas namun dalam skala yang lebih kecil. Ini merupakan posisi penting dalam sekretariat penyelidikan.

Penyelidikan setidaknya membutuhkan seorang penulis yang sangat berpengalaman. Laporan penyelidikan merupakan produk utama dari penyelidikan. Laporan harus ditulis dengan baik dan meyakinkan. Di satu sisi, gaya penulisan harus langsung pada intinya dan jelas, dapat dipahami oleh beragam pembaca. Di sisi lain, laporan harus cermat secara akademis, berlandaskan pada bukti yang diperoleh dari penyelidikan dan dipaparkan dengan argumentasi yang kuat dan meyakinkan. Kepala penulis haruslah seorang komunikator yang baik sekaligus peneliti yang hebat. Ini adalah posisi yang sangat sulit untuk diisi.

Para anggota staf penyelidik yang bertanggung jawab untuk kehumasan harus mampu berhubungan dengan baik dan menghormati orang lain, terutama para korban pelanggaran HAM, dan membantu **Komisioner Penyelidik** untuk mengusung rekomendasi-rekomendasi penyelidikan. Karena trauma yang dialami oleh para korban pada saat memberikan bukti publik, tim penghubung mungkin perlu melibatkan staf dengan kualifikasi dan pengalaman konseling.



(Foto oleh Komisi HAM Nasional Mongolia)

Staf penghubung media harus memahami media dengan baik. Penyelidikan bergantung pada media massa umum untuk menyampaikan pesannya kepada masyarakat luas. Media memainkan peranan penting dalam membangun dukungan bagi penyelidikan dan memberi tekanan bagi implementasi rekomendasi-rekomendasinya. penyelidikan memerlukan nasihat ahli media untuk mampu menangani media dengan sukses. Tim memerlukan staf yang dikenal pihak media dan dipercaya oleh media, seseorang yang dapat menempatkan berita positif, mengalihkan berita negatif, membetulkan kesalahan-kesalahan dalam pelaporan, menanggapi kritik dan, yang paling terutama adalah, mendapatkan liputan yang baik, luas dan berkelanjutan bagi penyelidikan dan kegiatan-kegiatannya. Media dapat membantu atau menghancurkan sebuah penyelidikan nasional sehingga seorang spesialis media berpengalaman sangatlah penting untuk dilibatkan dalam tim penyelidik.

Dalam menyusun tim penyelidik, Komnas harus mempertimbangkan tahapan di mana keterampilan dan keahlian yang berbeda dibutuhkan. Contohnya, Komisioner Penyelidik eksternal tidak diperlukan untuk bekerja penuh waktu. Spesialis media akan penting ketika penyelidikan dimulai, ketika mendengar kesaksian publik diselenggarakan dan ketika laporan dirilis namun mungkin tidak diperlukan penuh waktu pada titik lain sepanjang proses. Para penulis harus memulai sedini mungkin namun pekerjaan ini rampung ketika laporan ditulis dan dicetak. Penyelidikan dapat menghemat biaya dengan secara cermat menjadwalkan keterlibatan staf sepanjang tahapan berbeda dari proses dan dengan melihat periode keterlibatan paruh waktu dan penuh waktu, bukan dengan melibatkan seluruh staf, setiap saat.

Dalam memilih dan menunjuk staf untuk penyelidikan, Komnas harus memperhatikan dampak penunjukan tersebut pada bidang lain dari pekerjaannya. Tidak ada penyelidikan nasional yang akan menjadi satu-satunya pekerjaan yang dilakukan oleh Komnas. Ketika penyelidikan tengah berjalan, Komnas masih harus menerima dan menangani pengaduan, memberikan nasihat bagi parlemen dan pemerintah, melakukan penumbuhan kesadaran dan kegiatan pendidikan, menanggapi media dan pertanyaan masyarakat, dan sebagainya. Semua kewajiban tersebut memerlukan tenaga staf. Penyelidikan nasional adalah proyek yang besar dan sangat signifikan. Proyek ini akan cenderung menarik staf terbaik lembaga Komnas karena mereka ingin terlibat dalam proyek besar lembaganya. Ada pula kemungkinan bahwa penyelidikan akan mengurangi bidang sumber daya penting Komnas lainnya karena staf dialihkan dari kegiatan rutin mereka ke pekerjaan penyelidikan. Keputusan mengenai alokasi staf perlu menimbang beragam tanggung jawab dan prioritas Komnas serta mencari keseimbangan susunan kepegawaian yang tepat, baik dalam hal kuantitas dan kualitas.

Sekali lagi, penjadwalan yang tepat akan keterlibatan staf dapat mencegah kurangnya keahlian di bidang yang lain selama periode yang panjang. Merotasi staf pada beberapa posisi dalam penyelidikan, bila mungkin dilakukan, dapat membantu pula. Melibatkan orang lain di luar Komnas,

bila dibutuhkan, dapat mengurangi kebutuhan akan staf permanen, walaupun perlu diingat bahwa staf permanen mungkin akan kehilangan semangat bila hanya orang luar yang berpeluang turut serta dalam pekerjaan menantang penyelidikan nasional. Salah satu cara untuk mengatasi hal ini adalah menunjuk beberapa staf permanen ke dalam penyelidikan nasional dan mempekerjakan orang luar dalam jangka waktu pendek untuk mengisi posisi mereka selama periode penunjukkan tersebut.

#### **POIN-POIN PENTING: BAB 7**

- **Setiap penyelidikan nasional membutuhkan tim yang tepat, dengan gabungan keterampilan dan pengalaman yang tepat agar penyelidikan berhasil dilaksanakan. Tim tersebut akan terdiri dari Komisioner dan staf penyelidikan.**
- **Komisioner Penyelidik merupakan penggerak internal dan wajah eksternal dari penyelidikan mereka secara kolektif memimpin keseluruhan tim penyelidikan, dengan Ketua penyelidik secara individu memimpin para anggota penyelidikan.**
- **Dalam beberapa kasus mungkin perlu menunjuk seorang “penasihat khusus” yang berkualifikasi tinggi dan dihormati di mana-mana.**
- **Staf penyelidik memerlukan keahlian dalam bidang administrasi dan manajemen, penelitian dan penulisan, penghubung dan hubungan masyarakat, serta petugas penghubung media dan komunikasi.**



## Bab 8:

### Mengumpulkan sumber daya lain

#### PERTANYAAN PENTING

- **Sumber daya apa saja yang dibutuhkan penyelidikan?**
- **Berapa besar anggaran yang perlu dibiayai?**
- **Sumber daya non-finansial apa yang diperlukan?**

#### 1. SUMBER DAYA PENTING LAINNYA

Selain personil – Komisioner dan staf penyelidik – penyelidikan pun mempunyai kebutuhan sumber daya lain, terutama uang, bangunan dan peralatan. Mendapatkan semua sumber daya tersebut merupakan salah satu tugas awal dalam memulai sebuah penyelidikan nasional. Suatu penyelidikan tidak boleh dimulai kecuali dan sampai Komnas memiliki sumber daya yang dibutuhkannya atau diyakini bahwa sumber daya tersebut dapat diperoleh pada waktu yang diperlukan.

#### 2. ANGGARAN

Penyelidikan memerlukan anggaran yang cukup untuk dapat melaksanakan apa yang diperlukan untuk memenuhi tujuannya dan menjalankan kerangka acuan. Anggaran harus menetapkan semua persyaratan keuangan dari penyelidikan, sejak awal. Anggaran haruslah realistis, mencerminkan biaya aktual yang akan dikeluarkan. Dana untuk memenuhi anggaran, baik dana yang ada atau dana yang secara realistis dapat diakses, harus diidentifikasi lalu dipastikan sebelum penyelidikan dimulai.

Pos-pos biaya utama dalam anggaran adalah:

- **gaji:** Komisioner dan staf penyelidik.
- **perjalanan:** transportasi, akomodasi dan tunjangan perjalanan
- **dengar kesaksian publik:** menyewa tempat (bila diperlukan), publisitas, minuman dan kudapan, [alat] perekam kesaksian
- **kantor** untuk tim penyelidik
- **sumber referensi dan informasi:** buku, publikasi lainnya dan DVD yang tidak dimiliki oleh perpustakaan Komnas
- **peralatan:** komputer, telepon seluler, printer, mesin fotokopi, dan mungkin peralatan perekam
- **peralatan komunikasi elektronik:** akses internet, situs web, panggilan telepon
- **publikasi:** naskah arahan, naskah latar belakang dan naskah penelitian, laporan akhir dalam berbagai formatnya
- **acara:** pengarahan bagi para korban dan ONP, peluncuran penyelidikan, penerbitan laporan akhir, seminar-seminar
- **advokasi.**

Anggaran juga harus mencakup suatu persediaan cadangan. Bahkan sebuah penyelidikan nasional yang terencana dengan baik pun akan menghadapi tuntutan di luar dugaan. Terkadang ada pengeluaran tertentu di dalam anggaran yang melampaui perkiraan. Terkadang sebuah permasalahan akan muncul yang memerlukan investigasi lebih jauh dari yang telah direncanakan. Persediaan cadangan memastikan bahwa dana tersedia untuk menutupi tuntutan tak terduga ini. Umumnya sudah lazim untuk memasukkan persediaan cadangan sampai dengan sepuluh persen dari total anggaran.



Komnas dapat memutuskan untuk menutup biaya penyelidikan dengan mengambil dari anggaran rutinnya. Bila demikian, Komnas perlu mengidentifikasi dana dimaksud secara jelas dan transparan sehingga tidak ada konflik internal di kemudian hari. Pada pokoknya, ini merupakan tugas penetapan-prioritas yang harus melibatkan Komnas pada level tertinggi.

Bila Komnas memutuskan untuk mencari pendanaan tambahan bagi penyelidikan nasional, Komnas dapat:

- meminta alokasi tambahan kepada negara, baik dari Pemerintah atau dari parlemen, dengan cara penambahan anggaran tahunannya untuk tujuan khusus pelaksanaan penyelidikan
- mencari hibah dari dana Pemerintah di sektor pemerintah lainnya, misalnya dana penelitian atau dana proyek yang terkait dengan bidang atau subyek penyelidikan
- mengajukan pendanaan proyek dari donor domestik
- mengajukan pendanaan proyek dari donor internasional.

### 3. KANTOR

Tim penyelidik akan memerlukan tempat kerja, seperti kantor, ruang pertemuan, tempat administrasi dan pelayanan serta lain sebagainya. Umumnya bangunan tersebut menggunakan kantor Komnas sendiri dan hal ini jelas lebih disukai dalam rangka menjaga keterikatan antara penyelidikan dan kegiatan Komnas lainnya. Penyelidikan merupakan sebuah kegiatan lembaga ini dan kepemilikan tersebut harus tampak secara internal dan eksternal. Bahkan bila tim penyelidik berlokasi di dalam kantor Komnas, sebuah ruang tambahan masih perlu tetap dicari untuk menampung semua staf penyelidik dan untuk menyelenggarakan beragam kegiatan, seperti pertemuan-pertemuan.

### 4. PERALATAN, LAYANAN DAN PUBLIKASI

Kebutuhan penyelidikan akan peralatan, layanan dan publikasi biasanya akan dipenuhi, setidaknya sebagian, oleh Komnas. Misalnya, penyelidik pasti dapat mengakses mesin fotokopi, faks, pemindai, fasilitas internet, layanan surat-menyurat, perpustakaan dan sebagainya milik Komnas. Akan tetapi, penyelidikan mungkin tetap memerlukan tambahan peralatan dan fasilitas dari apa yang telah tersedia di Komnas, seperti komputer tambahan untuk staf tambahan, mungkin pula printer tambahan dan buku-buku serta publikasi khusus dengan subyek mengenai penyelidikan yang mungkin biasanya tidak terdapat di perpustakaan Komnas. Penyelidikan harus mengidentifikasi dan memperoleh sesegera mungkin peralatan, sumber daya dan layanan tambahan yang dibutuhkannya sehingga pekerjaan penyelidikan tidak akan tertunda.

#### POIN-POIN PENTING: BAB 8

- **Penyelidikan sebaiknya tidak dimulai kecuali dan sampai Komnas mempunyai sumber daya yang dibutuhkannya atau diyakini bahwa sumber daya tersebut dapat diperoleh pada waktu yang diperlukan.**
- **Penyelidikan memerlukan anggaran yang cukup, dipersiapkan dengan baik dan diperoleh di awal, untuk dapat melaksanakan apa yang diperlukan untuk memenuhi tujuannya dan menjalankan kerangka acuan.**
- **Penyelidikan juga memerlukan tempat kerja, peralatan, layanan dan publikasi untuk memungkinkannya melakukan pekerjaannya.**

## Bab 9:

### Penyelesaian rencana penyelidikan

#### PERTANYAAN PENTING

- **Mengapa perencanaan itu penting?**
- **Apa saja yang harus tercakup dalam rencana penyelidikan?**
- **Apakah penyelidikan harus dimulai dengan jadwal yang jelas?**

#### 1. KEBUTUHAN AKAN PERENCANAAN YANG MENYELURUH

Perencanaan yang menyeluruh diperlukan sebelum pekerjaan umum dari penyelidikan dimulai, yaitu, bahkan sebelum penyelidikan tersebut diluncurkan. Perencanaan harus mencakup semua hal-hal terkait yang berhubungan dengan pelaksanaan penyelidikan. Perencanaan harus memastikan bahwa metodologi yang dipakai jelas, jadwal dapat terpenuhi dan produk-produknya diketahui. Rencana penyelidikan tidak sekedar sebuah dokumen perencanaan namun merupakan sebuah dokumen strategis yang menetapkan bagaimana penyelidikan akan mencapai tujuan-tujuannya.

Naskah penentuan ruang lingkup mengawali keputusan untuk melanjutkan dengan sebuah penyelidikan nasional. Naskah tersebut mengangkat permasalahan dan menetapkan pilihan-pilihan. Naskah itu juga memungkinkan Komnas untuk mengambil keputusan terbesar, keputusan untuk melangsungkan sebuah penyelidikan. Selain itu, memungkinkan Komnas untuk membuat keputusan berikutnya tentang apa saja yang akan ditangani oleh penyelidikan serta bagaimana cara melakukannya. Sebagai hasilnya, adalah memungkinkan untuk mendefinisikan tujuan-tujuan, merancang kerangka acuan, menunjuk Komisioner Penyelidik dan staf kunci, menyusun anggaran serta memperoleh sumber daya yang diperlukan. Setelah mencapai titik ini, tim penyelidik mengambil alih dan menyusun sebuah rencana terperinci untuk penyelenggaraan penyelidikan.

Rencananya merupakan cetak biru atau petajalan bagi seluruh penyelidikan – bagi para Komisioner dan staf penyelidik dan pihak di luar Komnas yang ingin atau perlu terlibat di dalamnya. Rencana tersebut harus menyediakan semua yang ingin diketahui oleh semua orang tentang bagaimana penyelidikan tersebut akan diteruskan sehingga mereka dapat mempersiapkan dan mengambil bagian di dalamnya.

Secara internal, rencana tersebut akan membuat penyelidikan tetap berada di jalurnya, tepat waktu dan sesuai anggaran. Sebuah penyelidikan nasional akan menumbuhkan harapan dan membangun momentum signifikan. Rencana tersebut akan membuat tim penyelidik teguh untuk fokus pada yang harus diselesaikan. Rencana tersebut disempurnakan:

- **Setelah** kerangka acuan diadopsi, sehingga rencana dapat diarahkan untuk mencapai isi kerangka itu
- **Setelah** Komisioner Penyelidik telah ditunjuk, sebab mereka bertanggung jawab atas pelaksanaan penyelidikan dan penerapan rencana sehingga harus menyetujui dan memiliki rencana
- **Bersamaan** dengan penyusunan anggaran, sebab anggaran harus mencerminkan rencana dan rencana harus mencerminkan anggaran.

Secara eksternal, rencana tersebut akan menginformasikan kepada pihak di luar Komnas mengenai apa yang akan dilakukan penyelidikan serta bagaimana hal tersebut akan dilaksanakan. Rencana itu

akan membantu pihak luar untuk memahami apa yang dapat mereka kontribusikan, bagaimana mereka dapat berkontribusi serta kapan untuk berkontribusi sehingga mereka dapat menyiapkan diri masing-masing dan siap untuk turut serta pada waktu yang diperlukan. Rencana juga mengedepankan transparansi dan akuntabilitas dalam pekerjaan penyelidikan.

## 2. ISI RENCANA

Rencana harus menetapkan seluruh informasi penting mengenai penyelidikan sehingga informasi tersebut dapat tersedia di satu tempat. Rencana juga harus mencakup informasi tentang keputusan-keputusan yang telah diambil, kerangka acuan, Komisioner Penyelidik, staf penyelidik utama dan anggaran. Tiga komponen utama tambahannya terdiri dari metodologi penyelidikan beserta jadwal dan produk-produknya.

## 3. METODOLOGI

Rencana mesti menggambarkan keseluruhan metodologi penyelidikan berdasarkan masing-masing bagian. Rencana harus pula meliputi sidang-sidang, informasi latar belakang, naskah-naskah penelitian, tanda terima kesaksian tertulis, dengar kesaksian publik, konsultasi dan pelaporan. Rencana juga harus mendeskripsikan, secara singkat, tindak lanjut yang akan ditempuh oleh Komnas ketika penyelidikan telah rampung dan laporan yang akan diterbitkan. Tindak lanjut tersebut harus merupakan subyek strategi khusus berikutnya namun hal tersebut harus diindikasikan sebelumnya di dalam rencana.

## 4. JADWAL

Jadwal untuk penyelidikan nasional harus secara cermat disusun. Rencana harus memberikan sebuah jadwal yang sangat rinci dari bulan ke bulan. Titik permulaan yang baik adalah merencanakan penyelidikan nasional yang berlangsung tidak kurang dari 12 bulan namun tidak lebih dari 18 bulan. Rencana kemudian harus memetakan bagaimana penyelidikan akan dilaksanakan, mulai dari penyelesaian naskah latar belakang hingga pengeluaran laporan akhirnya, di dalam kurun waktu tersebut. Rencana haruslah menentukan kegiatan apa yang akan dilakukan pada waktu tertentu untuk memastikan bahwa momentum penyelidikan dan animo masyarakat terhadap penyelidikan tetap terpelihara selama periode itu.

Jadwal harus realistis bagi metodologi penyelidikan dan bagi penyelidikan untuk dapat merampungkan kegiatan-kegiatan di dalam rencana. Lebih baik mengurangi jumlah kegiatan atau memperpanjang waktu jadwal sedikit daripada merencanakan sebuah jadwal yang tidak dapat diterapkan oleh penyelidikan.

## 5. LAPORAN DAN HASIL

Rencana juga harus mengindikasikan apa yang akan menjadi hasil dari penyelidikan. Setidaknya, sebuah penyelidikan nasional akan menghasilkan sebuah laporan temuan dan rekomendasi. Tetapi penyelidikan dapat melaporkannya dalam sejumlah dokumen, tidak hanya satu, dan dalam beberapa format, tidak hanya sebuah teks yang dicetak. Pilihan-pilihan ini dibahas dalam Bab 13. Rencana juga perlu mengindikasikan apa yang akan dibuat oleh penyelidikan – apakah akan ada satu laporan atau beberapa laporan, apakah format pelaporan alternatif akan digunakan sebagai tambahan dari publikasi. Hal ini akan membantu staf penyelidik untuk mulai mempersiapkan proses pelaporan. Rencana tersebut juga memungkinkan pihak di luar penyelidikan untuk mengetahui apa yang dapat diharapkan dari penyelidikan dan mempertimbangkan cara-cara mereka sendiri untuk menindaklanjuti temuan dan rekomendasi penyelidikan.

### **POIN-POIN PENTING: BAB 9**

- **Perencanaan menyeluruh diperlukan sebelum pekerjaan penyelidikan yang bersifat publik dimulai.**
- **Perencanaan harus mencakup semua hal-hal terkait yang berhubungan dengan pelaksanaan penyelidikan, termasuk metodologi, jadwal dan produknya.**
- **Rencana harus merupakan sebuah dokumen strategis yang menetapkan bagaimana penyelidikan akan mencapai tujuan-tujuannya.**
- **Rencana harus mempunyai jadwal yang jelas untuk memandu dan mengarahkan pekerjaannya.**

## Bab 10:

### Memperoleh informasi: riset dan bukti-bukti

#### PERTANYAAN PENTING

- Informasi apa saja yang dibutuhkan oleh penyelidikan?
- Bagaimana caranya memperoleh informasi tersebut?
- Riset apakah yang harus ditugaskan?
- Bukti apa saja yang akan dibutuhkan?

#### 1. KEBUTUHAN AKAN INFORMASI

Sebagian besar pekerjaan penyelidikan nasional adalah memperoleh cukup informasi yang dapat diandalkan agar Komnas dapat menganalisis dan memahami situasi yang tengah diinvestigasi dan menyusun rekomendasi untuk memulihkan pelanggaran, mencegah pelanggaran lebih lanjut serta memenuhi hak-HAM. Tidak ada penyelidikan nasional yang mampu menghimpun semua fakta tentang semua situasi. Tujuannya adalah memperoleh cukup informasi yang memungkinkannya untuk mencapai tujuan dan mengupayakan kerangka acuan. Informasi yang diperoleh harus dapat diandalkan. Informasi yang tidak akurat dapat berujung pada kesimpulan yang salah dan rekomendasi yang tidak efektif. Selain itu juga akan menghancurkan kredibilitas penyelidikan nasional dan, sebagai akibatnya, merusak signifikansi dari laporannya.

Suatu penyelidikan nasional mempunyai dua sumber informasi utama: riset yang dilakukan sendiri atau ditugaskan kepada pihak lain untuk tujuan penyelidikan serta bukti dan kesaksian yang diperoleh dari para saksi. Tugas pertama adalah untuk mengidentifikasi informasi apa yang dibutuhkan oleh penyelidikan.

#### 2. INFORMASI APA YANG DIBUTUHKAN?

Tugas pertama adalah untuk melakukan sebuah kajian pustaka untuk mengetahui data apa yang sudah ada dan penelitian apa yang telah dilakukan. Informasi ini dievaluasi berdasarkan relevansinya dengan penyelidikan dan informasi yang tidak relevan dan informasi yang tidak relevan disisihkan. Informasi yang ada kemudian dianalisis untuk mencari kesenjangan yang perlu diisi oleh penyelidikan. Kesenjangan-kesenjangan ini umumnya dapat ditemukan di empat bidang:

- data keras, yaitu, statistik yang mengungkapkan sifat masalah yang tengah diinvestigasi, orang-orang yang terdampak olehnya, dan sifat dari dampak tersebut terhadap orang-orang tersebut
- pengkajian dan hasil analisis peraturan perundang-undangan terkait
- pengkajian dan hasil analisis kebijakan dan program pemerintah terkait
- hasil analisis hukum HAM yang berlaku.

Sebuah bagian penting dari informasi yang dibutuhkan adalah pengalaman dari orang-orang yang terkena dampak situasi HAM. Penyelidikan bukan sekedar studi akademis semata. Tapi merupakan sebuah proses publik yang melaluinya suara-suara para korban disalurkan untuk didengar umum serta pengalaman mereka diketahui dan diakui. Suara serta pengalaman tersebut mayoritas dihimpun melalui dengar kesaksian publik namun banyak pula yang akan masuk ke dalam penyelidikan melalui pendapat tertulis dan sebagai hasil dari penelitian.



### 3. RISET

Lalu penyelidikan perlu menentukan riset apa yang perlu dilakukan dan siapa yang akan melakukannya. Riset yang perlu dilakukan itu bisa berupa pembaruan penelitian yang ada dengan data terkini dan melaksanakan penelitian dengan pertanyaan atau permasalahan baru. Umumnya terdapat cukup banyak informasi yang tersedia tentang permasalahan dimaksud tetapi banyak datanya sudah kadaluwarsa. Penyelidikan perlu data terkini sehingga rekomendasinya berdasarkan pada landasan yang kokoh. Bila data penting berusia lebih dari satu atau dua tahun, penyelidikan perlu menambahkannya melalui riset mereka sendiri.

Selain itu, penyelidikan mungkin memerlukan informasi yang benar-benar tidak tersedia. Mungkin ada pertanyaan penting yang perlu untuk diteliti. Pertanyaan tersebut dapat diidentifikasi sedini mungkin dalam jadwal penyelidikan untuk memastikan bahwa penelitian dapat dilaksanakan dan diselesaikan jauh sebelum penyelidikan harus menuliskan laporannya dan menyusun rekomendasi. Penyelidikan dapat benar-benar tertunda bila tidak mengatasi kesenjangan penelitian jauh di awal. Keseluruhan proses dapat melambat ketika penelitian dilangsungkan, dengan konsekuensi kehilangan momentum yang dapat membahayakan keberhasilan penyelidikan.

Penyelidikan perlu mempertimbangkan apakah riset lebih baik dilakukan secara internal, oleh staf Komnas, atau secara eksternal, dengan menugaskan para akademisi atau peneliti lainnya. Ada manfaat yang nyata dengan melaksanakan penelitian oleh staf Komnas, bila mereka mempunyai keahlian yang diperlukan:

- riset akan dilakukan di bawah pengawasan langsung dari staf penyelidikan senior
- penyelidik akan lebih mudah memastikan bahwa mereka akan menerima informasi yang dibutuhkan dalam bentuk yang paling sesuai dengan kebutuhan mereka
- penyelidikan dapat lebih memastikan penyelesaian riset yang tepat waktu
- Komnas akan mendapatkan manfaat jangka panjang dari peningkatan pengalaman para peneliti serta peningkatan keahlian mereka sebagai hasil dari melaksanakan riset untuk penyelidikan ini.



(Foto dari DVD APF, *Menjangkau Publik: Strategi untuk Penyelidikan Nasional yang Efektif.*)

Tetapi, staf Komnas belum tentu mempunyai keahlian serta waktu yang dibutuhkan untuk melaksanakan riset ini. Dalam hal ini, penyelidikan harus membuat kontrak keluar dengan lembaga pendidikan atau para peneliti individual. Perlu dipastikan pula bahwa peneliti yang dikontrak tersebut mempunyai keahlian dan pengalaman yang diperlukan untuk tugas dimaksud dan catatan yang menunjukkan bahwa mereka dapat melakukan dan menyelesaikan penelitian secara tepat waktu,

kompeten dan sesuai dengan anggaran yang ditetapkan. Sebagian besar penyelidikan nasional dilakukan dengan jadwal yang ketat dan anggaran terbatas sehingga tidak dapat mengambil risiko tidak memenuhi tenggat waktu dan biaya penelitian.

#### 4. BUKTI DAN KESAKSIAN

Informasi lain akan datang dalam bentuk bukti dan kesaksian untuk penyelidikan. Ini bukanlah informasi yang diminta oleh penyelidikan namun informasi yang dibawa oleh pihak yang mempunyai akses ke informasi tersebut. Bukti disediakan oleh mereka dengan pengalaman khusus atau bidang keahlian yang terkait dengan situasi HAM yang sedang diinvestigasi. Mereka dapat memberikan bukti secara lisan atau tertulis atau dalam bentuk dokumen, sebelum atau selama dengar kesaksian publik. Sangat diharapkan untuk menerima sejumlah pendapat tertulis substansial sebelum dengar kesaksian publik dimulai. Bagian pekerjaan persiapan dalam melaksanakan penyelidikan adalah untuk mengidentifikasi mereka yang dapat menyediakan bukti kemudian mengundang dan mendorong mereka untuk melakukannya. Mereka merupakan bagian dari para pemangku kepentingan. Pemerintah harus benar-benar didorong untuk membuat pendapat tertulis terlebih dulu.

Mereka yang dapat menyediakan bukti bagi penyelidikan dapat berasal dari berbagai sektor masyarakat. Mereka bisa merupakan:

- perwakilan Pemerintah (nasional, provinsi, daerah)
  - para menteri
  - politisi
  - pegawai negeri
- perwakilan organisasi non-pemerintah
  - spesialis dalam permasalahan khusus
  - generalis HAM
- akademisi
- pemimpin agama dan tokoh masyarakat
- pemimpin opini.

Mereka semua bisa mempunyai pendapat yang berbeda tentang penyelidikan dan menunjukkan sikap yang berbeda untuk membantu pekerjaan penyelidikan melalui penyediaan bukti. Beberapa akan bersikap mendukung dan penyelidikan perlu mendayagunakan dukungan tersebut serta memastikan bahwa hal tersebut terwujud melalui bukti. Sebagian lainnya mungkin bersikap bermusuhan terhadap penyelidikan namun penyelidikan perlu mempertimbangkan secara akurat semua bukti yang mereka berikan. Sebagian lain dapat bersikap netral terhadap penyelidikan dan perlu untuk diedukasi, diyakinkan dan diaktifkan agar berkontribusi bagi penyelidikan. Sejumlah strategi dapat dipakai untuk melibatkan mereka yang dapat membantu penyelidikan dengan bukti:

- pengarahan, misalnya:
  - pertemuan, baik dengan individu atau kelompok
  - informasi tertulis mengenai penyelidikan
  - update mengenai perkembangan dan kemajuan dengan penyelidikan
- Permintaan-permintaan, misalnya
  - untuk memberikan informasi
  - untuk membuat pendapat atau pernyataan formal
  - untuk hadir dalam dengar kesaksian publik
- Konsultasi untuk memperoleh pandangan mereka mengenai penyelidikan, termasuk tentang bukti yang tersedia dan bagaimana mendapatkannya
- Keikutsertaan dalam penyelidikan.

#### 5. PENYIMPANAN DAN PENGAMBILAN KEMBALI INFORMASI

Penyelidikan akan menghimpun sejumlah besar informasi dari penelitiannya, dari kesaksian tertulis public dan dengar kesaksian publik. Diperlukan sebuah sistem pengaturan informasi yang sempurna untuk memastikan bahwa informasi tersebut dikategorikan, dibuat katalog dan disimpan secara aman dan dapat diakses.

Pengkategorian informasi secara tepat memungkinkan dibuatnya keputusan tentang tingkat keamanan yang diperlukan bagi dokumen-dokumen individu atau bentuk informasi lainnya dan tentang penyediaan keamanan yang tepat bagi informasi yang harus disimpan dengan aman. Sebagian besar informasi penyelidikan dapat dan harus tersedia bagi publik. Ini merupakan bagian dari sifat penyelidikan itu sendiri. Namun, beberapa informasi bersifat sensitif. Informasi tersebut dapat mengandung informasi pribadi tentang para korban dan keluarganya. Bisa pula menceritakan pelanggaran HAM serius dan mencantumkan pelaku yang diduga, yang berhak atas azas praduga tak bersalah. Informasi itu dapat mengungkapkan sumber-sumber informasi dan membuat mereka berisiko menerima pembalasan.

Penyelidikan harus mengadopsi prosedur manajemen informasi yang menetapkan sebuah asumsi awal bahwa seluruh informasi akan dibuka untuk publik pada waktunya, kecuali informasi yang termasuk ke dalam kategori yang telah ditentukan di muka. Kemudian, informasi harus diklasifikasikan secara seksama demi tujuan prosedur tersebut dan memastikan keamanan, penyimpanan yang aman akan informasi yang termasuk dalam kategori yang memerlukan keamanan. Informasi yang diamankan hanya dapat diakses oleh orang-orang yang memerlukan dan berhak untuk mengaksesnya.

Tanpa bisa dihindari, volume informasi akan begitu besar sehingga sistem katalog yang baik sangat penting agar informasi dapat diambil kembali dengan mudah. Penyelidikan harus membuat sistem katalog sebelum volume informasi terlalu besar untuk ditangani, kemudian memastikan semua informasi telah dikatalog dan disimpan dengan tepat. Penyimpanan harus memungkinkan satuan bentuk informasi dapat diidentifikasi dan diakses dengan mudah sehingga dapat digunakan untuk tujuan penyelidikan.

### **POIN-POIN PENTING: BAB 10**

- **Ada sejumlah informasi yang sudah tersedia yang diperlukan oleh penyelidik. Informasi tersebut harus diidentifikasi dan diperoleh.**
- **Ada informasi yang harus dicari melalui riset.**
- **Informasi juga disediakan oleh para ahli di bidang-bidang yang terkait dengan situasi HAM yang sedang diinvestigasi, baik melalui kesaksian lisan atau secara tertulis atau melalui bentuk dokumentasi, selama dengar kesaksian.**
- **Salah satu bagian dari persiapan penyelidikan adalah mengidentifikasi pihak-pihak yang bisa memberikan kesaksian lalu mengundang serta mendorong mereka untuk bersaksi.**
- **Penyelidik harus menentukan sejak awal sebuah sistem manajemen informasi yang bisa mereka gunakan untuk mengelompokkan, mengkatalogkan, menyimpan, mengamankan dan mengambil informasi yang sesuai secara mudah.**

## Bab 11:

### Mengadakan dengar kesaksian publik

#### PERTANYAAN PENTING

- Mengapa dengar kesaksian publik penting bagi proses penyelidikan nasional?
- Bagaimana dengar kesaksian publik itu dilaksanakan?
- Siapa yang harus tampil pada dengar kesaksian publik?
- Permasalahan khusus apa yang muncul saat mengambil bukti dari kategori saksi yang berbeda?
- Pengaturan lain apa yang perlu dibuat untuk dengar kesaksian publik?

#### 1. SIFAT PENTING DARI DENGAR KESAKSIAN PUBLIK

Sebuah dengar kesaksian publik merupakan suatu peluang bagi seseorang dengan pengetahuan ahli tentang situasi HAM yang sedang diinvestigasi untuk maju ke depan dalam sebuah acara yang diatur untuk publik dan memberikan pandangan, pengalaman dan pengetahuan mereka bagi penyelidikan. Pelaksanaan dengar kesaksian publik merupakan bagian mendasar dari metodologi penyelidikan nasional. Tujuan utama dari dengar kesaksian publik adalah untuk mengumpulkan berbagai sudut pandang di hadapan penyelidikan dan masyarakat umum.

Kegunaan dari dengar kesaksian publik membedakan proses penyelidikan nasional dari metodologi Komnas lainnya. Banyak Komnas melakukan berbagai bentuk investigasi dan penelitian. Contohnya, mereka seringkali diwajibkan oleh undang-undang yang berlaku untuk menangani pengaduan-pengaduan secara rahasia dan untuk menginvestigasi dan berusaha menangani pengaduan tersebut tanpa ada publisitas. Komnas juga dapat menjalankan investigasi rahasia untuk alasan praktis, untuk meningkatkan peluang keberhasilan dalam mengidentifikasi pelanggaran dan pelaku atau untuk memastikan keselamatan dari para korban dan saksi. Mereka juga dapat melakukan proyek-proyek penelitian yang bersifat lebih akademis sehingga tidak mencari keterlibatan masyarakat, setidaknya sampai laporan penelitian tersebut diterbitkan. Penyelidikan nasional, sebaliknya, bersifat publik dan dengar kesaksian publik merupakan alat persidangan yang paling penting.

Dengar kesaksian publik merupakan kunci untuk meraih tujuan-tujuan penyelidikan nasional.

<b>Penyidikan</b>	Bukti yang diberikan oleh korban dan para saksi membantu penyelidikan untuk menemukan apa yang terjadi, sifat dan jangkauan pola pelanggaran HAM
<b>Analisis</b>	Bukti yang diberikan oleh para ahli, termasuk oleh korban, akademisi, praktisi profesional, organisasi non-pemerintah, pejabat dan lainnya, membantu penyelidikan untuk menentukan penyebab utama yang mendasari sebuah pola pelanggaran HAM.
<b>Informasi</b>	Sifat umum dari bukti memastikan bahwa masyarakat dan pemangku kepentingan utama mendapat cukup informasi dan lebih menyadari tentang permasalahan khusus.
<b>Edukasi</b>	Sifat umum bukti juga meningkatkan pemahaman tentang HAM secara umum dan komitmen untuk kepatuhan HAM yang lebih baik
<b>Rekomendasi</b>	Para saksi dapat mengusulkan cara-cara untuk menangani situasi dan membantu penyelidikan untuk membuat proposal untuk tindakan pemulihan dari pola pelanggaran dan mencegah pelanggaran di masa depan.
<b>Pemberdayaan</b>	Dengar kesaksian publik memberikan forum di mana para korban pelanggaran dikenali, diafirmasi dan didukung untuk bertindak mencari pemulihan atas penderitaan yang mereka alami.



Dengar kesaksian publik memberikan kesempatan kepada penyelidik untuk mengajukan pertanyaan penting, di hadapan masyarakat dan media, kepada pihak dengan tanggung jawab yang berkaitan dengan permasalahan yang tengah diinvestigasi. Kesempatan ini pun memungkinkan penyelidik mengidentifikasi hal-hal yang tidak konsisten dan bertentangan dengan bukti yang diberikan dalam pendapat tertulis atau diberikan oleh saksi yang berbeda serta untuk menghimpun kontradiksi ini ke hadapan para saksi di hadapan umum untuk mendapatkan tanggapan mereka. Misalnya, penyelidik dapat menempatkan pejabat Pemerintah di hadapan bukti yang diberikan oleh para korban dan saksi kemudian meminta respon pejabat tersebut terhadap bukti yang diajukan. Pemeriksaan publik menempatkan semuanya ke dalam catatan.

Dengar kesaksian publik juga penting bagi strategi penindaklanjutan penyelidikan. Sebab kesempatan ini membangun momentum penyelidikan dan meraih dukungan masyarakat untuk rekomendasi yang akan dihasilkan penyelidikan ketika mereka melaporkannya. Dengan demikian, laporan penyelidikan akan diterbitkan ke masyarakat yang telah mempersiapkan diri untuk menerimanya, telah menunggu hasil temuan dan rekomendasinya serta mengharapkan tanggapan yang positif dari pihak-pihak yang dituju dalam rekomendasi tersebut.

Pada akhirnya, dengar kesaksian publik menjamin transparansi dalam pelaksanaan penyelidikan. Penyelidikan tidak berlangsung dalam kerahasiaan dan mengumpulkan bukti-bukti secara rahasia, namun dilangsungkan di bawah sorotan publisitas. Gambaran dari situasi HAM tertentu secara bertahap dikumpulkan, satu demi satu, dengan sifat bukti dan sumbernya secara terbuka tersedia dan diketahui umum. Setiap pendapat dibuat terbuka bagi umum, kecuali terdapat alasan yang kuat terkait dengan kesaksian-kesaksian tertentu yang perlu dijaga kerahasiaannya. Dengar kesaksian publik dilaksanakan di hadapan umum. Bila perekaman video atau audio dari dengar kesaksian publik dilakukan, maka rekaman tersebut dapat tersedia untuk umum pula, mungkin dimasukkan ke dalam situs web penyelidikan, kecuali berdasarkan kasus per kasus di mana keselamatan atau privasi seorang saksi mensyaratkan agar bukti disimpan secara rahasia. Transparansi melindungi penyelidikan dari tuduhan-tuduhan yang bias atau tidak mempunyai obyektivitas atau tidak mendapat informasi dengan baik. Landasan dari kesimpulan dan rekomendasinya diketahui sehingga kesimpulan serta rekomendasi tersebut dapat jauh lebih mudah untuk dipertahankan.



(Foto oleh SUHAKAM, Malaysia)



Satu tantangan bagi penyelidikan dalam mengambil bukti adalah menilai apakah saksi bisa dipercaya dan kredibel. Hal ini merupakan sesuatu yang selalu dilakukan oleh pengadilan sehingga bukan merupakan hal yang baru bagi proses hukum. Akan tetapi, hal ini adalah tugas yang sulit. Cara terbaik untuk menguji keandalan bukti adalah dengan mengidentifikasi ketidakkonsistenan lalu mengajukannya di hadapan para saksi. Dengar kesaksian publik membantu penyelidikan dalam melakukan tugas-tugasnya untuk menemukan fakta dan mencari kebenaran dengan memungkinkan cara terbaik tersebut untuk diwujudkan. Dengar kesaksian publik memberi peluang bagi Komisioner Penyelidik untuk menempatkan tuduhan-tuduhan dan ketidakkonsistenan ke hadapan saksi serta mendapatkan tanggapan mereka, menilai kredibilitas para saksi dengan melihat saksi tersebut memaparkan bukti-bukti secara langsung dan merespon kepada pertanyaan-pertanyaan, untuk menghimpun sebanyak mungkin informasi dan mencari bukti yang menguatkan. Walaupun dengar kesaksian publik bukanlah proses persidangan, namun model ini memiliki banyak kesamaan karakteristik dengan persidangan, tantangan dan peluang yang sama, serta kekuatan dan kelemahan yang sama.

## 2. KESAKSIAN RAHASIA

Dengar kesaksian penyelidikan nasional selalu diselenggarakan di hadapan umum kecuali bila penyelidikan mempertimbangkan perlunya sebagian dengar kesaksian tersebut atau saksi khusus diberikan kesempatan melakukan dengar kesaksian secara rahasia dalam sebuah pertemuan tertutup. Hal ini dapat terjadi ketika identitas saksi harus dilindungi atau ketika informasi yang ia berikan sangat sensitif. Misalnya, seorang korban ingin bersaksi secara rahasia karena sifat pengalaman yang sangat pribadi atau karena ia akan berada dalam bahaya bilamana si pelaku mengetahui bukti tersebut. Seorang pelapor mungkin ingin bersaksi secara rahasia supaya atasan mereka tidak mengetahui adanya bukti. Dalam dua hal tersebut, informasi yang diberikan kepada penyelidikan mungkin penting bagi tugas penyelidikan untuk menemukan semua materi yang terkait, memahami alasan yang mendasari masalah dan mencari solusi. Sebagian besar penyelidikan nasional mempunyai kuasa untuk mengambil bukti secara rahasia bila dianggap penting bagi kinerja fungsi mereka.

Karena dengar kesaksian publik merupakan unsur penting dalam metodologi penyelidikan nasional, semua alternatif harus digali terlebih dahulu sebelum diputuskan untuk menerima bukti atau kesaksian dalam sebuah pertemuan tertutup. Mungkin cukup, misalnya, dengan menyembunyikan nama saksi daripada menutup dengar kesaksian tersebut sepenuhnya. Atau mungkin cukup untuk menyembunyikan identitas saksi dengan mengizinkan saksi tersebut untuk bicara dalam acara dengar kesaksian tanpa terlihat oleh media, anggota masyarakat dan pihak lain yang menghadiri kesaksian – didengar tapi tidak terlihat. Pengurangan dari sifat proses yang sepenuhnya publik harus dibatasi sedapat mungkin hanya untuk situasi khusus. Alternatif lain harus selalu dipertimbangkan sebelum sebuah keputusan dibuat untuk menyelenggarakan sebuah dengar kesaksian secara rahasia dalam sebuah pertemuan tertutup.

## 3. MENYIAPKAN DENGAR KESAKSIAN PUBLIK

Karena dengar kesaksian publik begitu penting bagi proses penyelidikan nasional, maka hal ini perlu dilakukan dengan strategi yang cermat dan sepenuhnya dipersiapkan. Terdapat sejumlah pertanyaan-pertanyaan penting yang harus dijawab dalam mempersiapkan dengar kesaksian.

- Bukti apa yang diperlukan untuk sebuah penyelidikan?
- Siapa yang mempunyai informasi terbaik untuk memberikan bukti tersebut?
- Siapakah yang diinginkan oleh penyelidik untuk terdapat dalam catatan publik?
- Siapa lagi yang perlu atau berhak untuk didengarkan?
- Di manakah seharusnya dengar kesaksian publik diselenggarakan?
- Catatan bukti apa yang harus disimpan?
- Bagaimana media dapat dilibatkan?

Permasalahan ini harus diangkat, dan setidaknya sebagian dibahas, dalam naskah latar belakang atau penentuan ruang lingkup serta dalam rencana penyelidikan. Permasalahan ini membutuhkan perhatian mendetil dalam naskah strategi dan diarahkan secara khusus untuk dikembangkan jauh sebelum dengar kesaksian dimulai. Permasalahan tersebut menjadi landasan bagi pengaturan dan pelaksanaan dengar kesaksian.

Dengar kesaksian biasanya tidak mempunyai aturan prosedur mereka sendiri. Umumnya dengar kesaksian berlangsung secara informal dengan teknis hukum yang minimum, agar saksi dapat tampil dan memberikan bukti dengan cara yang relatif santai. Walaupun demikian, sejumlah formalitas tetap diperlukan berdasarkan status dengar kesaksian sebagai alat resmi untuk menghimpun bukti. Penyelidikan harus menjelaskan bagi mereka yang bermaksud menghadiri sebuah dengar kesaksian akan apa yang sebenarnya terlibat, apa yang akan terjadi dan apa yang diharapkan dari seorang saksi potensial.

#### 4. SIAPA YANG HARUS TAMPIL PADA DENGAR KESAKSIAN PUBLIK?

Tidak ada penyelidikan nasional yang mampu mendengarkan semua orang yang ingin menyampaikan sesuatu terkait dengan penyelidikannya. Sumber daya penyelidikan tidaklah mencukupi. Bila permasalahan atau situasi HAM yang tengah diinvestigasi bersifat sistematis dan meluas, maka akan ada banyak korban dan pihak yang menganggap dirinya mempunyai keahlian atau pengalaman yang relevan. Hal ini seringkali terjadi sebab ini merupakan hal yang menjadi dasar keputusan awal diambil untuk mengadakan sebuah penyelidikan nasional.

Tim penyelidik perlu merencanakan dengar kesaksian publik secara seksama untuk memastikan bahwa:

- orang-orang yang memiliki pengetahuan penting akan bersaksi
- kesempatan diberikan untuk pemaparan berbagai pandangan
- jumlah saksi diatur sesuai dengan kurun waktu dan sumber daya yang tersedia bagi penyelidikan.

Para korban tentunya, harus mendapatkan prioritas. Keluarga para korban juga terdampak oleh pelanggaran HAM dan mereka juga ingin angkat bicara mengenai penderitaan mereka. Mereka berhak melakukannya. Namun, tidak akan mungkin untuk mendengar setiap korban dan anggota keluarga yang hendak memberikan kesaksian. Akan tetapi, pengalaman mereka tetap menjadi bagian terpenting dari apa yang ingin didengar oleh penyelidikan dan kisah-kisah mereka perlu diangkat untuk menjadi perhatian masyarakat. Tim penyelidik perlu memilih secara seksama dari sekian banyak korban dan anggota keluarga untuk memastikan bahwa seluruh pengalaman mereka tercermin dalam dengar kesaksian publik dan bahwa mereka yang terpilih untuk tampil secara langsung berasal dari semua kelompok sosial, etnik dan agama yang terkena dampak pelanggaran tersebut.

Para saksi pelanggaran juga memiliki bukti penting untuk disajikan. Mereka independen dari korban dan juga dari para pelanggar sehingga dapat memaparkan bukti obyektif tentang apa yang telah mereka lihat dan dengar. Sekali lagi, penting sekali untuk selektif dalam memutuskan saksi mana yang harus diundang untuk memberikan bukti agar jumlahnya tidak melebihi kapasitas penyelidikan.

Terduga pelaku tergolong dalam kategori ketiga dari saksi tangan pertama. Siapa pun yang telah disebut secara personal sebagai pelaku oleh seorang korban atau saksi berhak mendapatkan peluang untuk menanggapi tuduhan tersebut. Karena sebuah penyelidikan nasional jarang sekali dapat merinci temuan tentang pelanggaran individual, sebagian besar penyelidikan nasional berupaya untuk mencegah seseorang ditunjuk sebagai terduga pelaku dalam dengar kesaksian publik. Tapi siapa pun yang ditunjuk, berhak mendapatkan peluang menanggapi secara publik bila mereka berniat melakukannya. Secara umum, penyelidikan ingin memberikan kesempatan bagi pihak-pihak kunci dari kelompok yang diduga menjadi pelakunya – misalnya, petugas kepolisian, personil militer atau sipir penjara – untuk tampil dan memberikan bukti serta menjawab pertanyaan di depan umum. Kesulitannya adalah pihak-pihak ini seringkali tidak mau tampil di acara dengar kesaksian.

Penyelidikan juga perlu mendengarkan dari ahli akademisi – mereka yang telah mempelajari permasalahan atau situasi secara intensif – seseorang yang dapat memberikan analisis mengenai faktor-faktor yang mendasari timbulnya situasi dan dapat menawarkan proposal bagi rekomendasi yang akan memberikan ganti rugi kepada para korban dan memastikan kepatuhan yang lebih baik terhadap HAM di masa depan.

Selain itu, penyelidikan juga ingin mendengarkan dari pejabat Pemerintah yang bertanggung jawab atas permasalahan atau situasi khusus. Mereka perlu menjelaskan kebijakan dan praktik yang

berlaku. Mereka dapat diberikan kesempatan untuk mengusulkan cara-cara baru mengatasi permasalahan atau situasi dengan lebih efektif. Bila dibutuhkan, mereka berhak untuk membela tindakan mereka di masa lalu bila mereka secara personal, atau departemen atau lembaga mereka, telah dikritisi dengan dasar pelanggaran HAM.

Mungkin ada banyak individu dan organisasi lainnya dengan keahlian atau pengalaman untuk dibawa ke penyelidikan – organisasi non-pemerintah, kelompok agama, mungkin perusahaan dan usaha sektor swasta, dan mungkin pula serikat pekerja. Dalam merencanakan dengar kesaksian publik, penyelidikan harus melihat secara luas pada sektor-sektor khusus dari masyarakat yang mempunyai kepentingan terhadap permasalahan dan dapat membantu penyelidikan melalui keahlian dan pengalaman mereka.

Selain itu juga sangat penting dalam sebuah penyelidikan nasional untuk memastikan bahwa para saksi berasal dari sebanyak mungkin wilayah geografis atau kawasan yang terkait. Hal ini penting karena banyak alasan, termasuk bahwa negara bagian atau distrik yang berbeda mungkin mempunyai hukum dan peraturan yang berbeda pula.

## 5. MENDENGARKAN KORBAN

Korban dan anggota keluarga mereka yang tampil dalam acara dengar kesaksian publik berada dalam posisi yang unik, berbeda dari yang lainnya. Kehadiran mereka memiliki arti penting bagi mereka dan kebutuhan-kebutuhan khusus mereka harus diantisipasi dan dipenuhi dalam proses penyelidikan.

Tampil di depan publik dalam proses penyelidikan dapat mengesahkan dan memastikan posisi serta pengalaman korban. Dengan menceritakan pengalaman dapat menjadi proses penyembuhan bagi mereka. Sering kali, acara dengar kesaksian ini menjadi kesempatan pertama bagi korban untuk berbicara di hadapan lembaga resmi negara tentang apa yang terjadi pada mereka, apa konsekuensinya, dan apa yang mereka butuhkan untuk sebisa mungkin pulih dari konsekuensi tersebut. Ada korban yang telah sebelumnya mencoba menceritakan kisah mereka dan meminta ganti rugi, tetapi mereka malah diperlakukan sewenang-wenang dan ditolak. Mereka ingin agar penyelidik mendengarkan pengalaman mereka secara objektif dan sepenuh hati, serta mengakui ketidakadilan yang mereka alami, penderitaan mereka dan mengakui status mereka sebagai korban dan hak mereka atas pemulihan.



(Foto PBB oleh Martine Perret.)

Bagi sebagian orang, tampil di depan publik untuk penyelidikan resmi bisa menjadi sebuah pengalaman yang menakutkan. Pengalaman ini cukup traumatis bagi korban karena ketika mereka menceritakan apa yang terjadi, mereka seperti kembali mengalami pengalaman buruk tersebut. Tim penyidik perlu mempersiapkan korban sebaik mungkin dan sesensitif mungkin untuk acara dengar kesaksian. Tim harus menyediakan nasihat tentang siapa yang akan menyelenggarakan acara

dengar kesaksian, bagaimana pelaksanaannya, siapa saja yang hadir, apa yang mungkin terjadi pada saat dengar kesaksian dan apa dampaknya. Tim juga harus memastikan tidak akan ada hal mengejutkan terjadi pada saat acara. Karena sekedar datang saja sudah cukup sulit bagi korban, tanpa harus dikejutkan oleh hal-hal lain yang ada dalam prosedur dengar kesaksian, atau bagaimana acara ini dilakukan atau karena kehadiran atau kelompok tertentu.

Tim harus mendiskusikan dengan setiap korban tentang perlindungan seperti apa yang bisa mereka sediakan. Sebagian besar proses penyelidikan dapat mengumpulkan bukti-bukti secara rahasia, jika diperlukan, untuk menjaga keselamatan saksi atau melindungi privasi saksi. Dalam kasus lain, penyelidikan dapat merahasiakan nama saksi dan semua informasi yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi atau mengarah pada diketahuinya identitas saksi. Tim penyidik harus memastikan terlebih dahulu apakah seorang saksi mau atau tidak mau memberikan kesaksian publik baik dengan merahasiakan identitasnya atau tidak. Korban atau saksi lain harus bisa menyampaikan segala ketakutan atau kekhawatiran mereka dan mencari kepastian atau jaminan dari proses penyelidikan ini sehingga mereka dapat bersaksi dengan resiko sekecil mungkin terhadap diri dan keselamatan mereka.

Beberapa korban mungkin juga membutuhkan pendukung selama acara dengar kesaksian dan bahkan setelahnya. Beberapa korban mungkin memiliki orang-orang yang membantu mereka yang ingin mereka bawa ke acara dengar kesaksian. Sementara korban lain akan meminta tim penyidik untuk menyediakan dukungan. Penyelidikan harus sefleksibel mungkin dilaksanakan agar dapat memenuhi kebutuhan mereka. Sebagai contoh, memperbolehkan korban untuk duduk dengan orang yang mendukungnya ketika memberikan kesaksian. Tim juga harus merencanakan bagaimana mereka menanggapi kebutuhan korban yang timbul karena mereka memberikan kesaksian, misalnya jika hal ini menimbulkan trauma tambahan. Beberapa korban mungkin membutuhkan konseling psikologis.

**Penyelidikan Nasional tentang Pemisahan Anak-Anak Aborigin dan Penghuni Kepulauan Selat Torres dari Keluarganya diadakan oleh Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia mengantisipasi kebutuhan ini ketika mempersiapkan dengar kesaksian publik dimana anak-anak dan anggota keluarga yang terpisah memberikan kesaksian mereka. Komisi HAM Australia mempersiapkan pelayanan konseling oleh konselor berpengalaman selama acara dilaksanakan dan setelahnya untuk membantu saksi-saksi yang membutuhkan dan ingin memperoleh bantuan ini. Mereka juga memiliki konselor berpengalaman dalam tim penyelidikan untuk membantu saksi yang mengalami trauma dan anggota tim lain yang merasa tertekan dengan pengalaman penyelidikan ini.**



(Foto oleh Komisi Hak Asasi Manusia Australia)

Dalam merencanakan dengar kesaksian publik dimana korban dan anggota keluarganya akan memberikan kesaksian, penyelidik harus memastikan bahwa tempat acara dapat diakses dan “ramah pengguna”. Sebuah penyelidikan tentang penyiiksaan di penjara misalnya, harus menghindari acara dengar kesaksian di penjara ketika korban akan memberikan kesaksiannya. Korban mungkin akan



merasa terintimidasi dengan kemungkinan bahwa ia akan bersaksi di lingkungan penjara dimana pelaku penyiksaan bekerja dan tempat dimana pelanggaran tersebut mungkin terjadi. Penjara sebagai tempat penahanan memang bersifat opresif, menekan, dan membatasi kebebasan. Saksi dalam proses penyelidikan harus didorong untuk berbicara se bebas mungkin dan hal ini akan sangat sulit dilakukan, bahkan tidak mungkin dilakukan, di penjara. Narapidana dan tahanan kepolisian harus dibawa ke tempat yang netral untuk memberikan kesaksian mereka. Mungkin perlu ada polisi atau penjaga di tempat penyelidikan, atau di sekitar tempat penyelidikan, selama proses berlangsung, tetapi mereka harus berada dalam jarak yang cukup jauh dari saksi sehingga saksi dapat berbicara dengan bebas, tanpa didengar oleh polisi atau penjaga.

## 6. DENGAR KESAKSIAN PEJABAT PEMERINTAH

Negara memiliki kewajiban HAM menurut perjanjian-perjanjian HAM internasional sehingga setiap penyelidikan nasional harus memeriksa peran negara dalam hal situasi HAM yang sedang diselidiki. Dengan memeriksa negara dan aparat negara, penyelidikan menunjukkan independensi dan integritasnya. Aparat negara harus diperlakukan sama dengan semua pihak lain yang membantu proses penyelidikan dan tidak diberikan perlakuan khusus atau dispensasi.

Kehadiran pejabat pemerintah pada acara dengar kesaksian diperlukan untuk memperoleh informasi resmi dari pemerintah yang dibutuhkan dalam penyelidikan. Termasuk informasi tentang kebijakan pemerintah dan program-program pemerintah serta dasar pertimbangan (data dan hasil analisis) dari kebijakan dan program tersebut. Penyelidikan harus bisa menekan agar pemerintah mempertahankan kebijakan dan program yang ada sekarang atau mengusulkan pendekatan baru yang dapat memastikan dipatuhinya kewajiban-kewajiban HAM.

Saksi dari pemerintah harus memberikan kesaksian resmi secara publik dan terekam/terdokumentasikan sehingga kesaksian mereka dapat dinilai dan diuji dengan bukti-bukti lain sehingga hasil temuan penyelidikan dapat dibandingkan dengan bukti-bukti mereka. Pejabat pemerintah mungkin akan berupaya menghindari tampil dan ditanya di depan publik dan akan menawarkan untuk memberikan “briefing intensif” kepada tim penyelidik atau memberikan jawaban tertulis kepada pertanyaan-pertanyaan penyelidikan. Meskipun tim penyelidik setuju untuk menerima briefing dan informasi tertulis tersebut, bukan berarti hal ini diterima sebagai ganti kehadiran pejabat pemerintah tersebut dalam acara dengar kesaksian publik. Kehadiran mereka dalam pemeriksaan menjadi penting untuk menjamin independensi penyelidikan. Selain itu, semua informasi yang diterima melalui briefing tatap muka atau tertulis harus terbuka untuk publik demi menjamin diketahuinya informasi ini dan dapat disanggah oleh pihak lain. Jawaban tertulis dari lembaga pemerintah yang diterima sebelum acara dengar kesaksian publik merupakan materi berharga yang dapat digunakan oleh komisioner penyelidik untuk mempersiapkan pertanyaan yang dapat diajukan ke pejabat pemerintah pada saat dengar kesaksian.

## 7. PERLINDUNGAN SAKSI

Ada saksi-saksi yang rentan karena kesaksian yang mereka berikan dalam penyelidikan. Korban bisa menghadapi resiko karena kesaksian mereka tentang pelanggaran HAM yang mereka alami. Karena kesaksian mereka dapat digunakan untuk mengidentifikasi pelaku, baik secara langsung atau tidak langsung. Pejabat pemerintah yang bekerja sama dengan penyelidikan mungkin akan mengalami viktimisasi atau menjadi korban balas dendam karena kesaksian mereka tentang praktik-praktik yang dilakukan lembaga mereka. Ketika merencanakan dan melaksanakan dengar kesaksian, tim penyelidik harus memastikan adanya perlindungan yang cukup untuk para saksi, terutama korban, yang membutuhkan. Perlindungan ini dapat diberikan dalam berbagai bentuk.

Sebagian besar dasar hukum pendirian Komnas mengatur pemberian hukuman bagi mereka yang mengancam, mengganggu, mengintimidasi atau menyakiti saksi dalam proses penyelidikan yang diadakan oleh Komnas. Penyelidik perlu mengingatkan semua pihak-pihak terkait tentang hukuman ini dan menyatakan bahwa Komnas tidak akan segan-segan mengambil langkah-langkah yang diperlukan jika mengetahui adanya ancaman atau tindakan buruk terhadap saksi.

Penyelidik juga perlu mengingatkan Pemerintah bahwa ketentuan tentang hukuman dalam peraturan perundang-undangan ini melindungi pegawai negeri, termasuk pejabat pemerintah senior, yang bekerja sama dengan Komnas dalam membantu proses penyelidikan.



Penyelidik harus mengidentifikasi potensi resiko terkait dengan masing-masing saksi sebelum dimulainya dengar kesaksian dan mengambil langkah-langkah untuk mengatasinya sebelum terjadi. Salah satu cara melakukan ini adalah dengan mengidentifikasi saksi mana yang perlu menyembunyikan identitasnya atau perlu memberikan kesaksiannya secara tertutup. Dalam kondisi ekstrim, penyelidik mungkin perlu meminta bantuan dari polisi jika diperlukan, atau lembaga lain untuk memberikan perlindungan kepada saksi yang menghadapi bahaya yang bersifat segera. Mungkin juga perlu disiapkan rumah-rumah aman untuk mengakomodir mereka yang membutuhkan perlindungan dari kekerasan fisik.

Karakteristik resiko berbeda-beda antara satu tempat atau satu waktu dengan tempat atau waktu lain. Di beberapa negara, mungkin ada resiko balas dendam tapi kecil kemungkinan atau bahkan tidak mungkin mencapai kekerasan. Sementara di negara lain, resiko kekerasannya cukup ekstrim. Penyelidik harus melakukan penilaian resiko sebelum melaksanakan dengar kesaksian publik dan mempersiapkan tanggapan untuk mengidentifikasi kemungkinan ancaman sebelum menjadi kenyataan. Penilaian resiko harus menentukan apakah diperlukan tindakan-tindakan pengamanan untuk melindungi jalannya proses penyelidikan dan orang-orang yang hadir secara umum, tidak hanya beberapa saksi tertentu saja. Dengar kesaksian publik dapat berubah menjadi emosional dan menimbulkan resiko kekerasan, bahkan di negara yang relatif damai. Tim penyelidik bertugas untuk memperhatikan kebutuhan mereka yang hadir di acara dengar kesaksian – tentunya termasuk saksi dan juga staf penyelidikan dan anggota masyarakat yang datang sebagai pendengar.

## 8. MENGATUR PENYELENGGARAAN DENGAR KESAKSIAN DAN PARA SAKSI

Sebagian besar penyelidikan nasional akan mengadakan sejumlah dengar kesaksian di berbagai daerah. Salah satu faktor kunci dalam mempersiapkan dengar kesaksian adalah menentukan bagaimana acaranya akan diselenggarakan atau diatur, dan juga, saksi mana dan masalah apa yang perlu dipertimbangkan di acara dengar kesaksian mana pada tahap penyelidikan mana. Di satu sisi, ini adalah permasalahan praktis – siapa yang ada di lokasi? Namun, di sisi lain, ini adalah pertanyaan strategis – bagaimana cara terbaik untuk mengatur dengar kesaksian agar dapat seefektif mungkin memperoleh informasi yang diperlukan penyelidikan (dimensi internal) dan agar memberikan dampak sebesar mungkin bagi masyarakat luas (dimensi eksternal)?

Program dengar kesaksian harus diputuskan jauh-jauh hari sebelum pelaksanaan. Hal ini penting untuk memastikan agar semua saksi-saksi penting diberitahu sebelumnya agar mereka bisa hadir. Hal ini juga penting untuk memastikan bahwa penyelidikan ini diketahui publik seluas mungkin, di kota-kota dan lokasi-lokasi utama di seluruh negeri, di tempat-tempat dimana saksi-saksi kunci berlokasi dan di tempat-tempat yang diakses oleh media. Di negara-negara dimana media sangat terdesentralisasi, dengar kesaksian yang dilaksanakan jauh dari ibukota atau kota-kota besar menjadi penting jika penyelidikan ingin mendapatkan perhatian media yang dibutuhkan untuk mengkomunikasikan pesannya kepada masyarakat luas. Penting juga agar proses penyelidikan mendatangi korban di tempat mereka tinggal dan bekerja, daripada hanya selalu mengharap korban untuk mendatangi mereka. Proses penyelidikan harus sensitif terhadap kebutuhan dan pendapat para korban, dan selalu memprioritaskan mereka, selama tetap konsisten dengan tujuan dan kapasitas penyelidikan.

Dalam menata topik-topik yang akan dibahas dalam dengar kesaksian, ada sejumlah pendekatan yang dapat digunakan. Penyelidikan dapat memutuskan agar setiap acara dengar kesaksian membahas masalah atau situasi secara umum sehingga setiap acara membahas materi yang sama. Hal ini terutama cocok dalam keadaan media yang sangat terdesentralisasi dan hanya akan meliput apa yang terjadi di wilayah mereka. Pendekatan ini mungkin terasa repetitif dalam suatu penyelidikan, tetapi dalam suatu penyelidikan setingkat nasional, dimana banyak bukti-bukti tidak benar atau mungkin bersifat gurauan belaka, penting untuk mendapatkan kesaksian yang menguatkan atau teruji di sejumlah wilayah. (Ini situasi yang dialami oleh penyelidikan yang diadakan oleh Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia tentang anak-anak tunawisma dan hak-hak orang yang mengalami penyakit mental serta penyelidikan yang diadakan oleh Komisi HAM Nasional Mongolia tentang penyiksaan.)



(Foto oleh Komisi Hak Asasi Manusia Australia)

Pendekatan alternatif adalah dengan membagi permasalahannya atau sektor-sektornya di beberapa acara dengar kesaksian sehingga, misalnya, satu acara diperuntukan bagi akademisi, acara kedua untuk pejabat pemerintah dan kemudian organisasi non-pemerintah di acara ketiga. Jika pendekatan ini yang digunakan, penyelidikan harus benar-benar memastikan bahwa di setiap acara, korban yang tinggal di daerah tersebut memiliki kesempatan untuk berbicara, meskipun terdapat pengulangan dari apa yang mereka bicarakan.

Pendekatan lain adalah melihat berbagai aspek dari suatu masalah atau situasi di beberapa acara dengar kesaksian. Misalnya, penyelidikan tentang pendidikan di pedesaan, proses penyelidikan bisa memeriksa berbagai aspek yang mempengaruhi anak-anak penyandang disabilitas di satu sesi dengar kesaksian dan di acara lain membahas aspek-aspek yang mempengaruhi anak-anak dari masyarakat adat. Aspek-aspek tertentu yang akan dibahas di lokasi dengar kesaksian tertentu dapat dipilih untuk memastikan kesesuaian antara aspek dan lokasi. Jadi permasalahan tentang pendidikan bagi masyarakat adat dapat dipilih untuk dengar kesaksian yang diadakan di lokasi masyarakat adat dan pendidikan untuk anak-anak penyandang disabilitas dapat dibahas dalam acara dengar kesaksian yang diadakan di sekolah bagi anak-anak berkebutuhan khusus (SLB). Memilih lokasi yang tepat juga sama pentingnya dengan memilih orang yang tepat untuk memberikan kesaksian.

## 9. MEREKAM KESAKSIAN

Sebelum dimulainya acara dengar kesaksian, penyelidik harus memutuskan bagaimana caranya merekam kesaksian. Hal ini harus diatur, dalam segala cara dan bentuk yang diperlukan.

Rekaman ini penting karena kesaksian yang diberikan pada saat acara dengar kesaksian publik ini penting. Penyelidik memerlukan dasar yang kuat atas temuan-temuan dan rekomendasi yang diberikannya dan hal ini dapat diperoleh dari kesaksian yang didapat. Hal ini akan memberikan kekuatan dan legitimasi pada temuan dan rekomendasinya. Oleh karena itu, laporan penyelidikan harus secara ekstensif mengacu dan mengutip kesaksian yang diberikan dalam acara dengar kesaksian, termasuk kata-kata yang persis digunakan oleh saksi dan para ahli. Kutipan langsung akan memungkinkan korban, saksi, dan ahli untuk berbicara secara langsung, dengan kata-kata mereka sendiri, kepada para pembaca laporan hasil penyelidikan. Hal ini akan memberikan dimensi personal dari laporan penyelidikan dan dapat disajikan segera, dimana hal ini tidak mungkin dilakukan oleh penulisan atau laporan akademis ataupun hukum.



(Foto oleh SUHAKAM Malaysia)

Cara paling mudah dan tidak mahal untuk dokumentasi adalah dengan rekaman suara. Rekaman suara hanya memerlukan alat yang sederhana – satu mikropon yang ditaruh dekat pengeras suara dan alat perekam – dan keahlian sederhana. Staf penyelidikan dapat melakukan ini. Untuk rekaman yang berkualitas setingkat siaran radio, tim penyelidik dapat mengatur rekaman yang kualitasnya baik dan dilakukan oleh teknisi profesional dengan peralatan profesional. Hal ini memungkinkan agar rekaman bisa diedit dan digunakan dalam program-program audio dan video tentang penyelidikan. Dokumentasi video juga mungkin dilakukan, tapi akan lebih mahal, terutama jika direkam dengan kualitas tinggi. Beberapa video pendek dari acara dengar kesaksian yang berkualitas bagus harus digunakan untuk pemberitaan dan dokumentasi tentang penyelidikan ini. Namun secara anggaran sepertinya tidak memungkinkan untuk memiliki rekaman video berkualitas tinggi dari seluruh acara dengar kesaksian.

Meskipun sudah ada rekaman dengar kesaksian, baik suara maupun video, penyelidikan juga memerlukan transkrip kesaksian yang dapat digunakan sebagai acuan dan dikutip dalam laporan. Transkrip utuh tentunya adalah hal yang diinginkan tetapi ini sangat mahal. Mungkin cukup bagi kita untuk menyusun indeks kesaksian dari semua saksi sebelum acara dengar kesaksian agar lebih mudah untuk mengakses rekaman suara dan hanya membuat transkrip dari bagian-bagian yang dibutuhkan.

## 10. KEWENANGAN PENYELIDIKAN DAN DENGAR KESAKSIAN

Satu pertanyaan yang harus dipertimbangkan ketika mempersiapkan dengar kesaksian adalah apakah dan kapan kewenangan penyelidik untuk memaksa pihak-pihak terkait agar mau bekerja sama harus digunakan. Komnas memiliki kewenangan yang cukup untuk memaksa kerja sama dalam proses kerjanya, termasuk kewenangan untuk pemanggilan saksi, mewajibkan bukti atau kesaksian, untuk mengambil bukti atau kesaksian di bawah sumpah, memperoleh dokumen atau memasuki suatu tempat. Biasanya kewenangan Komnas berdasarkan undang-undang ini dapat dilaksanakan pada saat penyelidikan nasional, baik hal tersebut dilakukan melalui penyelidikan langsung atau melalui pendelegasian kewenangan atau oleh Komnas sendiri atas nama tim penyelidik. Pertanyaan bagi penyelidikan ini adalah apakah tepat menggunakan kewenangan ini, dan jika ya, dalam situasi seperti apa.

Biasanya, saksi akan lebih membantu proses penyelidikan jika mereka secara sukarela datang dan memberikan kesaksian tanpa paksaan. Saksi yang sukarela biasanya akan membantu tetapi saksi yang dipaksa biasanya tidak bersahabat dan cenderung menghancurkan. Penyelidikan akan terlaksana lebih baik dengan cara membujuk saksi untuk memberi kesaksian daripada memaksa



mereka. Namun demikian, ada situasi-situasi dimana paksaan dibutuhkan. Mungkin saja perlu dipaksakan kehadiran orang-orang yang tidak bersedia namun mereka memiliki informasi penting untuk penyelidikan yang tidak dapat diperoleh dari sumber-sumber lain. Mungkin juga perlu untuk menyajikan bukti-bukti atau kesaksian yang memberatkan kepada saksi agar mereka memiliki kesempatan untuk menanggapi. Mungkin juga ada situasi dimana ada saksi yang bersedia memberikan kesaksian tetapi takut akan adanya balas dendam atau konsekuensi dari kesaksiannya. Misalnya, seorang saksi yang ingin memberikan kesaksian tetapi takut dihukum oleh atasannya atau kantornya sehingga ia meminta penyelidik memaksa kehadirannya agar ia dapat mengatakan bahwa ia bersaksi atas perintah undang-undang. Paksaan juga dapat menawarkan perlindungan kepada saksi.

Permasalahan seperti ini juga muncul terkait dengan kewenangan untuk mendapatkan dokumen, namun keadaannya tidak serumit hal diatas. Lebih baik untuk melaksanakan penyelidikan secara kooperatif dan memperoleh dokumen dengan persetujuan. Ketika ada kerja sama, tim penyelidik mungkin akan dapat memperoleh lebih banyak bahan dari yang diminta secara hukum. Dengan cara ini, kerja sama akan lebih menghasilkan. Akan tetapi, penggunaan paksaan untuk meminta dokumen akan lebih sederhana daripada memaksa saksi untuk bersaksi. Dokumen tidak seperti manusia, dokumen tidak mungkin merasa terasing dan merusak atau tidak bersahabat. Sehingga resiko dan beban menggunakan kewenangan berdasarkan undang-undang akan lebih kecil ketika digunakan untuk memperoleh dokumen daripada untuk memaksa kehadiran seseorang untuk bersaksi.

Kewenangan untuk mendapatkan kesaksian di bawah sumpah juga memiliki beberapa masalah. Sistem peradilan pidana mengatur hukuman bagi siapapun yang memberikan informasi palsu ketika di bawah sumpah dan dengan seseorang diminta bersumpah sebelum bersaksi akan memberikan jaminan lebih bahwa kesaksian yang diberikan memang benar adanya. Akan tetapi, seorang saksi tetap dapat berbohong walaupun sudah disumpah. Ini bukanlah suatu jaminan mutlak untuk memperoleh kebenaran. Sebagian besar dasar hukum untuk pendirian Komnas mengatur hukuman bagi siapapun yang memberikan informasi yang tidak benar kepada Komnas, baik ketika diberikan di bawah sumpah atau tidak, dan dengan demikian kewajiban disumpah ini menjadi tidak penting untuk mengatur masalah ketentuan hukuman untuk informasi yang tidak benar. Akan tetapi, ketika penyelidikan memutuskan agar kesaksian harus diberikan di bawah sumpah, hal ini harus diterapkan kepada semua saksi agar tidak timbul kesan bahwa ada saksi-saksi yang dapat dipercaya dan ada yang tidak. Kesaksian yang diberikan di bawah sumpah biasanya lebih dihargai oleh pemerintah, media, dan publik, karena dianggap lebih terpercaya dan kredibel.

## 11. SIAPA YANG HARUS MENGHADIRI ACARA DENGAR KESAKSIAN?

Acara dengar kesaksian terbuka bagi siapa saja yang ingin datang. Penyelidik harus mengumumkan kapan dan dimana acara ini akan diadakan serta mengundang siapapun yang berminat untuk hadir. Penyelidik perlu memiliki informasi yang diberikan saksi tetapi informasi ini juga harus tersedia bagi masyarakat luas. Ini adalah bagian penting dari tujuan penyelidikan, yaitu untuk meningkatkan kesadaran tentang permasalahan tertentu dan juga untuk pendidikan HAM secara luas. Anggota masyarakat harus dihibau untuk menghadiri dan mendengar secara langsung kesaksian korban, ahli, pejabat pemerintah, dan lain-lain. Penyelidik juga harus mengumumkan daftar tempat dan tanggal acara jauh-jauh hari melalui situs web, pengumuman di surat kabar daerah, setidaknya-tidaknya satu bulan sebelum tanggal diadakan, serta dengan menyurati kelompok-kelompok dan pemimpin masyarakat utama jauh sebelum hari-H dan memberikan wawancara di media massa sebelum dengar kesaksian diadakan.

Upaya khusus harus dilakukan untuk memastikan kehadiran media pada saat dengar kesaksian diadakan. Mereka akan menyediakan informasi dan analisa tentang penyelidikan kepada masyarakat luas. Mengantisipasi dan memenuhi kebutuhan serta ketertarikan pihak media harus menjadi komponen penting dalam perencanaan dengar kesaksian. Sebelum satu acara dengar kesaksian diadakan, petugas penghubung media yang bekerja untuk penyelidik harus memastikan bahwa semua media mendapat pengarahan yang cukup untuk mereka dapat memahami dan menafsirkan dengan benar apa yang terjadi dan apa yang disampaikan sehingga mereka dapat menempatkan kesaksian yang mereka dengar sesuai konteksnya. Mereka harus diberitahu tentang siapa yang akan bersaksi dan kapan, memperoleh akses untuk mewawancarai Komisioner Penyelidik dan diberikan kesempatan untuk mengadakan wawancara langsung dengan saksi yang bersedia berbicara dengan media.

Media harus diizinkan untuk memperoleh pernyataan resmi dari penyelidik, biasanya melalui ketua tim, baik sebelum ataupun sesudah acara dengar kesaksian. Petugas penghubung media yang bekerja untuk penyelidik harus hadir dan siap sepanjang waktu selama dengar kesaksian berlangsung untuk membantu memberikan informasi dan penjelasan kepada media dan mengatur wawancara dengan personil dan saksi kunci.

Penyelidik juga harus mendorong untuk terwakilinya dalam dengar kesaksian publik. Perwakilan organisasi non-pemerintah dapat memainkan sejumlah peran, tidak hanya memberikan kesaksian. Kehadiran mereka adalah pengingat yang bermanfaat bagi para saksi bahwa ada diantara orang-orang yang hadir yang mendengar dan akan menanggapi kesaksian yang mereka utarakan. Hal ini akan mendorong saksi, terutama pejabat pemerintah, untuk jujur dan terbuka dalam memberikan kesaksiannya, karena mereka tahu bahwa akan ada yang menyanggah mereka jika memberikan informasi yang tidak akurat atau berusaha menyembunyikan informasi. Perwakilan organisasi non-pemerintah membantu membuat saksi "tetap jujur". Kehadiran organisasi-organisasi non-pemerintah terkemuka memberikan kesan kepada pejabat pemerintah dan media bahwa mereka memandang penting dan serius penyelidikan ini. Kehadiran mereka menambah kredibilitas dari penyelidikan. Serta memungkinkan organisasi non-pemerintah untuk memberikan tanggapan langsung terhadap penyelidikan. Penyelidik mungkin akan menyimpan pendapat mereka tentang beberapa permasalahan yang muncul namun media akan mencari pihak-pihak yang bisa memberikan komentar langsung. Di sini, organisasi non-pemerintah bisa membantu penyelidikan dengan memberikan tanggapan langsung mereka, sehingga mengurangi tekanan terhadap tim penyelidik. Tanggapan langsung dari organisasi non-pemerintah juga dapat lebih meningkatkan profil penyelidikan di media, serta membantu membangun momentum penyelidikan.

Akhir kata, pejabat pemerintah tidak hanya sekedar diizinkan namun perlu didorong untuk menghadiri dan mengikuti acara dengar kesaksian. Acara ini memberikan kesempatan kepada aparat pemerintah untuk mendengar dan belajar. Seringkali ini merupakan kesempatan yang jarang mereka peroleh: mendengarkan langsung pengalaman orang-orang yang terkena dampak dari kebijakan dan program pemerintah; belajar dari pendapat para ahli dalam menelaah kebijakan dan program yang ada saat ini dan mengusulkan alternatif; dan untuk memperoleh pengetahuan awal mengenai pandangan yang berkembang tentang penyelidikan tersebut. Akan tetapi, keuntungan ini perlu diseimbangkan dengan pengakuan bahwa kehadiran beberapa pejabat pemerintah mungkin dapat mengintimidasi beberapa saksi atau bahkan menghalangi mereka dari mengutarakan hal yang sebenarnya.



### **POIN-POIN PENTING: BAB 11**

- **Dengar kesaksian publik membedakan penyelidikan nasional dari metodologi lain yang digunakan oleh Komnas. Ini adalah bagian penting untuk mencapai tujuan penyelidikan nasional.**
- **Tim penyelidik perlu merencanakan dengar kesaksian sebaik mungkin untuk memastikan agar penyelidik dapat mendengar semua hal yang diperlukan dari semua pihak yang perlu didengar, bahkan jika perlu, dengan menyeleksi para saksi yang akan bicara di setiap acara dengar kesaksian secara seksama.**
- **Dengar kesaksian harus dapat diakses dan diadakan di berbagai tempat untuk memastikan agar penyelidikan ini dapat memotret “kondisi nasional” seakurat mungkin dalam laporannya. Hal ini menjadi penting terutama di negara-negara yang memiliki pemerintah pusat dan pemerintah negara bagian atau daerah.**
- **Situasi masing-masing saksi perlu dipertimbangkan dalam tahap persiapan sehingga acara dengar kesaksian dapat berlangsung dengan lancar dan menghormati para saksi yang hadir.**
- **Bagian utama dalam persiapan dengar kesaksian adalah dengan menentukan bagaimana acaranya akan diatur atau disusun, yaitu saksi dan masalah mana yang harus dipertimbangkan di acara dengar pendapat yang mana dan di tahap penyelidikan mana.**
- **Kesaksian yang diberikan di depan publik harus direkam dalam bentuk apapun sehingga dapat dengan mudah digunakan dalam laporan penyelidikan.**
- **Penyelidik harus memutuskan kapan dan apakah perlu menggunakan wewenang Komnas untuk mendukung investigasinya.**
- **Acara dengar kesaksian harus sebisa mungkin terbuka untuk umum, terutama untuk media, organisasi non-pemerintah dan anggota masyarakat yang tertarik.**

## Bab 12:

### Membuat rekomendasi

#### PERTANYAAN PENTING

- Mengapa penyelidikan nasional membuat rekomendasi?
- Apa yang diraih dari rekomendasi ini?
- Apa dasarnya?
- Ditujukan kepada siapa?
- Seperti apa rekomendasi yang baik?

#### 1. MENEMPATKAN REKOMENDASI DALAM PROSES PENYELIDIKAN

Penyelidikan nasional ditujukan untuk menyelesaikan dan mengeluarkan laporan yang berisikan temuan-temuan dan rekomendasi. Walaupun ini bukan satu-satunya tujuan dari penyelidikan, namun ini merupakan tujuan yang penting. Penyelidikan berupaya memastikan dipenuhinya kewajiban HAM yang sejalan dengan kerangka acuan penyelidikan. Hal ini termasuk ketentuan tentang pemulihan untuk korban situasi HAM yang sedang diinvestigasi dan mekanisme pencegahan yang memadai di masa depan. Rekomendasinya ditujukan untuk menjawab dua permasalahan tersebut, pemulihan dan pencegahan. Dan kedua hal ini merupakan bagian penting dalam mematuhi kewajiban-kewajiban HAM secara utuh. Untuk bisa mencapai hal ini, rekomendasi harus realistis, menyeluruh tapi juga singkat dan padat, dapat dicapai, dengan tujuan yang jelas dan diarahkan untuk menjawab semua permasalahan mendasar yang diidentifikasi selama penyelidikan berlangsung.

Di dalam penyelidikan, tugas untuk membuat rekomendasi ini berjalan bersamaan dengan komponen dengar kesaksian, sama halnya dengan tugas menulis laporan yang akan dibahas di bab berikutnya. Membuat rekomendasi dan menulis laporan merupakan tugas utama, yang mungkin mencakup 30 sampai 40 persen dari waktu dan tenaga tim penyelidik selama penyelidikan dilakukan.

Pilihan-pilihan rekomendasi harus sudah dikembangkan sejak penyelidikan dimulai, dari tahap perencanaan awal. Pilihan-pilihan tambahan dapat ditambahkan setelah penyelidik mendengar penjelasan ahli dan mengetahui lebih banyak tentang situasinya dari pengalaman korban. Daftar ini harus terus dikaji dan diperbaiki, diuji dan didiskusikan, direvisi dan dikembangkan selama berlangsungnya penyelidikan. Pada akhirnya, ketika semua bukti-bukti dan kesaksian telah terkumpul dan dianalisis serta semua saran telah diperoleh dan dipertimbangkan, penyelidik akan mengadopsi rekomendasi final.

#### 2. APA YANG DIRAIH DARI REKOMENDASI INI?

Rekomendasi harus dikembangkan untuk menjawab sejumlah pertanyaan inti,

- Apa yang perlu dilakukan untuk memberikan ganti rugi kepada korban?
- Adakah aspek-aspek pelanggaran HAM lain yang ditemukan oleh penyelidik yang harus ditanggapi dan bagaimana cara menanggapinya?
- Bagaimana pelanggaran serupa dapat dicegah, dan apakah perlu merevisi peraturan perundang-undangan, kebijakan dan program?
- Apa lagi yang perlu dilakukan untuk mendidik masyarakat tentang persoalan HAM ini?

### 3. DASAR DARI REKOMENDASI

Rekomendasi harus memiliki dasar hukum dan fakta yang kuat. Rekomendasi harus berdasarkan pada kesaksian dan informasi yang diperoleh selama penyelidikan. Rekomendasi harus mengacu pada kerangka acuan penyelidikan dan menanggapi fakta-fakta situasi yang muncul selama penyelidikan, dengan menggunakan hukum HAM internasional sebagai tolak ukur.

Kerangka acuan penyelidikan memberikan daftar permasalahan awal yang harus ditanggapi dalam rekomendasi. Penyelidik harus peka untuk memastikan bahwa mereka telah memenuhi tugas-tugas yang diletakkan pada mereka, menanggapi setiap bagian dari kerangka acuan secara memadai dan dengan melakukan hal tersebut memberikan rekomendasi yang dibutuhkan untuk memastikan kinerja dari kewajiban-kewajiban HAM yang terkait. Ketika membuat rekomendasi, penyelidik harus sering kembali ke kerangka acuan untuk memastikan bahwa rekomendasinya selaras dengan isi kerangka acuan.

Kedua, karena rekomendasi harus berdasarkan fakta, maka rekomendasi harus lahir dari kesaksian dan bukti-bukti yang diperoleh selama penyelidikan dan juga dari analisis serta temuan penyelidik sendiri. Di satu sisi, jika rekomendasinya tidak berhubungan dengan hasil dan temuan penyelidikan, maka rekomendasi tersebut tidak akan terlalu dipercaya dan integritas penyelidikan akan disepelkan. Rekomendasi tidak berisikan apa yang diinginkan oleh penyelidik, tetapi apa yang dianggap perlu untuk menanggapi fakta-fakta yang ditemukan. Di sisi lain, ketika penyelidik menemukan bukti-bukti kuat tentang pelanggaran HAM yang terjadi atau berpotensi terjadi tetapi tidak membuat rekomendasi tentang hal tersebut, maka penyelidik akan dikritisi karena mengabaikan hal-hal yang telah disampaikan kepada mereka dan temuan mereka. Ketika mengembangkan rekomendasi, penyelidik harus melihat semua bukti yang ada dan mempertimbangkan apakah semua temuan-temuan utama terkait dengan pelanggaran telah menjadi subyek rekomendasi untuk mengatasi kurangnya kinerja. Apabila, pada saat mengembangkan rekomendasi, penyelidik menemukan ada bukti-bukti yang kurang lengkap di satu bidang, maka penyelidik harus mencari cara untuk mengatasi kekurangan bukti tersebut. Ini adalah salah satu alasan penting untuk selalu mengembangkan dan memperbaiki rekomendasi selama periode penyelidikan, agar kekurangan bukti ini dapat diidentifikasi dan dipenuhi sesegera mungkin.



(Foto oleh SUHAKAM Malaysia)

Ketiga, rekomendasi harus berdasar pada hukum HAM internasional. Komnas memiliki keahlian tentang HAM dan dapat diberdayakan untuk bertindak atas dasar keahliannya tersebut. Penyelidikan nasional dilakukan untuk menjalankan fungsi tersebut terkait dengan permasalahan atau situasi tertentu yang sedang diselidiki. Penyelidikan ini merupakan penyelidikan HAM, bukan penyelidikan

tentang kesejahteraan sosial atau ekonomi. Rekomendasi-rekomendasi yang dikeluarkan harus menjawab hal-hal yang perlu dilakukan untuk mematuhi kewajiban-kewajiban HAM. Penyelidikan harus memeriksa kewajiban-kewajiban tersebut menurut perjanjian HAM internasional yang telah diratifikasi negara tersebut dan juga berdasarkan pada dasar hukumnya sendiri, selain itu penyelidikan juga dapat melihat kewajiban-kewajiban HAM menurut perjanjian lain, menurut hukum kebiasaan internasional dan menurut standar-standar HAM yang diterima secara luas dalam sistem yang berdasarkan-Piagam PBB, termasuk deklarasi dan resolusi Majelis Umum PBB dan Dewan HAM PBB.

#### 4. DITUJUKAN KEPADA SIAPA REKOMENDASI TERSEBUT?

Penyelidikan nasional dapat membuat rekomendasi yang ditujukan kepada semua aktor-aktor terkait, tidak hanya untuk pemerintah. Rekomendasi bisa ditujukan ke lembaga, organisasi atau bahkan perorangan yang memiliki peran untuk mengatasi pelanggaran HAM atau memperbaiki kepatuhan kewajiban HAM. Rekomendasi ini dapat ditujukan kepada:

- pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota
- kementerian, lembaga dan pejabat-pejabat pemerintah
- parlemen
- pengadilan
- organisasi bisnis
- serikat pekerja
- organisasi keagamaan
- institusi pendidikan
- organisasi non-pemerintah
- korban

Dengan luasnya lingkup penyelidikan nasional, proses ini memiliki kapasitas untuk menanggapi suatu permasalahan secara menyeluruh melalui rekomendasi-rekomendasinya tentang bagaimana cara menangani pelanggaran HAM secara lebih efektif.

#### 5. MERANCANG REKOMENDASI

Rekomendasi yang baik dan efektif harus dirancang dengan baik. Banyak penulis manajemen mengusulkan berbagai ciri dari rekomendasi yang dirancang dengan baik, akan tetapi sejumlah usulan tersebut memiliki beberapa ciri yang sama.

Rekomendasi yang baik dan efektif harus:

- Spesifik
- Terukur
- Dapat dicapai
- Relevan
- Tepat waktu<sup>15</sup>

Selain itu, setiap rekomendasi harus secara jelas ditujukan untuk tujuan tertentu, dan secara jelas menunjukkan siapa yang akan melakukan apa, kapan dan jika memungkinkan, bagaimana. Berarti, setiap rekomendasi harus secara spesifik menjelaskan:

- Organisasi, lembaga atau perorangan yang diminta untuk mengimplementasikan
- Langkah-langkah yang diusulkan
- Waktu yang memungkinkan untuk langkah-langkah tersebut dijalankan
- Cara melaksanakan langkah-langkah tersebut

Rekomendasi haruslah cukup spesifik sehingga memungkinkan untuk mengetahui apakah rekomendasi tersebut telah diterapkan, dan jika ya, sejauh mana dan apakah berhasil dijalankan.

<sup>15</sup> Dalam Bahasa Inggris, ini dikenal dengan istilah tipologi "SMART".

## 6. JUMLAH DAN PRIORITAS REKOMENDASI

Satu pertanyaan yang muncul dari penyelidikan nasional adalah berapa rekomendasi yang harus dikeluarkan. Di satu sisi, jawabannya sederhana, sebanyak yang diperlukan, tidak lebih dan tidak kurang. Ini jawaban yang benar, tetapi membuat rekomendasi tidaklah segampang itu.

Secara umum, lebih sedikit rekomendasi lebih baik. Tentu saja rekomendasi yang penting tidak boleh dihapus atau diabaikan. Harus ada sebanyak mungkin rekomendasi sesuai kebutuhan. Namun demikian, mungkin saja untuk menambahkan rekomendasi baru seiring dengan berjalannya waktu. Menyempurnakan rekomendasi lebih baik daripada menambahkannya. Alasannya pragmatis. Rekomendasi yang lebih sedikit akan lebih mudah diterima dan diimplementasikan daripada daftar rekomendasi yang panjang dengan tingkat signifikansi yang berbeda-beda.

Hal ini membawa kita pada persoalan kedua: prioritas. Tidak semua rekomendasi sama pentingnya sehingga tidak semua memiliki prioritas yang sama. Ada rekomendasi yang lebih penting dan harus diprioritaskan daripada yang lain. Laporan penyelidikan harus membedakan tingkat prioritas ini. Jika tidak, pemerintah dan pihak-pihak lain yang menjadi sasaran rekomendasi akan merasa tidak terlalu dituntut untuk menyikapinya.

Misalnya saja, jika penyelidikan membuat 80 rekomendasi, dimana 60 diantaranya ditujukan ke pemerintah, tanpa mengindikasikan prioritas. Pemerintah mungkin saja akan menyikapi dengan melihat daftar rekomendasi dan mengidentifikasi rekomendasi yang bisa diimplementasikan dengan cepat dan murah, tanpa memandang signifikansi dari mengatasi permasalahan atau situasi mendasarnya. Mungkin saja pemerintah akan mampu mengidentifikasi 50 dari 60 rekomendasi tersebut yang akan dapat diimplementasi dengan cepat dan tidak memakan biaya besar. Pemerintah akan memilih rekomendasi yang mereka suka dan paling tidak menyusahkan. Kemudian mereka akan mengatakan bahwa mereka sudah menerima dan mengimplementasi lebih dari 80 persen rekomendasi. Tanpa mengindahkan bahwa rekomendasi paling penting termasuk dalam 10 rekomendasi yang tidak mereka terima. Pemerintah akan menyatakan bahwa mereka sudah melakukan bagian mereka dengan baik, akan tetapi penyelidikannya telah gagal karena telah membuat rekomendasi yang paling penting terabaikan.

Sebuah penyelidikan yang membuat rekomendasi dalam jumlah terbatas tetapi dengan prioritas yang jelas akan memiliki kemungkinan yang lebih besar untuk mendapatkan hasil positif daripada rekomendasi yang banyak tetapi tanpa prioritas. Strategi yang efektif seringkali mengindikasikan mana rekomendasi yang harus diterapkan segera dan mana yang harus diimplementasikan dalam jangka menengah atau jangka panjang.



### **POIN-POIN PENTING: BAB 12**

- **Penyelidikan membuat rekomendasi untuk mendorong kepatuhan terhadap kewajiban HAM, dengan cara menyediakan pemulihan bagi pelanggaran masa lalu dan mencegah pelanggaran baru.**
- **Rekomendasi harus bersifat realistis, menyeluruh tetapi seringkas mungkin, serta memiliki tujuan yang jelas dan diarahkan untuk menjawab semua permasalahan penting yang diidentifikasi selama penyelidikan.**
- **Rekomendasi harus menjawab kerangka acuan penyelidikan dan menanggapi fakta situasi yang mengemuka selama penyelidikan, diukur berdasarkan ketentuan hukum HAM internasional.**
- **Rekomendasi harus ditujukan ke lembaga, organisasi atau bahkan orang tertentu yang berperan dalam mengatasi pelanggaran atau dalam meningkatkan kepatuhan HAM.**
- **Rekomendasi harus mengindikasikan mana yang mendapat prioritas tinggi (segera), jangka menengah atau jangka panjang.**

## Bab 13:

### Menyusun laporan

#### PERTANYAAN PENTING

- Mengapa suatu penyelidikan nasional mempersiapkan laporan?
- Apa isi laporan penyelidikan?
- Kepada siapa laporan tersebut ditujukan?
- Seperti apa formatnya?

#### 1. PENTINGNYA LAPORAN PENYELIDIKAN

Laporan penyelidikan nasional merupakan produk yang paling terukur dari proses ini. Membuat laporan yang akurat dan ditulis dengan baik bukanlah satu-satunya tujuan dari suatu penyelidikan nasional. Akan tetapi, ini merupakan salah satu tujuan yang sangat penting. Laporan yang baik akan membantu memastikan masyarakat memiliki pemahaman yang lebih baik tentang situasi atau persoalan HAM yang sedang diperiksa dan memiliki kemungkinan lebih besar untuk rekomendasi penyelidikannya diterima dan diimplementasikan.

Karena laporan ini adalah bentuk “komunikasi yang persuasif”, penyelidik harus mau memilih, mengatur dan menggunakan bukti-bukti, kisah-kisah perorangan, argumen, contoh, informasi lain, bahasa, gaya bahasa atau nada, ilustrasi, tampilan dan disain, sampul serta judul secara efektif untuk mencapai tujuan penyelidikan dan berkomunikasi secara efektif dan persuasif dengan pembaca yang dituju.

Dengan demikian, penyelidik harus mempertimbangkan sejak awal isi dan rekomendasi yang akan dimuat dalam laporan.

Dengan mempertimbangkan laporan sejak awal juga akan membantu tugas penulisan. Proses penyelidikan akan mengumpulkan banyak sekali informasi – data statistik, bahan-bahan deskriptif, temuan penelitian, analisis, dan lain-lain. Penyelidik akan mendengar pandangan dan argumen dari banyak ahli dan pemangku kepentingan lain. Penyelidik juga akan mendengar kisah dan pengalaman dari banyak korban. Mengelola dan menganalisis bahan-bahan ini akan sulit dilakukan. Penulisan laporan adalah tugas yang berat, rumit dan memakan waktu. Dengan mengembangkan gagasan yang jelas tentang bentuk laporannya sejak awal proses penyelidikan akan menolong agar semua informasi yang diperlukan teridentifikasi, ditemukan dan dikelola dengan cara yang dapat menolong penulisan laporan.

Tentu saja laporan ini tidak dapat ditulis lebih dahulu, tetapi dapat direncanakan jauh-jauh hari, sejak awal. Makalah tentang ruang lingkup penyelidikan harus membahas seperti apa kira-kira bentuk laporan dan apa isinya. Selain itu juga harus diindikasikan siapa yang akan bertanggung jawab menulis laporan tersebut dan membuat rekomendasi.

Memiliki rancangan awal untuk daftar isi laporan akhir merupakan cara yang baik untuk memastikan agar pelaksanaan penyelidikan nasional difokuskan untuk mempersiapkan laporan ini. Daftar isi akan mengindikasikan apa saja permasalahan yang akan dibahas dalam laporan dan memungkinkan penyelidikan nasional untuk fokus pada memperoleh informasi yang diperlukan dan melakukan analisis tentang permasalahan tersebut. Mengidentifikasi permasalahan-permasalahan juga akan membantu dalam pembuatan rekomendasi.

Tugas menulis laporan berjalan bersamaan dengan komponen dengar kesaksian publik dalam penyelidikan. Biasanya, laporan akan dibuat dalam beberapa versi rancangan. Penulisan laporan merupakan tugas yang menantang karena hubungan yang rumit antara persoalan-persoalan terkait dengan pelanggaran HAM sistemik. Laporan tidak bisa diselesaikan sebelum semua bukti dan kesaksian terkumpul dan dianalisis. Namun demikian, penulisan laporan harus dimulai jauh sebelum penyelidikan nasional menyelesaikan mandatnya.

Penting untuk penyelidikan nasional untuk memanfaatkan ketertarikan publik dengan mengeluarkan laporannya sesegera mungkin setelah semua kegiatan publik selesai dilaksanakan. Apabila laporannya baru keluar setelah jeda waktu yang cukup panjang – misalnya enam sampai dua belas bulan – ketertarikan masyarakat akan berkurang dan akan sulit bagi penyelidikan untuk menumbuhkannya kembali. Penyelidikan harus membangun momentumnya sendiri sambil berjalan dan laporannya harus memanfaatkan momentum tersebut sebelum hilang. Perencanaan dan pelaksanaan persiapan laporan sejak awal proses penyelidikan dilakukan akan membantu memastikan agar laporannya dapat selesai tepat waktu dan pada saat dikeluarkan akan memperoleh dukungan yang cukup atas temuan dan rekomendasinya.

## 2. MELAPORKAN SESUAI TUJUAN

Laporan penyelidikan memainkan peranan penting dalam mencapai tujuan penyelidikan.

<b>Penyidikan</b>	Menyajikan bukti-bukti dan temuan yang diperoleh
<b>Analisis</b>	Memberikan konteks dan hubungan sebab-akibat
<b>Informasi</b>	Memberikan data awal kepada masyarakat
<b>Edukasi</b>	Meningkatkan pengetahuan tentang HAM
<b>Rekomendasi</b>	Memberikan alasan-alasan untuk rekomendasi
<b>Pemberdayaan</b>	Menawarkan korban dan para pendukungnya dasar untuk advokasi dan langkah-langkah yang bisa dilakukan

Karena penyelidikan memiliki banyak tujuan, laporan juga harus memenuhi tujuan-tujuan yang berbeda tersebut. Agar laporan dapat mencapai tujuan penyelidikan yang berbeda-beda, sebelum penulisan, penyelidikan harus secara jelas mengetahui tentang:

- Kepada siapa laporan tersebut ditujukan
- Jenis laporan seperti apa yang harus dibuat
- Isi laporan
- Susunan laporan
- Gaya laporan
- Format laporan alternatif dan pelengkap

Persiapan laporan harus dimulai sejak awal, dengan memutuskan tentang hal-hal di atas.

## 3. KEPADA SIAPA LAPORAN TERSEBUT DITUJUKAN

Penyelidikan nasional memiliki kewajiban hukum, moral dan politis untuk melapor.

Penyelidik memiliki kewajiban hukum untuk melapor ke parlemen, biasanya melalui pemerintah atau kementerian tertentu. Sebagian besar dasar hukum pendirian Komnas menyatakan bahwa lembaga HAM harus melaporkan kegiatan dan penyidikan khusus yang dilakukannya ke parlemen. Beberapa lembaga dapat melapor langsung ke parlemen dengan memberikan lampiran laporan mereka ke Presiden atau Ketua parlemen. Sementara lembaga lain diminta untuk melapor melalui menteri tertentu, biasanya Menteri Kehakiman atau Jaksa Agung. Sering kali parlemen memiliki peraturan tentang proses pelaporan, termasuk ketentuan tentang bentuk dan format laporan, misalnya ukuran kertas yang digunakan, penjiilidan, penggunaan foto dan gambar. Penting bagi penyelidik untuk memenuhi semua persyaratan pelaporan parlemen ini. Penyelidik harus memastikan sejak awal bahwa mereka memahami persyaratan ini dan menyesuaikan persiapan laporan untuk bisa mengikutinya.

Komnas mungkin saja memiliki kewajiban hukum lain untuk melapor secara terpisah ke pemerintah.

Penyelidikan memiliki kewajiban moral untuk melapor kepada korban. Mereka adalah inti perhatian penyelidikan. Penyelidikan tidak dapat berlangsung tanpa dukungan dan partisipasi mereka. Oleh karena itu, penyelidik harus memprioritaskan korban ketika menyusun laporan. Penyelidik harus memastikan bahwa temuan dan rekomendasi mereka dapat dikomunikasikan kepada korban dalam bahasa dan bentuk yang mereka pahami. Ini adalah bagian dari peran penyelidikan untuk mengakui pengalaman korban dan memberdayakan mereka untuk memperoleh pemulihan.

Penyelidik juga harus melapor kepada pemangku kepentingan lain yang berperan dalam penyelidikan. Hal ini memiliki dimensi moral dan politis. Penyelidik harus memberikan hasil temuan dan rekomendasi kepada mereka yang bersaksi atau membantu memberikan masukan dan umpan balik kontribusi serta informasi. Selain itu, melalui laporannya, penyelidik juga harus berupaya memperkuat rasa kepemilikan para pemangku kepentingan terhadap laporan dan rekomendasi. Ini merupakan dimensi politik, dimana pelaporan dilihat sebagai cara untuk meningkatkan tuntutan politik terhadap penerimaan dan implementasi rekomendasi yang ada dalam laporan.

Pihak-pihak yang menjadi sasaran rekomendasi merupakan target khusus dari proses pelaporan, baik untuk menginformasikan tentang rekomendasi yang ditujukan kepada mereka, dan melalui bukti serta analisis laporan, meyakinkan mereka untuk mengimplementasikan rekomendasi tersebut.

Terakhir, laporan ini juga harus ditujukan kepada masyarakat luas. Ini merupakan bagian dari tujuan informasi dan edukasi penyelidikan, untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman tentang masalah tertentu dan HAM secara umum. Selain itu juga ada dimensi politiknya, berkontribusi menambah tekanan politik untuk mengimplementasi rekomendasi.

Kelompok-kelompok yang menjadi “sasaran” laporan ini sangat beragam. Mereka memiliki perbedaan dalam hal:

- status politik
- status sosial-ekonomi
- tingkat pendidikan
- kemampuan baca-tulis
- pengetahuan tentang proses pemerintahan.



(Foto oleh Komisi Hak Asasi Manusia Australia)

Tantangan bagi penyelidik adalah menuliskan laporan yang dapat mengkomunikasikan secara jelas dan efektif pada sasaran pembaca yang beragam. Komunikasi dengan satu kelompok tidak boleh mengorbankan komunikasi dengan kelompok lain. Misalnya, kebutuhan untuk membuat laporan yang kuat dan meyakinkan untuk parlemen yang memenuhi semua syarat-syarat pelaporan parlemen mungkin akan mempersulit penyelidik untuk membuat laporan yang jelas dan dapat dipahami korban.

Namun demikian, pelaporan kepada korban merupakan kewajiban moral dari penyelidik. Jika penyelidik tidak bisa melapor dengan layak ke semua kelompok sasaran melalui satu laporan, maka penyelidik perlu mempertimbangkan adanya laporan tambahan atau alternatif.

#### 4. SATU ATAU LEBIH LAPORAN RESMI

Laporan resmi penyelidikan harus memenuhi ketentuan pelaporan parlemen tetapi persyaratan tersebut tidak mengatur tentang berapa jumlah laporan yang dibuat atau isi dari laporan(-laporan) tersebut.

Sebagian penyelidikan akan menghasilkan satu laporan resmi untuk diajukan ke parlemen. Laporan ini akan berisikan semua temuan dan rekomendasi serta menjelaskan kerangka acuan dan metodologi atau prosedurnya. Penyelidik dapat memutuskan untuk mengeluarkan beberapa laporan yang secara keseluruhan akan mencakup isi satu laporan akhir. Isi dari laporan-laporan ini dapat dipilih berdasarkan beberapa pertimbangan.

- Bisa dibuat satu laporan untuk temuan dan satu lagi untuk rekomendasi.
- Bisa juga dibuat beberapa laporan untuk masalah-masalah atau kelompok permasalahan yang berbeda, yang masing-masing terdiri dari temuan dan rekomendasi terkait dengan masalah yang dibahas.
- Bisa juga dibuat beberapa laporan untuk kelompok atau sektor “sasaran” yang berbeda, misalnya, untuk pemerintah, sektor swasta dan organisasi non-pemerintah.

Apabila ada lebih dari satu laporan, maka laporan-laporan ini dapat dikeluarkan bersamaan atau berturut-turut dalam periode tertentu. Pembuatan beberapa laporan yang dikeluarkan pada waktu yang berbeda dapat membangun dan menjaga momentum implementasi dalam satu periode yang panjang daripada hanya terfokus pada satu peluncuran laporan saja. Di sisi lain, hal ini dapat membagi perhatian publik dan mengurangi dampak laporan. Harus ada pilihan strategis yang diputuskan mengenai cara yang paling efektif dalam mempromosikan implementasi.

#### 5. ISI LAPORAN

Apapun yang diputuskan penyelidik, baik membuat satu atau beberapa laporan, isi laporan secara keseluruhan harus memiliki beberapa unsur berikut:

- Suara korban
- Ringkasan yang akurat dan adil tentang kesaksian yang diperoleh
- Penjelasan tentang ketentuan hukum HAM yang berlaku
- Temuan dan kesimpulan tim penyelidik, berdasarkan bukti-bukti yang ada dan hukum yang berlaku
- Analisis konteks yang kuat atas temuan, sehingga pembaca memahami tidak hanya apa yang terjadi tapi juga mengapa hal tersebut terjadi
- Tanggapan atas setiap bagian dari kerangka acuan
- Rekomendasi

Memastikan bahwa suara korban didengar dengan jelas dan eksplisit dalam laporan akhir adalah satu prioritas penting. Laporan akhir bukan hanya satu karya tulis intelektual atau dokumen akademis, meskipun harus memenuhi syarat-syarat analisis yang tinggi. Laporan akhir juga harus menjadi kendaraan bagi korban untuk menjadi sosok nyata bagi para pembaca serta kisah dan pengalaman mereka diceritakan dengan kata-kata mereka sendiri. Penyelidikan harus mengumpulkan sebanyak mungkin informasi dari korban, dengan kata-kata mereka sendiri, selama proses dengar kesaksian publik dan dari kesaksian tertulis mereka. Informasi ini tidak hanya harus dianalisis namun juga disebarkan ke orang lain. Kekuatan pendekatan penyelidikan tercermin dalam kemampuannya menghidupkan kembali pengalaman korban. Hal ini harus dilakukan melalui laporan dan juga bagian-bagian lain dari proses penyelidikan.





(“Apa harapan terbesar saya? Saya ingin cepat mati...” (kutipan dari peserta penyelidikan), Penyelidikan Nasional tentang Anak-Anak Tunawisma, Komisi Hak Asasi Manusia dan Kesetaraan Kesempatan Australia, 1989. Foto PBB menampilkan seorang pemuda tunawisma oleh Pernaca Sudhakaran.)

Salah satu alasan mengapa penyelidikan nasional tentang anak-anak tunawisma dan HAM orang-orang yang memiliki penyakit mental oleh Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia dipandang efektif adalah karena mereka menekankan pada bukti-bukti utama termasuk memuat kutipan langsung yang menyentuh dari korban dan saksi-saksi lain.<sup>16</sup>

## 6. SUSUNAN ISI LAPORAN

Rancangan daftar isi laporan harus disiapkan sedini mungkin untuk memberikan pemahaman awal tentang susunan laporan atau laporan-laporan. Mengembangkan susunan isi laporan akan memungkinkan pengumpulan dan pengaturan bukti-bukti dengan cara yang dapat membantu penulisan laporan. Juga dapat memungkinkan hasil kerja penyelidik dikelola untuk mengumpulkan data yang dibutuhkan dalam laporan. Hal ini juga membantu pengalokasian tugas penulisan laporan diantara anggota tim penyelidik dan perumusan bab tentang latar belakang sedini mungkin.

Tidak ada satu jenis susunan yang baku. Ada banyak hal yang ditemukan di semua laporan. Laporan biasanya dimulai dengan pendahuluan dan pembahasan tentang latar belakang penyelidikan,

<sup>16</sup> Lihat: [www.humanrights.gov.au/human\\_rights/housing/index.html#youth\\_1989](http://www.humanrights.gov.au/human_rights/housing/index.html#youth_1989) dan [www.humanrights.gov.au/disability\\_rights/inquiries/mental.htm](http://www.humanrights.gov.au/disability_rights/inquiries/mental.htm).

metodologi, program kerja, dan anggotanya. Laporan biasanya diakhiri dengan kesimpulan yang berupaya untuk menarik benang merah tentang tema utama, lalu ringkasan temuan dan rekomendasi. Bab-bab isi akan memaparkan bukti, hukum yang berlaku dan temuan (atau kesimpulan) serta rekomendasi. Bab-bab ini dapat diatur dalam beberapa cara, misalnya, berdasarkan topik, atau lokasi geografis atau kelompok masyarakat atau sektor sosial atau politik.

## 7. GAYA PELAPORAN

Tim penulis laporan penyelidikan akan membutuhkan panduan yang jelas tentang gaya pelaporan. Gaya pelaporan berhubungan dengan komunikasi: bagaimana laporan tersebut ditulis akan mempengaruhi apakah laporannya mudah dibaca, cukup meyakinkan dan dampaknya. Gaya penulisan juga berhubungan dengan kelompok-kelompok sasaran. Gaya menulis harus dapat diterima oleh berbagai kelompok sasaran. Akan tetapi, perbedaan dari kelompok-kelompok ini membuat hal tersebut sulit dicapai. Tim penulis ditantang untuk menghasilkan laporan yang, contohnya, dapat bertahan dari kritik birokrat dan pembahasan akademis namun di saat yang sama dapat dibaca dan dipahami oleh pembaca umum.

Beberapa prinsip dasar dapat memandu penulisan agar dapat memenuhi gaya pelaporan yang sesuai.

- Laporan harus ringkas mungkin, selaras dengan kebutuhan untuk mencantumkan bahan-bahan yang diperlukan. Bahkan untuk pembaca dari kalangan akademisi, laporan pendek selalu lebih baik daripada laporan panjang, dan kalangan politik tidak akan membaca laporan yang panjang.
- Laporan harus dibuat sesederhana mungkin, dengan bahasa yang jelas dan ringkas. Laporan harus dapat diakses oleh sebanyak mungkin pembaca, namun sambil tetap menyadari bahwa tidak ada satu dokumen pun yang akan sesuai dan cocok bagi semua pembaca.
- Bahasanya harus terukur, tidak berlebihan, berdasarkan fakta dan bukan retorika belaka – penulisan akan sangat persuasif ketika semua fakta-fakta disajikan apa adanya.
- Jika memungkinkan, laporan harus mengutip langsung kesaksian dan bukti-bukti, terutama dari para korban. Legitimasi laporan bergantung pada kualitas bukti dan kredibilitas saksi sehingga semua ini harus disajikan dalam kata-kata mereka sendiri.
- Isi laporan harus dibuatkan referensi atau catatan kaki dengan merujuk pada bahan-bahan yang ada atau diperoleh dalam penyelidikan. Referensi yang baik akan meningkatkan kredibilitas tetapi untuk dapat membuat referensi yang benar, penyelidik harus membuat sistem katalog, penyimpanan dan pengumpulan data yang baik atas informasi yang mereka peroleh.
- Laporan harus secara jelas membedakan antara bukti dan pendapat, antara temuan dan kesimpulan penyelidikan serta antara analisis dan rekomendasi. Khususnya, rekomendasi harus secara jelas diidentifikasi dan dinomori agar mudah dijadikan acuan dan dipantau.

## 8. BEBERAPA HAL-HAL LAIN

Ada hal-hal lain tentang laporan yang perlu dibahas dan diputuskan. Hal-hal ini adalah urusan teknis tetapi tidak melulu hanya masalah teknis. Hal-hal ini mempengaruhi dampak laporan. Penyelidik menginginkan laporannya memiliki pengaruh sebesar mungkin dan akan berupaya untuk memutuskan hal-hal ini. Penyelidik harus meminta nasihat dari para profesional dengan memiliki keahlian di bidang komunikasi.

**Judul** laporan menjadi penting karena ini merupakan kontak pertama pembaca dengan laporannya. Judul berpotensi mempengaruhi pembaca sebelum mereka membuka laporannya. Judul harus sederhana. Terkadang judul hanya menyebutkan topik dari laporan tersebut, *Laporan Penyelidikan Nasional tentang...* Judul seperti ini memiliki kelebihan karena jelas, sederhana dan formal. Memberikan kesan resmi terhadap laporannya. Jika penyelidik ingin menekankan pada sifat resmi dari laporannya, judul seperti ini sudah cukup. Judul ini sudah mengkomunikasikan secara resmi isi dari laporan tersebut.

Namun demikian, judul juga dapat mengkomunikasikan pesan yang lebih kuat tentang inti dari penyelidikan. Judul dapat menegaskan suatu pesan. Judul dapat berupaya menyampaikan pesan penting dari penyelidikan dalam beberapa kata. Penyelidikan Nasional tentang Anak-Anak

Tunawisma yang diadakan oleh Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia memberikan judul laporannya *Anak-Anak Kita yang Tunawisma*. Judul ini ingin menekankan keterkaitan antara anak-anak tunawisma dengan tanggung jawab masyarakat serta menghindari penggunaan judul yang terdengar resmi, dan menggunakan judul yang pendek dan sederhana (hanya enam kata – *tiga kata dalam Bahasa Inggris*) serta menegaskan bahwa anak-anak tunawisma adalah “anak-anak kita”.

**Sampul** laporan juga penting karena juga dapat mengkomunikasikan suatu pesan. Sama seperti judul, sampul laporan dapat digunakan untuk menyajikan laporan sebagai satu dokumen resmi – dimana berarti sampul harus konservatif dan terlihat seperti laporan resmi lain – atau dapat digunakan untuk mencerminkan pandangan dari penyelidikan. Foto, gambar atau ilustrasi biasanya digunakan jika penyelidik ingin menyampaikan sesuatu melalui sampul. Akan tetapi, foto atau ilustrasi yang digunakan harus dipilih secara seksama dan diuji untuk memastikan bahwa sampul tersebut mengkomunikasikan pesan yang tepat. Orang yang berbeda akan melihat suatu gambar dengan makna yang berbeda. Penyelidik harus memastikan bahwa sampul laporan mengkomunikasikan pesan yang tepat yang ingin mereka sampaikan.

**Disain dan tampilan** laporan juga harus dipertimbangkan. Termasuk dalam hal:

- enak dibaca: disain dan tampilan akan mempengaruhi seberapa mudah suatu dokumen dibaca dan dipahami
- isi: disain dan tampilan dapat membantu menegaskan pesan-pesan penting dari dokumen atau bagian khusus dari dokumen tersebut.

Disain dan tampilan termasuk jenis huruf, ukuran laporan, warna, penegasan, kotak-kotak teks, susunan teks di setiap halaman, pergantian bab, dan lain-lain. Penyelidikan nasional mungkin memiliki keterbatasan dalam memilih disain dan tampilan karena adanya persyaratan dari parlemen terkait dengan dokumen yang akan diajukan. Sebagai contoh, di beberapa wilayah hukum, persyaratan parlemen ini sangat rinci, bahkan termasuk jenis huruf dan ukuran yang harus digunakan. Sementara di wilayah lain lebih luwes. Penyelidikan nasional sebaiknya memanfaatkan keluwesan peraturan yang ada terkait dengan disain dan tampilan laporan agar dapat meningkatkan kemudahan pembacaan laporan dan dapat mengkomunikasikan pesan dengan baik.

**Ilustrasi** – foto, gambar, tabel dan grafik – juga dapat dipertimbangkan. Hal ini juga berhubungan dengan kemudahan pembacaan laporan dan komunikasi yang baik. Jika penyelidik ingin menggunakan foto, maka mereka perlu memutuskan hal ini sejak awal dan harus jelas foto seperti apa yang akan digunakan, sehingga para staf punya cukup waktu untuk mencari atau memperoleh foto yang diinginkan. Jika penyelidik menginginkan tabel dan grafik, mereka harus memberikan waktu yang cukup untuk mempersiapkan hal ini.

## 9. CARA PELAPORAN LAIN

Bab ini telah memaparkan laporan resmi hasil penyelidikan, yang harus dilaporkan ke parlemen sesuai dengan peraturan pendirian Komnas. Ini tidak perlu menjadi satu-satunya laporan yang dihasilkan dari penyelidikan ini dan juga bukanlah satu-satunya jenis laporan yang digunakan penyelidik untuk mengkomunikasikan temuan dan rekomendasinya. Penyelidik dapat mempertimbangkan format pelaporan tambahan, selain laporan resmi, yang dapat digunakan untuk melaporkan secara efektif dan menjangkau pembaca yang lebih luas. Hal ini terutama penting ketika korban pelanggaran situasi HAM yang diselidiki kesulitan membaca dan memahami laporan resmi penyelidikan. Penyelidik memiliki kewajiban moral untuk melapor kepada korban dan harus melakukan hal ini dengan cara-cara yang dapat diakses dan dipahami korban. Ketika mempertimbangkan cara-cara pelaporan lain, pertama-tama kita harus mengidentifikasi sasaran pembaca dan prioritas dari masing-masing sasaran tersebut.

Bentuk-bentuk laporan lain dapat dicetak. Termasuk:

- Publikasi dalam bahasa kelompok minoritas, termasuk dengan huruf Braille
- Ringkasan laporan yang lebih pendek dan sederhana, dengan temuan serta rekomendasi utama dijelaskan dengan bahasa yang lebih mudah dimengerti
- Edisi khusus untuk masyarakat dengan lebih banyak bahan-bahan visual



- Edisi untuk anak sekolah yang ditujukan untuk anak-anak usia sekolah dasar dan menengah

(Contoh laporan: Laporan kepada parlemen, panduan untuk masyarakat dan CD-Rom. Diperoleh dari Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia, Penyelidikan Nasional tentang Sesama Jenis: Hak-Hak yang Sama, 1997.)

Penyelidik juga dapat mempertimbangkan bentuk laporan berupa media non cetak, seperti:

- Film atau video dokumenter untuk televisi komersial
- Video/DVD
- Acara/program radio
- Dokumen audio, terutama bagi mereka yang memiliki gangguan penglihatan
- Bahan-bahan dan panduan berbasis internet

Jika ingin membuat DVD, penyelidik harus mempertimbangkan keinginan untuk memastikan kualitas hasilnya. Akan banyak stasiun televisi yang bersedia untuk menyiarkan DVD ini tanpa biaya, jika DVD-nya dibuat dengan baik, menarik dan memenuhi standar penyiaran. Bentuk publikasi gratis seperti ini tak ternilai dalam menyebarkan kesimpulan dan rekomendasi penyelidikan serta implementasinya.

Pada akhirnya, penyelidik juga harus mempertimbangkan bentuk pelaporan personal. Perwakilan penyelidik dapat kembali ke masyarakat dimana acara dengar kesaksian diadakan sebelumnya untuk bertemu kembali dengan warga yang bersaksi, terutama korban dan keluarga korban, untuk melaporkan kesimpulan dan rekomendasi penyelidik. Ini mungkin merupakan satu-satunya cara untuk melapor secara efektif kepada beberapa masyarakat yang tertinggal atau terisolir dan kepada masyarakat yang tidak berhasil atau tidak memiliki akses rutin ke media.

### **POIN-POIN PENTING: BAB 13**

- **Laporan yang baik akan mengusahakan agar masyarakat luas dapat memahami sifat dari masalah atau situasi HAM yang terjadi dan telah diperiksa serta mengusahakan kemungkinan yang lebih besar agar rekomendasi penyelidikan diterima dan diterapkan.**
- **Laporan penyelidikan harus ditujukan ke parlemen dan pemerintah, ke korban, dan ke mereka yang menjadi tujuan rekomendasi serta masyarakat luas.**
- **Laporan merupakan cara untuk mempromosikan rekomendasi penyelidikan sehingga perlu dibuat dengan persuasif, ditulis dengan baik, dengan susunan yang sesuai serta menekankan pada suara dan pengalaman korban.**
- **Sifat dan gaya laporan harus memenuhi syarat-syarat atau ketentuan pelaporan resmi untuk parlemen namun juga harus dapat mendorong pemahaman pembaca lain yang lebih luas.**
- **Penyelidik dapat memilih untuk mengeluarkan beberapa laporan, tidak hanya satu, dan membuat laporan tersebut dalam beberapa format, termasuk format audio dan video, tidak hanya berupa laporan tertulis, agar laporan dapat menjangkau beragam pihak.**



## Bab 14:

### Menerbitkan laporan

#### PERTANYAAN PENTING

- Apakah tujuan dari menerbitkan laporan penyelidikan?
- Bagaimana penerbitan laporan diatur untuk dapat memberikan hasil terbaik?
- Kegiatan apa yang harus diselenggarakan sebelum dan sesudah penerbitan laporan?

#### 1. PENERBITAN LAPORAN MENDORONG IMPLEMENTASI

Menerbitkan laporan penyelidikan merupakan titik balik dalam proses penyelidikan. Ini bukanlah akhir dari proses, walaupun sering dianggap sebagai titik puncak dari semua upaya mengumpulkan bukti dan kesaksian serta informasi lain, mendengarkan pendapat ahli, menganalisis situasinya, mempersiapkan laporan dan mengembangkan rekomendasi. Penerbitan laporan adalah satu titik kulminasi. Namun juga merupakan awal dari tahap baru dalam proses penyelidikan. Tujuan dari penyelidikan tidak hanya untuk membuat laporan. Namun juga mempengaruhi perubahan mendasar untuk meningkatkan penikmatan HAM bagi mereka yang hak-haknya terlanggar atau beresiko dilanggar.

Penerbitan laporan ditujukan untuk:

- mendapat pengakuan publik dan juga melapor balik ke korban
- memberikan informasi kepada masyarakat dan pemangku kepentingan utama tentang temuan-temuan dan rekomendasi penyelidikan
- mempromosikan implementasi rekomendasi

Untuk hal ini, implementasi adalah hal yang paling penting. Penerbitan laporan tidak hanya ditujukan untuk merefleksikan kerja-kerja penyelidik dan temuan-temuannya, tetapi juga untuk melihat langkah selanjutnya, implementasi rekomendasi. Temuan atau kesimpulan penyelidikan sama pentingnya dengan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang masalah yang dibahas. Selain itu, laporan juga menjadi dasar untuk terus maju, memperbaiki ketidakadilan yang dialami korban dan mencegah pelanggaran di masa depan. Penerbitan laporan dapat mendorong implementasi rekomendasi dengan cara:

- menarik perhatian pejabat pemerintah utama, parlemen, dan publik terhadap laporan penyelidikan dan rekomendasinya
- memberikan peluang kepada penyelidik untuk menegaskan dan menjelaskan kesimpulan utama dan rekomendasinya
- memperkuat rasa memiliki dan dukungan dari pemangku kepentingan utama
- memperoleh liputan media dan membangun dukungan dari media
- meningkatkan pemahaman dan penerimaan publik.

Rencana penerbitan laporan harus menjawab kelima aspek di atas.

#### 2. SEBELUM PENERBITAN

Penyelidikan harus merencanakan penerbitan laporan secara hati-hati, jauh-jauh hari, dan secara tegas terfokus untuk mempromosikan implementasi rekomendasi. Penyelidik mungkin hanya memiliki kontrol terbatas tentang tanggal pasti penerbitan. Di negara-negara dimana laporan harus dibahas oleh parlemen terlebih dahulu, penyelidik mungkin akan dilarang oleh peraturan perundang-undangan



untuk menerbitkan laporan sebelum pembahasan dan tidak memiliki kendali atas tanggal penerbitannya.

Biasanya, pembahasan laporan ini menjadi urusan ketua parlemen atau kementerian tertentu. Penyelidik juga dapat berhubungan dengan seseorang atau lembaga tertentu yang bertanggung jawab untuk pembahasan ini, agar mereka dapat mengetahui jauh-jauh hari tentang jadwal pembahasan dan menggunakan waktu yang ada untuk menyiapkan acara peluncuran laporan tersebut. Akan tetapi, penyelidik juga harus bisa memastikan bahwa rencananya sudah siap dilaksanakan dan bisa mengadakan acara peluncuran laporan dengan waktu yang relatif singkat.

Ada langkah-langkah penting yang harus dilakukan di awal untuk mempersiapkan penerbitan laporan. Penyelidik dapat:

- memberikan arahan kepada saksi dan korban utama, sehingga mereka siap untuk penerbitan laporan, dan mereka memiliki pemahaman umum tentang isi laporan (walaupun mereka tidak dapat menerima informasi spesifik) dan mengetahui tentang persiapan acara dan kegiatan yang terkait dengan pelaporan
- memberikan arahan kepada pejabat pemerintah dan pemimpin politik utama, sehingga mereka mengetahui konteksnya untuk bisa memahami temuan dan rekomendasi ketika mereka menerima laporan
- mengidentifikasi dan memberikan nasihat yang diperlukan kepada mereka yang akan membuat pernyataan publik pada saat peluncuran laporan,
  - anggota tim penyelidik
  - saksi dan korban kunci
  - pembela atau pendukung laporan
- mempersiapkan media
  - memberikan arahan pada wartawan-wartawan penting
  - menulis opini untuk publikasi ketika laporannya diluncurkan
  - memberikan wawancara awal dengan orang-orang penting, dimana hasil wawancaranya diembargo sampai laporannya dikeluarkan.

Mempersiapkan media sangatlah penting. Media adalah alat utama untuk mengkomunikasikan temuan dan rekomendasi penyelidikan ke masyarakat luas. Dengan demikian, persiapan peluncuran laporan harus melibatkan arahan bagi wartawan utama, dan memberikan kesempatan kepada media untuk mewawancarai komisioner penyelidik, korban dan para ahli. Wawancara dapat diadakan sebelum peluncuran laporan, asalkan wartawan yang melakukan wawancara mengetahui dan mematuhi ketentuan embargo dan tidak akan menggunakan hasil wawancara sampai laporan diterbitkan. Bahan-bahan untuk media dapat disiapkan sejak awal sehingga dapat dibagikan pada saat laporan dibahas atau dipublikasikan.

### 3. ACARA PUNCAK PELUNCURAN LAPORAN

Peluncuran laporan harus diadakan dalam bentuk kegiatan atau acara publik, tanpa ada kaitannya dengan pembahasan di parlemen. Jika pembahasan di parlemen akan dilaksanakan, kegiatan atau acara peluncuran ini harus diadakan bersamaan atau sesegera mungkin setelah pembahasan. Acaranya dapat berupa konferensi pers yang diadakan di kantor Komnas atau di tempat lain yang sesuai, misalnya, di tempat tinggal lokasi korban pelanggaran. Atau bisa juga, diadakan satu konferensi baik oleh Komnas atau organisasi non-pemerintah terkait atau institusi pendidikan. Apapun caranya, acara tersebut haruslah sebuah acara publik yang mengundang media.

Apapun acaranya, baik konferensi pers atau konferensi, Komnas harus memastikan bahwa ketua tim penyelidik memberikan rangkuman temuan inti dan rekomendasi laporan. Harus ada sejumlah pembicara lain juga, termasuk korban dan ahli, yang dapat menambahkan kisah-kisah dan pengalaman pribadi serta analisis yang kuat dalam diskusi. Perwakilan media harus diberikan kesempatan untuk bertanya kepada pembicara dan mewawancarai mereka. Jika memungkinkan dan sesuai, acara ini juga bisa menampilkan cuplikan video tentang situasi HAM yang diperiksa dan kegiatan dengar kesaksian. Media akan tertarik dengan penyelidikannya tetapi mereka memerlukan bahan-bahan berita yang bagus dan layak diberitakan. Pembicara pada saat peluncuran dan materi video akan menyediakan bahan berita ini.

Untuk lebih dapat membantu media, Komnas harus menyediakan seperangkat bahan arahan untuk perwakilan media pada saat acara peluncuran laporan. Perangkat bahan untuk media harus terdiri dari satu rangkuman singkat, yang mudah dipahami mengenai temuan utama penyelidikan dan rekomendasi-rekomendasinya serta informasi latar belakang, terutama statistik dan pernyataan pengalaman pribadi.

Perangkat bahan arahan membantu penyelidik untuk mengarahkan liputan media tentang laporan penyelidikan dengan memberikan indikasi yang jelas tentang pandangan penyelidik tentang hal-hal yang paling penting dan mendesak dari laporan dan apa yang harus diprioritaskan dalam implementasi.

#### 4. SETELAH ACARA PELUNCURAN LAPORAN

Acara utama yang diadakan penyelidik untuk meluncurkan laporan penyelidikan tidak boleh menjadi satu-satunya kegiatan yang diadakan pada saat itu. Acara puncak tersebut bukanlah satu-satunya acara yang diadakan Komnas untuk peluncuran laporan. Acara sejenis dapat diadakan, misalnya, di kota-kota atau daerah lain di negara tersebut, dimana korban berdomisili atau tempat terjadinya pelanggaran. Acara ini dapat dilangsungkan bersamaan dengan acara puncak atau setelahnya untuk melengkapi. Acara ini akan sangat penting, terutama dalam kondisi:

- korban yang berpartisipasi dalam penyelidikan ingin ikut terlibat dalam kegiatan peluncuran laporan, tetapi kesulitan menghadiri acara puncaknya
- media terdesentralisasi dan hanya akan meliput hal-hal yang terjadi di tingkat lokal sehingga acara di tingkat lokal menjadi penting untuk memastikan adanya liputan media yang luas di seluruh wilayah negara
- acara lokal akan meningkatkan tekanan kepada parlemen daerah untuk mendukung implementasi rekomendasi penyelidikan.

Program acara peluncuran laporan, meskipun kecil, mungkin saja berpotensi membangun dukungan untuk implementasi.

Komnas harus memastikan distribusi laporan secepat mungkin sehingga mereka yang paling berkepentingan terhadap laporan tersebut, terutama mereka yang sudah ikut serta dalam penyelidikan, akan dapat mengetahui dan mampu mendukung rekomendasi penyelidik. Komnas harus memastikan bahwa laporan tersebut disebarluaskan, tidak hanya ke semua kementerian pemerintah dan anggota DPR, tetapi juga ke:

- semua pihak yang memberikan masukan dan informasi kepada penyelidik atau tampil sebagai saksi
- pemimpin politik dan pejabat pemerintah yang relevan
- para pemangku kepentingan dan organisasi non-pemerintah yang relevan
- perpustakaan, pusat kegiatan masyarakat dan jalur-jalur lain yang sesuai.



(Foto dari DVD APF, *Menjangkau Publik: Strategi untuk Penyelidikan Nasional yang Efektif*)

Laporan lengkapnya harus segera tersedia di situs web Komnas setelah diluncurkan.

Komnas harus meluncurkan dan mempromosikan semua bahan-bahan tambahan, misalnya edisi atau ringkasan laporan yang diterjemahkan ke dalam bahasa minoritas, edisi dan ringkasan untuk masyarakat, dan DVD. Selain itu, harus dipastikan juga agar laporan ini dapat diakses oleh penyandang disabilitas dan orang-orang di tahanan kepolisian dan lembaga pemasyarakatan.

Komnas harus mencari konferensi dan pertemuan-pertemuan yang relevan yang disponsori oleh organisasi lain dimana anggota penyelidik dapat berbicara mengenai dan mempromosikan implementasi rekomendasi. Komnas harus memiliki strategi luas untuk menindaklanjuti laporan penyelidikan, seperti yang dibahas di bab selanjutnya.

## 5. PENERBITAN INTERNASIONAL

Komnas juga harus menerbitkan laporan untuk masyarakat internasional. Mekanisme HAM internasional, baik perorangan atau kelompok, memiliki ketertarikan yang sangat besar akan kerja-kerja Komnas. Mereka melihat bahwa Komnas merupakan lembaga resmi negara tetapi independen dari pemerintahnya. Dengan demikian, mereka menghargai dan memberikan bobot pada pandangan, temuan dan rekomendasi Komnas. Mereka akan melihat kepada Komnas untuk memberikan informasi yang terpercaya, benar, dan obyektif serta akan memberikan nasihat agar Komnas dapat memenuhi tanggung jawabnya. Mereka akan sangat tertarik dengan laporan hasil penyelidikan.

Bagi Komnas, peluncuran laporan penyelidikan untuk khalayak internasional adalah cara yang baik untuk mendapatkan perhatian internasional pada negara dan untuk mendorong pemantauan internasional terhadap implementasi laporan. Ini dapat membantu mendorong implementasi rekomendasi, terutama jika negara mungkin akan dipanggil untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan dari badan-badan PBB yang memantau implementasi konvensi dan Dewan HAM tentang temuan-temuan dalam laporan dan implementasi rekomendasinya.

Laporan penyelidikan harus dikirimkan ke semua mekanisme HAM internasional yang relevan, seperti badan-badan pemantauan implementasi perjanjian internasional (*treaty monitoring bodies*), pemegang mandat prosedur khusus (*special procedure mandate holders*), para ahli dan kelompok-kelompok kerja antar pemerintah, Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR) dan lain-lain. Satu laporan akan dianggap relevan karena permasalahan yang dibahas dalam laporan tersebut atau adanya pembahasan mengenai satu kelompok atau sektor masyarakat tertentu. Sebagian besar laporan penyelidikan memiliki relevansi dengan semua badan-badan pemantauan implementasi perjanjian internasional dan sebagian besar prosedur khusus.

Laporan penyelidikan akan relevan bagi prosedur Peninjauan Berkala Universal (UPR) Dewan HAM PBB. UPR melihat situasi HAM secara luas di negara yang sedang ditinjau. Tidak dibatasi pada masalah tertentu atau kategori penduduk tertentu. Jadi apapun permasalahan HAM yang diangkat dalam laporan akan tetap relevan bagi UPR. Laporan ini dapat dan harus disediakan melalui jalur resmi OHCHR. Akan tetapi, OHCHR hanya bisa menampung ringkasan singkat dari laporan apapun di dalam dokumen resmi UPR. Oleh karena itu, selain dikirim ke OHCHR, laporan tersebut juga harus dikirimkan ke semua negara anggota Dewan HAM PBB dan sebanyak mungkin negara dan organisasi non-pemerintah yang berstatus pengamat. Komnas dapat mendorong diskusi tentang temuan dan rekomendasi laporan di Dewan HAM PBB. Jika suatu Komnas telah diakreditasi baik dan dianggap mematuhi Prinsip-Prinsip Paris, maka lembaga tersebut dapat menghadap Dewan HAM secara langsung untuk mengangkat isu temuan dan rekomendasi laporan serta menghimbau implementasi.

#### **POIN-POIN PENTING: BAB 14**

- **Penerbitan laporan adalah titik kulminasi kerja investigasi penyelidikan namun juga merupakan tonggak tahap kegiatan baru untuk mempromosikan temuan dan rekomendasi serta implementasi laporan hasil penyelidikan.**
- **Penyelidik harus merencanakan penerbitan laporan secara baik, jauh-jauh hari sebelumnya, dan secara tegas terfokus pada upaya mempromosikan implementasi rekomendasi.**
- **Penerbitan laporan harus diluncurkan dalam satu kegiatan atau acara publik dan disertai oleh sejumlah kegiatan lain yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran tentang isi laporan dan mempromosikan penerapannya.**

## Bab 15:

### Tindak Lanjut

#### PERTANYAAN PENTING

- Tanggung jawab apa yang dimiliki Komnas untuk menindaklanjuti laporan, temuan dan rekomendasi penyelidikan?
- Apakah prioritas dari advokasi tindak lanjut yang dilakukan Komnas?
- Peran apakah yang dimiliki Komnas untuk memantau dan melaporkan implementasi?

#### 1. STRATEGI TINDAK LANJUT

Peluncuran laporan penyelidikan adalah satu titik kunci, satu periode dimana penyelidik akan mudah menarik liputan media dan perhatian publik. Namun demikian, menjaga perhatian dan liputan tersebut merupakan tugas yang jauh lebih sulit. Karena Komnas merupakan satu badan yang bersifat tetap atau permanen, Komnas bertanggung jawab untuk menindaklanjuti pekerjaan yang sudah dilakukan, untuk mengadvokasikan, memantau dan melaporkan implementasinya.

Tindak lanjut memerlukan strategi. Naskah persiapan yang berisikan latar belakang atau ruang lingkup tugas penyelidikan harus mencantumkan beberapa pertimbangan awal untuk tindak lanjut. Misalnya, rencana peluncuran laporan penyelidikan, ketentuan tentang hubungan dengan media, promosi publik dan advokasi politik. Strategi yang lebih mendetil akan diperlukan sebelum laporannya diterbitkan, perencanaan awal akan memastikan bahwa kerja-kerja penyelidik akan diarahkan untuk penyelesaian dan penerbitan laporan serta advokasinya.

Strategi tindak lanjut harus dikembangkan terus nantinya ketika penyelidikan sudah berlangsung. Strategi ini memerlukan beberapa unsur, termasuk tanggal-tanggal penting dan sektor-sektor utama yang dituju. Misalnya, strategi tersebut harus meliputi:

- Advokasi Komnas tentang laporan dengan pemimpin politik dan pejabat pemerintah
- Advokasi publik tentang laporan oleh organisasi non-pemerintah, akademisi dan korban
- Konferensi dan peluang lain untuk berbicara tentang laporan ini dan mempromosikan implementasinya
- Acara-acara yang dapat diselenggarakan Komnas sebagai kesempatan berpromosi.

Strategi juga harus meliputi sejumlah acara utama selama satu periode atau paling tidak setahun setelah penerbitan laporan penyelidikan. Acara-acara ini harus bertujuan membangun dan memelihara komitmen dari sejumlah institusi pendidikan dan organisasi non-pemerintah serta ditujukan untuk memberikan tekanan kepada pemerintah dan pihak-pihak lain yang menjadi sasaran rekomendasi-rekomendasi ini.

#### 2. MENGADVOKASIKAN KE PEMERINTAH DAN PARLEMEN

Komnas harus menjadi pembela utama bagi rekomendasi-rekomendasi laporan. Komnas harus membawanya ke pemimpin senior di pemerintahan dan partai-partai oposisi serta pejabat pemerintah. Komnas juga harus secara aktif meyakinkan komite-komite di parlemen dan anggota parlemen. Komnas juga harus memastikan bahwa laporan penyelidikan menjadi bagian dari agenda politik dan, kedua, rekomendasi-rekomendasi tersebut dipertimbangkan dengan serius. Hal ini bisa dilakukan, misalnya, dengan mendorong perdebatan di parlemen tentang laporan atau pembahasan laporan oleh suatu komite di parlemen. Komnas dapat mengatur agar parlemen mengajukan sejumlah pertanyaan untuk mengetahui tanggapan pemerintah tentang laporan tersebut. Selain itu, Komnas juga bisa memberikan arahan kepada anggota parlemen dan staf di parlemen. Prakarsa-prakarsa seperti ini harus menjadi bagian dari strategi tindak lanjut.



**Pada tahun 2005, Komisi HAM Nasional Mongolia mengadakan Penyelidikan Nasional tentang Hak untuk Bebas dari Penyiksaan. Mereka mewawancarai ratusan pejabat dan melakukan survei terhadap sekitar hampir 1400 tahanan. Mereka juga melakukan kunjungan pemantauan ke tempat-tempat penahanan. Ditemukan bahwa penyiksaan dipraktikkan secara luas.**

Komisi secara aktif mempromosikan implementasi laporannya. Hasilnya, laporan tersebut diperdebatkan selama lebih dari dua hari di parlemen Mongolia, dan menghasilkan ketetapan parlemen pada tanggal 15 Juni 2006 yang menunjukkan komitmen nyata untuk melaksanakan proses reformasi hukum dan praktik-praktiknya. Pada tanggal 30 Oktober 2006, Mahkamah Agung Mongolia mengeluarkan ketetapan yang komprehensif untuk mengatasi sejumlah kelemahan hukum tentang penyiksaan dan kompensasi bagi korban.

Laporan penyelidikan ini diperdebatkan secara luas dan menghasilkan tekanan publik yang kuat untuk mengakhiri praktik penyiksaan. Laporan ini mencetuskan satu program besar, di semua tingkatan sistem pemerintahan dan masyarakat, untuk mengakhiri secara efektif praktik penyiksaan di Mongolia.



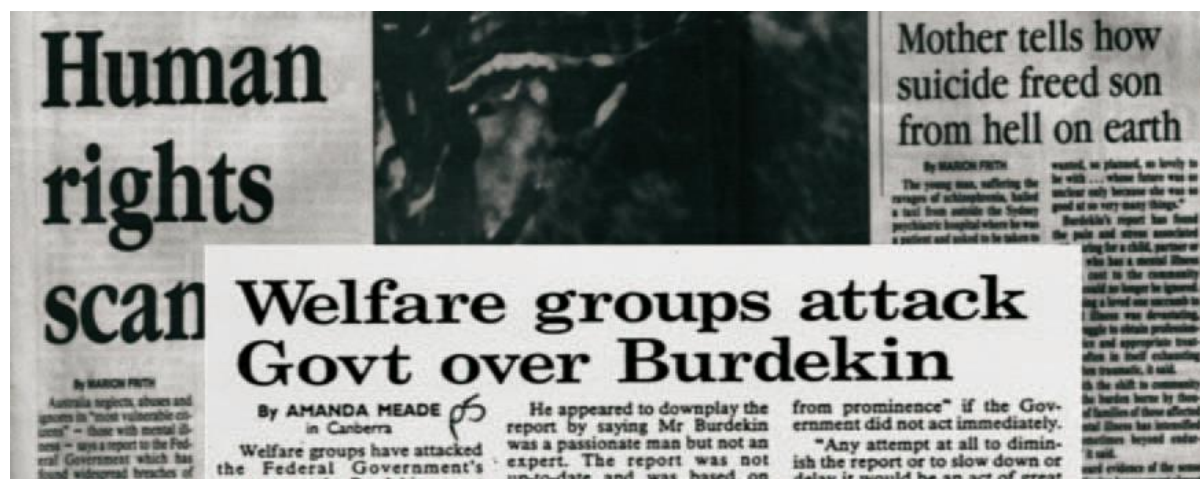
(Foto PBB oleh Martine Perret)

### 3. ADVOKASI MASYARAKAT

Tekanan masyarakat untuk implementasi rekomendasi merupakan hal yang penting. Tidak ada Komnas yang akan berhasil dengan bekerja sendiri. Komnas harus menjadi bagian dari koalisi luas yang mengadvokasikan perubahan untuk memperbaiki kondisi HAM. Proses penyelidikan nasional mengidentifikasi rekan-rekan seperjuangan diantara mereka yang memiliki ketertarikan tentang permasalahan yang diperiksa, dan melalui laporannya, memberikan arahan yang jelas untuk advokasi.

Komnas harus mendorong organisasi non-pemerintah, terutama organisasi yang mewakili korban pelanggaran HAM yang diselidiki, untuk bergabung dalam kampanye advokasi bersama untuk mendukung rekomendasi penyelidik. Strategi bersama dan advokasi bersama akan lebih kuat dan lebih berpengaruh.

Menyajikan kesimpulan dan rekomendasi penyelidikan dalam forum-forum masyarakat – konferensi, lokakarya, pertemuan tahunan, diskusi daring, dan lain-lain, merupakan tugas terus-menerus. Kelompok-kelompok harus terus diingatkan tentang rekomendasi penyelidikan dan perlu diingatkan juga tentang kemajuan implementasi.



(Contoh liputan media tentang Penyelidikan Nasional tentang HAM dan Penyakit Mental yang diadakan oleh Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia. Foto dari DVD APF, *Menjangkau Publik: Strategi untuk Penyelidikan Nasional yang Efektif*.)

#### 4. ADVOKASI MEDIA

Media akan terus menjadi aspek penting untuk kampanye advokasi luas dalam mendukung rekomendasi penyelidikan. Strategi tindak lanjut harus memastikan agar laporannya terus menerima perhatian media melalui wawancara dan bahan-bahan untuk media publik. Sebagai hasil penyelidikan, anggota tim penyelidik akan dikenal oleh media dan di media sebagai ahli tentang permasalahan yang diinvestigasi, dengan kesempatan untuk mempromosikan rekomendasi di media dengan cara mencari peluang-peluang untuk wawancara, memberikan pernyataan, dan artikel serta dengan menanggapi permintaan media untuk wawancara dan pernyataan. Mereka harus memastikan bahwa pengetahuan mereka tentang permasalahan tersebut tetap terjaga, termasuk pengembangan setelah kesimpulan penyelidikan, agar mereka tetap dipercaya, berpengaruh, dan dianggap sebagai juru bicara ahli yang dianggap serius oleh media dan masyarakat.

#### 5. PEMANTAUAN DAN PELAPORAN IMPLEMENTASI

Komnas juga memiliki peranan untuk terus-menerus melakukan peranan pemantauan dan pelaporan secara publik tentang implementasi rekomendasi penyelidikan. Komnas dapat menghimbau Pemerintah dan pihak-pihak lain yang dituju oleh rekomendasi untuk memberi tanggapan secara publik tentang rekomendasi yang mana yang akan diterapkan dan kapan akan diterapkan. Komnas juga dapat meminta dikeluarkannya pernyataan berkala tentang kemajuan implementasi dan membuat penilaian dan komentar publik tentang adanya kemajuan atau kurangnya kemajuan.

Salah satu cara yang baik untuk memantau implementasi adalah dengan persiapan dan publikasi laporan tindak lanjut secara tahunan, setidaknya selama beberapa tahun pertama setelah hasil penyelidikan dilaporkan. Laporan-laporan lanjutan ini akan terfokus terutama pada implementasi – sejenis buku penilaian mengenai tanggapan pemerintah dan pihak-pihak lain terhadap laporan penyelidikan. Komnas harus mengumumkan, pada saat atau sekitar waktu penerbitan laporan penyelidikan, bahwa mereka akan memantau implementasi dan melaporkannya setelah setahun dan di tahun-tahun berikutnya. Dengan cara itu, pemerintah dan pihak-pihak lain tahu bahwa Komnas tidak akan lepas tangan tentang laporan penyelidikan dan akan mempromosikan akuntabilitas publik dalam implementasinya. Ini merupakan cara yang efektif untuk terus mempromosikan implementasi.

Sebagai bagian dari strategi jangka menengah dan jangka panjang, Komnas juga harus bekerja sama dengan pemangku kepentingan utama di pemerintah dan masyarakat agar dapat memastikan bahwa mereka juga berperan dalam pemantauan implementasi rekomendasi penyelidikan. Dengan menempatkan lembaga eksternal dalam peran ini, berarti Komnas mengakui bahwa ada pelaku atau pihak lain yang bertanggung jawab untuk perlindungan dan pemajuan HAM.

Komnas juga mengakui bahwa mereka akan semakin memiliki keterbatasan kemampuan untuk mengambil tanggung jawab penuh terhadap hasil penyelidikan, dengan melihat permasalahan-permasalahan dan permintaan terkait.

Dengan mengadakan **Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Pelayanan Kesehatan, Komisi HAM Nasional India** berkomitmen untuk menindaklanjuti implementasi rekomendasi penyelidikan. Beberapa saat setelah dikeluarkannya laporan, Komnas HAM Nasional India mempersiapkan dan menerbitkan tabel tanggapan terhadap rekomendasi-rekomendasinya, dengan mengidentifikasi lembaga atau kementerian nasional mana yang bertanggung jawab di setiap bagian dan apa langkah-langkah, jika ada, yang sudah diambil. Laporan ini merupakan satu dokumen yang berpengaruh untuk menambah tekanan implementasi dan meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah.



(Foto oleh PBB/ILO)

### **POIN-POIN PENTING: BAB 15**

- **Komnas, sebagai lembaga permanen, memiliki tanggung jawab untuk menindaklanjuti penyelidikan dengan mempromosikan implementasi rekomendasi-rekomendasinya.**
- **Di kemudian hari pada masa penyelidikan, Komnas harus mengembangkan strategi tindak lanjut yang dapat mengarahkan kerja-kerjanya setelah peluncuran laporan.**
- **Strategi tindak lanjut harus diarahkan untuk membangun dan memelihara komitmen di kalangan institusi pendidikan dan organisasi non-pemerintah serta untuk memberikan tekanan terus-menerus kepada pemerintah dan pihak-pihak lain yang menjadi sasaran rekomendasi.**
- **Komnas juga memiliki peranan lanjutan untuk melakukan pemantauan dan pelaporan secara publik tentang implementasi rekomendasi penyelidikan. Komnas harus mempersiapkan dan menerbitkan laporan tahunan tentang implementasi, setidaknya-tidaknya selama beberapa tahun pertama setelah dikeluarkannya laporan penyelidikan.**

## Bab 16:

### Evaluasi

#### PERTANYAAN PENTING

- **Mengapa setiap penyelidikan nasional harus dievaluasi?**
- **Seperti apa bentuk evaluasinya?**

#### 1. MENGAPA MENGEVALUASI?

Evaluasi merupakan bagian penting dari proses penyelidikan nasional. Evaluasi memungkinkan Komnas untuk belajar dari pengalaman penyelidikan tersebut, dan dengan begitu, meningkatkan keefektifan penyelidikan-penyelidikan di masa depan. Evaluasi berkontribusi pada penilaian yang lebih luas terhadap keefektifan strategi penyelidikan nasional. Selain itu, evaluasi juga meningkatkan akuntabilitas Komnas secara keseluruhan. Evaluasi harus menjadi bagian dari strategi penyelidikan dan harus didukung dengan sumber daya yang cukup agar hasil evaluasinya dapat dipercaya dan memberikan informasi yang berguna.

#### 2. KAPAN EVALUASI DILAKUKAN?

Tidak ada waktu yang baku untuk melakukan evaluasi, di luar kegiatan-kegiatan lain. Evaluasi merupakan suatu proses yang berkelanjutan. Ada banyak bentuk evaluasi yang dibuat di waktu yang berbeda-beda, dikembangkan dan disesuaikan dengan keadaan tertentu dan tahapan proyeknya.

Evaluasi dapat dimulai pada saat penyelidikan berakhir. Tim penyelidik harus secara rutin menilai bagaimana jalannya penyelidikan secara menyeluruh dan bagaimana setiap kegiatan dilaksanakan. Misalnya, peninjauan internal yang baik tentang dengar kesaksian publik dapat memberikan penyelidik pelajaran berharga tentang apa yang berhasil diterapkan dan apa yang gagal sehingga kegiatan dengar kesaksian berikutnya bisa disesuaikan dengan belajar dari hasil peninjauan ini. Penyelidik harus memiliki prosedur untuk meninjau setiap kegiatan utama yang diselesaikan dan membuat perubahan untuk kegiatan-kegiatan mendatang berdasarkan hasil peninjauan ini.

Peninjauan yang lebih signifikan harus dilakukan setelah diselesaikannya penyelidikan, dan ini berarti harus dilakukan segera setelah laporan hasil penyelidikan dikeluarkan. Walaupun masih terlalu cepat untuk melakukan evaluasi menyeluruh secara mendalam, tetapi evaluasi ini dapat membantu Komnas mendapatkan gambaran tentang semua yang terlibat dalam penyelidikan, baik dari dalam atau luar Komnas, sebelum mereka lanjut ke tugas lain. Evaluasi pada titik ini bertujuan untuk memperoleh refleksi sementara pengalaman penyelidikan masih segar dalam ingatan.

Rencana penyelidikan harus memasukkan kegiatan evaluasi besar sekitar satu tahun setelah laporannya diluncurkan. Ini merupakan saat terdekat untuk melihat keefektifan penyelidikan dari dampak penyelidikan secara keseluruhan, termasuk laporannya, dan evaluasi ini dapat dilakukan dari jarak dan obyektivitas tertentu. Evaluasi ini dapat dilakukan bersamaan dengan, atau segera setelah, peninjauan satu tahun implementasi rekomendasi penyelidikan. Kedua kajian ini merupakan pekerjaan yang cukup berbeda satu dengan lainnya.

Evaluasi akan menilai keefektifan penyelidikan secara menyeluruh, sementara peninjauan atas implementasi memiliki tujuan yang lebih sempit untuk melihat bagaimana pihak-pihak yang dituju dalam rekomendasi menanggapi rekomendasi tersebut. Namun demikian, seberapa jauh rekomendasi diimplementasikan merupakan salah satu aspek utama untuk mengevaluasi keefektifan penyelidikan.



### 3. SIAPA YANG MENGEVALUASI?

Evaluasi dapat dilakukan secara internal atau eksternal. Ada tipe-tipe penilai yang cocok untuk melakukan evaluasi di waktu yang berbeda. Mengevaluasi setiap kegiatan selama proses penyelidikan lebih baik dilakukan secara internal. Evaluasi ini merupakan serangkaian tugas yang bersifat tertutup dan perlu dilakukan secara cepat, mudah, dan rutin. Komnas akan perlu memiliki staf yang telah dilatih atau dapat dilatih dengan keterampilan evaluasi yang diperlukan. Akan tetapi, evaluasi yang dilakukan setahun setelah penerbitan laporan akan lebih cocok dilakukan oleh penilai eksternal. Kegiatan ini merupakan evaluasi utama terhadap keseluruhan proyek. Akan lebih baik jika hal ini dilakukan oleh seorang spesialis penilai eksternal yang memiliki keahlian dan jarak yang diperlukan serta dapat melakukan penilaian proses ini secara obyektif. Evaluasi eksternal dapat lebih dipercaya karena lebih mandiri dan dengan demikian, evaluasi eksternal yang positif dapat meningkatkan posisi Komnas.

### 4. BAGAIMANA CARA MELAKUKAN EVALUASI?

Evaluasi tidak harus lama, rumit atau mahal. Tentunya, suatu evaluasi besar seperti yang dilakukan setahun setelah satu penyelidikan dilakukan seperti ini, merupakan tugas yang cukup berat. Akan tetapi, proses melanjutkan evaluasi ini bisa cukup sederhana, tepat sasaran dan cepat.

Evaluasi adalah sebuah kegiatan yang sangat individualistik. Setiap penilai memiliki pendekatannya masing-masing, metode perorangan. Ada banyak model evaluasi yang dikembangkan oleh ahli manajemen tapi tidak ada satupun yang benar-benar terpercaya dan informatif. Beberapa komentar umum mungkin dapat diterapkan tanpa berupaya menyajikan satu rekomendasi model evaluasi.

Evaluasi dapat direncanakan di seputar pertanyaan inti.

- Apa yang kita lakukan dengan baik?
- Apa yang bisa kita perbaiki?
- Apa pendapat para pemangku kepentingan tentang proses dan hasil penyelidikan?
- Apa pelajaran yang berguna untuk penyelidikan-penyelidikan di masa depan?
- Apa hasil yang telah kita peroleh?

Pendekatan yang baik adalah untuk mengevaluasi sesuai dengan tujuan penyelidikan nasional, pendekatan ini akan menanyakan pertanyaan penting tentang masing-masing tujuan.

<b>Penyidikan</b>	• Apakah penyelidikan memperoleh semua fakta-fakta yang diperlukan?
<b>Analisis</b>	• Apakah penyelidikan memperoleh dan menyajikan pemahaman yang benar tentang situasinya?
<b>Informasi</b>	• Apakah penyelidikan menyajikan fakta dan analisis secara jelas dan meyakinkan?
<b>Edukasi</b>	• Apakah penyelidikan meningkatkan pengetahuan publik secara umum tentang masalah tertentu dan/atau HAM?
<b>Rekomendasi dan hasil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah rekomendasinya relevan, sesuai dan dapat diterapkan?</li> <li>• Apakah rekomendasinya diterapkan seluruhnya atau sebagian?</li> </ul>
<b>Pemberdayaan</b>	• Apakah penyelidikan memungkinkan korban dan para pendukungnya untuk melakukan advokasi dan melakukan langkah-langkah yang bisa mereka lakukan secara sukses?

Evaluasi harus memastikan bahwa mereka mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang tepat.

Untuk sebuah penyelidikan nasional, salah jika kita bertanya apakah semua rekomendasi diimplementasikan dengan cepat. Rekomendasi adalah hal yang penting bagi penyelidikan sehingga melihat catatan implementasi rekomendasi adalah hal yang penting tapi bukanlah satu-satunya hal yang penting. Tidak semua rekomendasi akan diterapkan dan tidak semua rekomendasi akan diterapkan segera atau dengan cepat. Terkadang, implementasi bisa memakan waktu bertahun-tahun.

Pertanyaan yang tepat adalah apakah penyelidikan telah menguntungkan korban pelanggaran HAM. Jika semua atau sebagian rekomendasi diterapkan, apakah dapat menolong korban? Jika hanya sedikit atau bahkan tidak ada rekomendasi yang diterapkan, apakah tetap ada jalan untuk korban menerima manfaat? Apakah penyelidikan membantu mencegah pelanggaran di kemudian hari? Di satu sisi, kita harus menyadari bahwa hal ini ada di tangan pemerintah dan pihak-pihak lain yang dituju oleh rekomendasi. Hal ini di luar kontrol Komnas. Atas dasar tersebut, apabila pemerintah dan pihak-pihak lain tidak terpengaruh atau terdorong untuk bertindak berdasarkan rekomendasi penyelidikan maka penyelidikannya dianggap tidak berhasil. Namun demikian, korban mungkin akan banyak mendapat manfaat dari penyelidikan meskipun tidak ada rekomendasi yang diimplementasikan. Ketika menilai manfaat yang dirasakan korban, dibutuhkan cara pandang yang luas. Implementasi bukanlah satu-satunya tolak ukur manfaat bagi korban dan bukan satu-satunya tolak ukur tentang keefektifan penyelidikan.

Evaluasi juga harus melihat dampak jangka panjang dari penyelidikan terhadap posisi Komnas. Penyelidikan nasional dapat menaikkan citra Komnas dan membuktikannya sebagai pembela HAM yang efektif, dan dengan demikian dapat menambah kekuatan posisi Komnas. Evaluasi harus bisa melihat secara luas apakah penyelidikan telah meningkatkan kewenangan, posisi dan kredibilitas Komnas. Walaupun ini tidak menjadi salah satu tujuan penyelidikan, tetapi sama pentingnya.

### **POIN-POIN PENTING: BAB 16**

- **Evaluasi adalah bagian penting dari proses penyelidikan nasional yang harus dijadikan bagian dari strategi penyelidikan sejak awal.**
- **Evaluasi adalah sebuah proses yang berkelanjutan, dengan bentuk yang berbeda-beda di waktu yang berbeda, dikembangkan dan disesuaikan dengan kondisi khusus dan tahapan proyeknya. Evaluasi harus dilakukan sejak penyelidikan masih berlangsung dan juga setelah selesai. Harus ada satu evaluasi besar beberapa saat setelah penyelidikan selesai dilakukan.**
- **Evaluasi dapat dilakukan secara internal atau oleh pihak eksternal.**
- **Evaluasi harus menanyakan seberapa efektif penyelidikan mencapai tujuan-tujuannya.**

## Ringkasan

### Bab 1: Lembaga HAM Nasional dan penyelidikan nasional

- Lembaga HAM Nasional (Komnas) adalah lembaga negara resmi, dan independen yang dibentuk berdasarkan hukum untuk memajukan dan melindungi HAM.
- Prinsip-Prinsip Paris menetapkan persyaratan minimum untuk Komnas yang efektif mandiri, standar yang menilai struktur, bentuk dan landasan hukum sebuah lembaga dalam menentukan apakah lembaga tersebut layak menerima pengakuan internasional.
- Prinsip-Prinsip Paris mensyaratkan bahwa Komnas telah mempunyai jaminan kemandirian.
- Penyelidikan nasional merupakan suatu mekanisme yang memungkinkan Komnas untuk menjalankan banyak fungsi inti mereka dalam menginvestigasi, mendidik, menumbuhkan kesadaran, mengawasi dan memberi saran seputar permasalahan HAM.

### Bab 2: Konsep penyelidikan nasional

- Penyelidikan nasional adalah sebuah investigasi terhadap masalah HAM sistematis di mana masyarakat umum diundang untuk turut serta dengan menyediakan bukti publik dan pendapat tertulis, yang memiliki tujuan-tujuan investigasi dan pendidikan yang menghasilkan sebuah laporan dengan temuan dan rekomendasi.
- Penyelidikan nasional adalah alat yang baik untuk mengatasi situasi HAM rumit yang sifatnya historis dan sistematis serta membutuhkan laporan dan pemeriksaan menyeluruh.
- Sebuah penyelidikan nasional merupakan mekanisme yang sangat laporan efektif namun penuh tuntutan sehingga hanya dapat diselenggarakan setelah melalui pertimbangan yang cermat atas seluruh faktor-faktor yang relevan dengan ketepatan permasalahan bagi pendekatan penyelidikan nasional dan kemampuan Komnas untuk melaksanakan penyelidikan dengan sukses.

### Bab 3: Memilih persoalan

- Permasalahan yang akan diinvestigasi oleh penyelidikan nasional harus dipilih dengan landasan bahwa penyelidikan nasional adalah mekanisme yang paling sesuai untuk menangani pola sistematis atau historis dari pelanggaran HAM.
- Permasalahan tersebut wajib mempunyai dimensi HAM yang kuat dan jelas.
- Proses penyelidikan sangat sesuai untuk menginvestigasi dan menangani tidak hanya pelanggaran-pelanggaran atas hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, tapi juga hak lainnya.
- Permasalahan tersebut harus dipilih dengan pandangan adanya peluang-peluang bagi pendidikan HAM melalui sifat umum metodologi penyelidikan nasional.
- Memilih permasalahan adalah salah satu keputusan terpenting yang harus dibuat dalam kaitannya dengan sebuah penyelidikan nasional.

### Bab 4: Menyiapkan naskah latar belakang (ruang lingkup)

- Naskah latar belakang atau naskah ruang lingkup membentuk landasan bagi pengambilan keputusan Komnas apakah akan melanjutkan penyelidikan yang diusulkan, mengidentifikasi apa saja yang diusulkan untuk diselesaikan dalam penyelidikan nasional, termasuk bagaimana hal tersebut akan dilaksanakan dan apa taruhannya, sebelum Komnas memutuskan untuk menyetujui proyek.
- Naskah latar belakang harus:
  - Memberikan sebuah gambaran umum dari situasi yang akan ditangani
  - menguraikan instrumen hukum HAM internasional yang relevan dengan situasi
  - menguraikan hukum domestik yang relevan dengan situasi
  - membuat daftar masalah tertentu yang mensyaratkan investigasi selama berlangsungnya penyelidikan
  - Mengindikasikan beberapa pilihan untuk hasil dari penyelidikan
  - Menggambarkan bagaimana penyelidikan dapat memenuhi tujuan-tujuan pendidikan HAM
  - Menetapkan jadwal pelaksanaan penyelidikan

- Menyatakan persyaratan sumber daya
- Merangkum pandangan organisasi non-pemerintah dan para pemangku kepentingan relevan lainnya terkait dengan penyelidikan.

### Bab 5: Mengidentifikasi, berkonsultasi dan berhubungan dengan para pemangku kepentingan

- Keahlian dan pengalaman para pemangku kepentingan merupakan hal mendasar bagi keberhasilan penyelidikan.
- Pemangku kepentingan utama dapat meliputi para korban dari situasi HAM yang tengah diinvestigasi, pejabat Pemerintah, organisasi non-pemerintah, pihak akademisi dan profesional, kelompok beragama dan yayasan serta organisasi lainnya, termasuk pula pihak yang diduga serta berpotensi sebagai pelaku.
- Pemangku kepentingan dapat mempunyai beragam pandangan tentang penyelidikan nasional, mulai dari sangat mendukung hingga sangat membenci.
- Penyelidikan nasional perlu menggunakan beragam strategi untuk melibatkan pemangku kepentingan yang diperlukan keterlibatannya.

### Bab 6: Merumuskan tujuan dan kerangka acuan penyelidikan

- Penyelidikan nasional membutuhkan tujuan yang jelas dan kerangka acuan yang baik.
- Tujuan berkaitan dengan apa yang hendak dicapai oleh Komnas melalui penyelidikan nasional.
- Kerangka acuan menetapkan apa yang sebenarnya akan diperiksa dan dilaporkan oleh penyelidikan.

### Bab 7: Menunjuk komisioner penyidik dan staf

- Setiap penyelidikan nasional membutuhkan tim yang tepat, dengan gabungan keterampilan dan pengalaman yang tepat agar penyelidikan berhasil dilaksanakan. Tim tersebut akan terdiri dari Komisioner dan staf penyidik.
- Komisioner Penyidik merupakan penggerak internal dan wajah eksternal dari penyelidikan mereka secara kolektif memimpin keseluruhan tim penyidik, dengan Ketua penyidik secara individu memimpin para anggota penyelidikan.
- Dalam beberapa kasus mungkin perlu menunjuk seorang “penasihat khusus” yang berkualifikasi tinggi dan dihormati di mana-mana.
- Staf penyidik memerlukan keahlian dalam bidang administrasi dan manajemen, penelitian dan penulisan, penghubung dan hubungan masyarakat, serta petugas penghubung media dan komunikasi.

### Bab 8: Mengumpulkan sumber daya lain

- Penyelidikan sebaiknya tidak dimulai kecuali dan sampai Komnas mempunyai sumber daya yang dibutuhkannya atau diyakini bahwa sumber daya tersebut dapat diperoleh pada waktu yang diperlukan.
- Penyelidikan memerlukan anggaran yang cukup, dipersiapkan dengan baik dan diperoleh di awal, untuk dapat melaksanakan apa yang diperlukan untuk memenuhi tujuannya dan menjalankan kerangka acuan.
- Penyelidikan juga memerlukan tempat kerja, peralatan, layanan dan publikasi untuk memungkinkannya melakukan pekerjaannya.

### Bab 9: Penyelesaian rencana penyelidikan

- Perencanaan menyeluruh diperlukan sebelum pekerjaan penyelidikan yang bersifat publik dimulai.
- Perencanaan harus mencakup semua hal-hal terkait yang berhubungan dengan pelaksanaan penyelidikan, termasuk metodologi, jadwal dan produknya.
- Rencana harus merupakan sebuah dokumen strategis yang menetapkan bagaimana penyelidikan akan mencapai tujuan-tujuannya.
- Rencana harus mempunyai jadwal yang jelas untuk memandu dan mengarahkan pekerjaannya.

### Bab 10: Memperoleh informasi: riset dan bukti-bukti

- Ada sejumlah informasi yang sudah tersedia yang diperlukan oleh penyelidik. Informasi tersebut harus diidentifikasi dan diperoleh.
- Ada informasi yang harus dicari melalui riset.
- Informasi juga disediakan oleh para ahli di bidang-bidang yang terkait dengan situasi HAM yang sedang diinvestigasi, baik melalui kesaksian lisan atau secara tertulis atau melalui bentuk dokumentasi, selama dengar kesaksian.
- Salah satu bagian dari persiapan penyelidikan adalah mengidentifikasi pihak-pihak yang bisa memberikan kesaksian lalu mengundang serta mendorong mereka untuk bersaksi.
- Penyelidik harus menentukan sejak awal sebuah sistem manajemen informasi yang bisa mereka gunakan untuk mengelompokkan, mengkatalogkan, menyimpan, mengamankan dan mengambil informasi yang sesuai secara mudah.

## Bab 11: Mengadakan dengar kesaksian publik

- Dengar kesaksian publik membedakan penyelidikan nasional dari metodologi lain yang digunakan oleh Komnas. Ini adalah bagian penting untuk mencapai tujuan penyelidikan nasional.
- Tim penyelidik perlu merencanakan dengar kesaksian sebaik mungkin untuk memastikan agar penyelidik dapat mendengar semua hal yang diperlukan dari semua pihak yang perlu didengar, bahkan jika perlu, dengan menyeleksi para saksi yang akan bicara di setiap acara dengar kesaksian secara seksama.
- Dengar kesaksian harus dapat diakses dan diadakan di berbagai tempat untuk memastikan agar penyelidikan ini dapat memotret “kondisi nasional” seakurat mungkin dalam laporannya. Hal ini menjadi penting terutama di negara-negara yang memiliki pemerintah pusat dan pemerintah negara bagian atau daerah.
- Situasi masing-masing saksi perlu dipertimbangkan dalam tahap persiapan sehingga acara dengar kesaksian dapat berlangsung dengan lancar dan menghormati para saksi yang hadir.
- Bagian utama dalam persiapan dengar kesaksian adalah dengan menentukan bagaimana acaranya akan diatur atau disusun, yaitu saksi dan permasalahan mana yang harus dipertimbangkan di acara dengar pendapat yang mana dan di tahap penyelidikan mana.
- Kesaksian yang diberikan di depan publik harus direkam dalam bentuk apapun sehingga dapat dengan mudah digunakan dalam laporan penyelidikan.
- Penyelidik harus memutuskan kapan dan apakah perlu menggunakan wewenang Komnas untuk mendukung investigasinya.
- Acara dengar kesaksian harus sebisa mungkin terbuka untuk umum, terutama untuk media, organisasi non-pemerintah dan anggota masyarakat yang tertarik.

## Bab 12: Membuat rekomendasi

- Penyelidikan membuat rekomendasi untuk mendorong kepatuhan terhadap kewajiban HAM, dengan cara menyediakan pemulihan bagi pelanggaran masa lalu dan mencegah pelanggaran baru.
- Rekomendasi harus bersifat realistis, menyeluruh tetapi ringkas mungkin, serta memiliki tujuan yang jelas dan diarahkan untuk menjawab permasalahan-permasalahan penting yang diidentifikasi selama penyelidikan.
- Rekomendasi harus menjawab kerangka acuan penyelidikan dan menanggapi fakta situasi yang mengemuka selama penyelidikan, diukur berdasarkan ketentuan hukum HAM internasional.
- Rekomendasi harus ditujukan ke lembaga, organisasi atau bahkan orang tertentu yang berperan dalam mengatasi pelanggaran atau dalam meningkatkan kepatuhan HAM.
- Rekomendasi harus mengindikasikan mana yang mendapat prioritas tinggi (segera), jangka menengah atau jangka panjang.

## Bab 13: Menyusun laporan

- Laporan yang baik akan mengusahakan agar masyarakat luas dapat memahami sifat dari persoalan atau situasi HAM yang terjadi dan telah diperiksa serta mengusahakan kemungkinan yang lebih besar agar rekomendasi penyelidikan diterima dan diterapkan.
- Laporan penyelidikan harus ditujukan ke parlemen dan pemerintah, ke korban, dan ke mereka yang menjadi tujuan rekomendasi serta masyarakat luas.



- Laporan merupakan cara untuk mempromosikan rekomendasi penyelidikan sehingga perlu dibuat dengan persuasif, ditulis dengan baik, dengan susunan yang sesuai serta menekankan pada suara dan pengalaman korban.
- Sifat dan gaya laporan harus memenuhi syarat-syarat atau ketentuan pelaporan resmi untuk parlemen namun juga harus dapat mendorong pemahaman pembaca lain yang lebih luas.
- Penyelidik dapat memilih untuk mengeluarkan beberapa laporan, tidak hanya satu, dan membuat laporan tersebut dalam beberapa format, termasuk format audio dan video, tidak hanya berupa laporan tertulis, agar laporan dapat menjangkau beragam pihak.

#### Bab 14: Menerbitkan laporan

- Penerbitan laporan adalah titik kulminasi kerja investigasi penyelidikan namun juga merupakan tonggak tahap kegiatan baru untuk mempromosikan temuan dan rekomendasi serta implementasi laporan hasil penyelidikan.
- Penyelidik harus merencanakan penerbitan laporan secara baik, jauh-jauh hari sebelumnya, dan secara tegas terfokus pada upaya mempromosikan implementasi rekomendasi.
- Penerbitan laporan harus diluncurkan dalam satu kegiatan atau acara publik dan disertai oleh sejumlah kegiatan lain yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran tentang isi laporan dan mempromosikan penerapannya.

#### Bab 15: Tindak lanjut

- Komnas, sebagai lembaga permanen, memiliki tanggung jawab untuk menindaklanjuti penyelidikan dengan mempromosikan implementasi rekomendasi-rekomendasinya.
- Di kemudian hari pada masa penyelidikan, Komnas harus mengembangkan strategi tindak lanjut yang dapat mengarahkan kerja-kerjanya setelah peluncuran laporan.
- Strategi tindak lanjut harus diarahkan untuk membangun dan memelihara komitmen di kalangan institusi pendidikan dan organisasi non-pemerintah serta untuk memberikan tekanan terus-menerus kepada pemerintah dan pihak-pihak lain yang menjadi sasaran rekomendasi.
- Komnas juga memiliki peranan lanjutan untuk melakukan pemantauan dan pelaporan secara publik tentang implementasi rekomendasi penyelidikan. Komnas harus mempersiapkan dan menerbitkan laporan tahunan tentang implementasi, setidaknya-tidaknya selama beberapa tahun pertama setelah dikeluarkannya laporan penyelidikan.

#### Bab 16: Evaluasi

- Evaluasi adalah bagian penting dari proses penyelidikan nasional yang harus dijadikan bagian dari strategi penyelidikan sejak awal.
- Evaluasi adalah sebuah proses yang berkelanjutan, dengan bentuk yang berbeda-beda di waktu yang berbeda, dikembangkan dan disesuaikan dengan kondisi khusus dan tahapan proyeknya. Evaluasi harus dilakukan sejak penyelidikan masih berlangsung dan juga setelah selesai. Harus ada satu evaluasi besar beberapa saat setelah penyelidikan selesai dilakukan.
- Evaluasi dapat dilakukan secara internal atau oleh pihak eksternal
- Evaluasi harus menanyakan seberapa efektif penyelidikan mencapai tujuan-tujuannya.

## Bahan-bahan tentang penyelidikan nasional

### Bahan-bahan APF dan RWI

Penyelidikan Nasional tentang Pelanggaran HAM Sistematis: Panduan Pelatihan (*National Inquiries into Systemic Patterns of Human Rights Violation: A Training Manual*); Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions; 2009

Lembaga HAM Nasional dan Penyelidikan Nasional: Bahan-Bahan Pelatihan (*National Human Rights Institutions and National Inquiries: Training Resource Materials*); Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions dan the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law; 2011

Menjangkau Publik: Strategi untuk Penyelidikan Nasional yang Efektif (*Going Public: Strategies for an Effective National Inquiry*) (DVD); Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions; 2012 (edisi revisi)

### Bahan-bahan di DVD-Rom

Menjangkau Publik: Strategi untuk Penyelidikan Nasional yang Efektif (*Going Public: Strategies for an Effective National Inquiry*) (DVD); Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions; 2012 (edisi revisi)

*Penyelidikan Nasional tentang Anak-Anak Tunawisma*; Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia

*Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Pelayanan Kesehatan*; Komisi HAM Nasional India

*Penyelidikan Nasional tentang HAM dan Penyakit Mental*; Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia

*Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Pangan*; Komisi HAM Nasional India

*Penyelidikan Nasional tentang Pendidikan di Pedesaan dan Wilayah Terpencil*; Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia

*Penyelidikan Nasional tentang Hak untuk Bebas dari Penyiksaan*; Komisi HAM Nasional Mongolia

*Penyelidikan Nasional tentang Transportasi Darat Umum yang Dapat Diakses*; Komisi HAM Selandia Baru

### Bahan-bahan utama tentang Lembaga HAM Nasional

Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 48/134 (Prinsip-Prinsip Paris)  
[www.asiapacificforum.net/members/international-standards](http://www.asiapacificforum.net/members/international-standards)

Lembaga HAM Nasional di Kawasan Asia Pasifik (*National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region*); Brian Burdekin, dengan Jason Naum; 2007

Menilai Keefektifan Lembaga HAM Nasional (*Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*); Dewan Internasional untuk Kebijakan HAM dan Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR); 2005  
[www.ichrp.org/files/reports/18/125\\_report.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/18/125_report.pdf)

Lembaga HAM Nasional: Sejarah, Prinsip, Peran dan Tanggung Jawab (*National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*); Seri Pelatihan Profesional No. 4 (Rev 1); Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia, 2010  
[www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf)

Panduan untuk Akreditasi & Re-akreditasi Lembaga HAM Nasional di the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions (*Guidelines for Accreditation & Re-Accreditation of National Human Rights Institutions to the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions*); Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia; Juni 2009 (Versi 4) [www.asiapacificforum.net/establishment-of-nrhis/working-with-others/icc/sub-committee-onaccreditation/nhri-accreditation-process](http://www.asiapacificforum.net/establishment-of-nrhis/working-with-others/icc/sub-committee-onaccreditation/nhri-accreditation-process)

Evolusi Lembaga HAM Nasional: Peranan Perserikatan Bangsa-Bangsa (*The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations*); Anna-Elina Pohjolainen, Danish Institute for Human Rights; 2006

### Contoh-contoh penyelidikan nasional yang diadakan oleh lembaga HAM nasional di kawasan Asia-Pasifik

Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia  
(sekarang disebut Komisi HAM Australia)

*Penyelidikan Nasional tentang Anak-Anak Tunawisma*, 1989  
[www.humanrights.gov.au/human\\_rights/housing/index.html#youth\\_1989](http://www.humanrights.gov.au/human_rights/housing/index.html#youth_1989)

*Penyelidikan Nasional tentang HAM dan Penyakit Mental*, 1993  
[www.humanrights.gov.au/disability\\_rights/inquiries/mental.htm](http://www.humanrights.gov.au/disability_rights/inquiries/mental.htm)

*Penyelidikan Nasional tentang Pemisahan Anak-Anak Aborigin dan Penghuni Kepulauan Selat Torres dari Keluarganya*, 1997  
[www.humanrights.gov.au/social\\_justice/bth\\_report/index.html](http://www.humanrights.gov.au/social_justice/bth_report/index.html)

*Penyelidikan Nasional tentang Pendidikan di Pedesaan dan Wilayah Terpencil*, 2000  
[www.humanrights.gov.au/human\\_rights/rural\\_education/](http://www.humanrights.gov.au/human_rights/rural_education/)

*Penyelidikan Nasional tentang Anak-Anak di Rumah Tahanan Imigrasi*, 2004  
[www.humanrights.gov.au/human\\_rights/children\\_detention\\_report/index.html](http://www.humanrights.gov.au/human_rights/children_detention_report/index.html)

*Penyelidikan Nasional tentang Diskriminasi terhadap Orang-Orang yang Berada dalam Hubungan Sesama Jenis: Keuangan serta Hak-Hak dan Manfaat Terkait dengan Pekerjaan*, 2007  
[www.humanrights.gov.au/human\\_rights/samesex/report/index.html](http://www.humanrights.gov.au/human_rights/samesex/report/index.html)

Komisi HAM Malaysia (SUHAKAM)

*Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Tanah Masyarakat Adat di Malaysia*, 2012  
[www.suhakam.org.my/web/682315/1](http://www.suhakam.org.my/web/682315/1)

Komisi HAM Independen Palestina

*Penyelidikan Nasional tentang Mempekerjakan Penyandang Disabilitas*, (dimulai tahun 2011)

Komisi HAM Nasional India

*Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Pangan*, 2004  
*Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Pelayanan Kesehatan*, 2004

Komisi HAM Nasional Mongolia

*Penyelidikan Nasional tentang Hak untuk Bebas dari Penyiksaan*, 2006  
[www.asiapacificforum.net/members/full-members/mongolia/downloads/annual-reports/Annual\\_Report\\_2006.pdf](http://www.asiapacificforum.net/members/full-members/mongolia/downloads/annual-reports/Annual_Report_2006.pdf)

Komisi HAM Selandia Baru

*Penyelidikan Nasional tentang Transportasi Darat Umum yang Dapat Diakses*, 2005  
[www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-withdisabilities/](http://www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-withdisabilities/)

*Penyelidikan tentang Diskriminasi dan Permasalahan HAM yang Dialami Orang-Orang Trans-jender*, 2008  
[www.hrc.co.nz/human-rights-environment/action-on-the-transgender-inquiry/resources](http://www.hrc.co.nz/human-rights-environment/action-on-the-transgender-inquiry/resources)

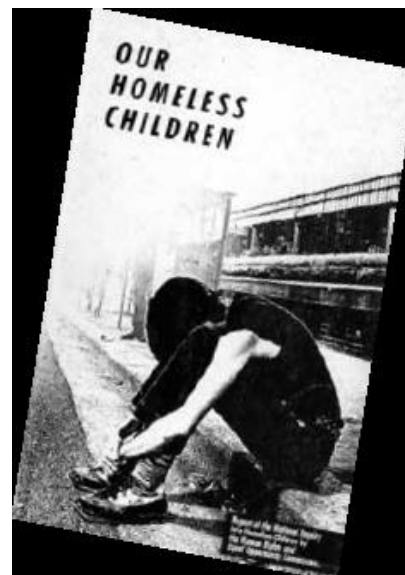
## Studi kasus

1987-89

PENYELIDIKAN NASIONAL TENTANG ANAK-ANAK TUNAWISMA  
KOMISI HAM DAN KESETARAAN KESEMPATAN AUSTRALIA

### Latar belakang dan konteks penyelidikan

Dari tahun 1987 s.d. 1989, Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia (HREOC) (sekarang disebut Komisi HAM Australia) mengadakan satu Penyelidikan Nasional tentang Anak-Anak Tunawisma.<sup>17</sup> Keputusan untuk mengadakan penyelidikan ini diambil setelah dilakukannya sejumlah konsultasi dengan perorangan dan organisasi yang berupaya untuk mendampingi anak-anak tunawisma dan melakukan survei terhadap sejumlah literatur yang tersedia. Penyelidikan ini berdasarkan pada hak anak untuk mendapatkan perlindungan menurut Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik dan Deklarasi Hak-Hak Anak.<sup>18</sup>



Kerangka acuan penyelidikan meliputi:

1. Menyelidiki dan melaporkan keefektifan program dan pelayanan yang ada, dan mengembangkan respon alternatif untuk, menangani kebutuhan anak-anak dan remaja tunawisma
2. Meninjau laporan-laporan terdahulu tentang kebutuhan anak-anak tunawisma dan langkah-langkah yang diambil pihak yang berwenang untuk memenuhinya
3. Mengidentifikasi masalah-masalah yang dialami oleh anak-anak dan remaja tunawisma dalam memperoleh tempat tinggal yang dikelola pemerintah atau akomodasi milik pribadi yang dikontrakan
4. Sesuai dengan Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Anak, menyelidiki dan melaporkan hak-hak anak-anak dan remaja tunawisma untuk mendapatkan perlindungan dari pengabaian dan eksploitasi, termasuk tersedianya dukungan pemasukan, dan akses kepada bantuan hukum dan perwakilan di depan hukum
5. Merekomendasikan langkah-langkah yang harus diambil oleh pihak-pihak yang berwenang dan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah anak-anak dan remaja tunawisma yang telah teridentifikasi.

### Proses dan peserta penyelidikan

Penyelidikan ini dipimpin oleh komisioner Komisi HAM Australia saat itu, Mr Brian Burdekin AO. Komisioner Burdekin dibantu oleh dua Komisioner Penyelidik:

- Ms Jan Carter, Direktur Pusat Penelitian Kebijakan Sosial dari Persaudaraan St. Laurence, sebuah organisasi non-pemerintah terkemuka dengan fokus tentang kesejahteraan sosial dan kebijakan sosial, berkantor di Melbourne, Victoria
- Fr Wally Dethlefs, pastor Katolik dan pendeta di penjara yang memiliki banyak pengalaman bekerja dengan pelaku tindak pidana remaja dan anak-anak tunawisma, berkantor di Brisbane, Queensland.

Kedua Komisioner Penyelidik merupakan ahli di bidangnya dan memiliki jejaring yang luas di tingkat nasional dan di negara bagian mereka. Bersama-sama dengan Komisioner Burdekin, mereka

<sup>17</sup> Lihat: "Sumber 2, Penyelidikan Anak-Anak Tunawisma", Lembaga HAM Nasional dan Penyelidikan Nasional: Bahan-Bahan Pelatihan (*National Human Rights Institutions and National Inquiries: Training Resource Materials*); Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions dan the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law; 2011. Lihat juga: [www.humanrights.gov.au/human\\_rights/housing/index.html#youth\\_1989](http://www.humanrights.gov.au/human_rights/housing/index.html#youth_1989).

<sup>18</sup> Konvensi tentang Hak-Hak Anak belum selesai pada saat itu sehingga Komisi hanya bisa menggunakan Deklarasi, yang diatur juga dalam undang-undang pendiriannya (Undang-Undang tentang Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan, 1986).

memberikan penyelidikan ini daya jangkau yang luas dari sisi keahlian, latar belakang, sektor sosial dan geografi.

Penyelidikan menugaskan riset untuk menyediakan informasi yang lebih mendalam mengenai beberapa aspek tertentu dalam persoalan ini, termasuk tentang:

- data insiden tentang anak-anak yang kehilangan tempat tinggal
- pengalaman anak-anak yang kehilangan tempat tinggal
- situasi anak-anak dan remaja yang meninggalkan panti atau rumah asuh
- anak-anak Aborigin dan penghuni kepulauan Selat Torres yang tunawisma
- biaya sosial dan ekonomi anak-anak tunawisma
- pendekatan pembangunan masyarakat untuk anak-anak tunawisma
- permasalahan-permasalahan hukum terkait dengan anak-anak tunawisma.

Penyelidikan mengadakan dengar kesaksian publik di semua negara bagian dan wilayah Australia, total 21 dengar kesaksian, antara 28 Oktober 1987 dan 27 Juli 1989. Selama dengar kesaksian ini, mereka menerima kesaksian lebih dari 300 saksi termasuk anak-anak dan remaja tunawisma dan perwakilan dari berbagai organisasi yang bekerja dengan dan untuk anak-anak dan remaja tunawisma. Penyelidik juga mendengar kesaksian dari pejabat pemerintah yang bertanggung jawab terhadap kebijakan dan pelayanan sosial terkait dengan anak-anak tunawisma.

Penyelidik juga menerima lebih dari 160 kesaksian tertulis yang menjawab iklan yang dimuat di berbagai surat kabar tingkat nasional, negara bagian dan wilayah, serta surat kabar lokal. Semua pemerintah negara bagian mengirimkan keterangan atau kesaksian tertulis.

Penyelidik merasa penting untuk mendengar dari anak-anak dan remaja. Beberapa hadir sebagai saksi di acara dengar kesaksian resmi tetapi penyelidik menyadari banyak anak-anak yang merasa tidak nyaman dengan pengaturan resmi tersebut. Komisioner Penyelidik lalu mengadakan sejumlah diskusi informal dengan mereka di tempat-tempat penampungan dan pelayanan pemuda/i lainnya. Pertemuan tertutup juga diadakan sehingga anak-anak dan remaja ini dapat berbicara secara terbuka tentang pengalaman kekerasan dan eksploitasi yang mereka alami.

## Rekomendasi

Penyelidikan ini menghasilkan sebuah laporan tebal dari bukti-bukti yang mereka peroleh, riset yang dilakukan, temuan dan rekomendasi – sekitar 400 halaman.<sup>19</sup> Judul laporannya adalah *Anak-Anak Kita yang Tunawisma*, untuk menekankan bahwa anak-anak adalah tanggung jawab masyarakat secara utuh. Sampul bukunya berwarna hitam putih dengan gambar seorang anak duduk terpojok di pinggir jalan. Judul dan sampul mengisahkan satu cerita – bahwa ini adalah “anak-anak kita”. Laporan ini memenuhi semua persyaratan laporan resmi – dengan analisis yang kuat dan mencantumkan semua ketentuan formal yang diperlukan oleh sebuah laporan resmi – tetapi tetap ditujukan untuk pembaca umum. Bahasa dan gaya penulisannya ditujukan untuk berkomunikasi dengan masyarakat luas.

Penyelidikan menemukan bahwa ada sekitar 25,000 anak-anak dan remaja tunawisma di Australia pada saat itu, dan masih banyak lagi yang beresiko kehilangan tempat tinggal atau bertahan hidup di tempat yang tidak layak. Penyelidik menyimpulkan adanya pelanggaran HAM berat atas hak anak dan remaja yang terkena pengaruh. Laporan juga mengidentifikasi hubungan antara ketunawisma dengan masalah-masalah lain, seperti pengangguran, kekerasan seksual dan paparan terhadap kekerasan. Laporan juga menggarisbawahi kurangnya bantuan pelayanan yang terkoordinasi dan dengan dukungan dana yang cukup untuk anak-anak dan remaja tunawisma.

Penyelidikan juga mengakui bahwa masalah anak-anak tunawisma ini berhubungan dengan banyak hak asasi manusia dan beririsan dengan berbagai sektor dan bidang-bidang kebijakan publik. Dengan demikian, penyelidik merasa perlu dan merekomendasikan pendekatan yang komprehensif untuk menanggapi kebutuhan anak-anak dan remaja tunawisma. Penyelidik membuat 77 rekomendasi, yang meliputi:

<sup>19</sup> *Anak-Anak Kita yang Tunawisma: Laporan Penyelidikan Nasional tentang Anak-Anak Tunawisma (Our Homeless Children: Report of the National Inquiry into Homeless Children)*; Komisi HAM dan Kesenjangan Kesempatan Australia; 1989. Laporannya dapat diunduh di: [www.humanrights.gov.au/human\\_rights/housing/index.html#youth\\_1989](http://www.humanrights.gov.au/human_rights/housing/index.html#youth_1989).



- dukungan pemasukan
- dukungan akomodasi
- Kesepakatan Pemerintah federal dan Negara Bagian tentang Perumahan
- akomodasi sektor swasta
- pelayanan akomodasi pemuda/i
- kebutuhan dan pelayanan kesehatan
- kebutuhan dan pelayanan pendukung
- kebutuhan dan pelayanan hukum
- sistem pendidikan
- program latihan kerja dan kepegawaian
- akomodasi pemuda dan program pelayanan pendukung.

Penyelidik juga mencantumkan beberapa riset yang mereka lakukan. Selain itu, mereka menerbitkan sebuah laporan terpisah tentang pengalaman anak-anak tunawisma, untuk memastikan agar dimensi kemanusiaan dari masalah anak-anak tunawisma ini memasuki kesadaran publik dan politik.<sup>20</sup> Pengalaman anak-anak ini dibuat lebih personal sehingga persoalan ini tidak hanya dilihat sekedar sebagai persoalan teknis tetapi juga tentang manusia.

## Tindak lanjut

Penyelidikan ini menarik perhatian media dan masyarakat luas. Penerbitan laporannya dianggap sangat signifikan. Peluncuran laporan menarik perhatian media di semua negara bagian dan wilayah Australia dan mendorong debat publik. Penyelidikan ini menyadarkan banyak orang di Australia tentang dimensi manusia dari masalah tunawisma ini dengan cara yang tidak disadari sebelumnya. Lebih penting lagi, penyelidikan ini mengubah status anak-anak tunawisma dari masalah sosial menjadi kewajiban HAM.

Media segera menanggapi dengan memberikan liputan yang lebih luas terhadap laporan dan situasinya. Selain liputan berita tentang penerbitan laporan dan isinya, dibuat juga film dokumenter mengenai kisah nyata dan pengalaman anak-anak dan remaja tunawisma. Penyelidikan membangun tekanan untuk dilakukannya cara baru dalam menanggapi situasi ini. Tanggapan datang dari sektor pemerintah dan non-pemerintah. Pemerintah di tingkat federal, negara bagian, dan wilayah memperkenalkan program baru, memperluas program yang sudah berjalan, dan meningkatkan anggaran untuk pelayanan akomodasi dan pendukung untuk anak-anak dan remaja tunawisma. Lembaga-lembaga non pemerintah memperluas pelayanan mereka dan menambah pelayanan baru. Banyak dari prakarsa-prakarsa ini secara eksplisit dikaitkan dengan penyelidikan dan laporan penyelidikan – seperti Asosiasi Burdekin di New South Wales<sup>21</sup> dan Klinik Brian Burdekin di Australia Selatan.

Penyelidikan tentang Anak-Anak Tunawisma menjadi otoritas yang paling dipertimbangkan tentang persoalan anak-anak tunawisma di Australia selama 20 tahun. Penyelidikan ini menjadi rujukan dan menjadi dasar untuk semua kerja-kerja lain di bidang ini. Pada tahun 2007, Komisi Pemuda Nasional untuk Remaja Tunawisma, sebuah inisiatif masyarakat yang independen, melihat kembali persoalan anak-anak tunawisma ini<sup>22</sup> dan melaporkan:

*Banyak kemajuan yang sudah dicapai dalam 20 tahun. Akan tetapi, meskipun ada perbaikan dalam pelayanan dan inovasi, tunawisma tetap menjadi satu masalah sosial utama.*<sup>23</sup>

Penyelidikan nasional tentang anak-anak tunawisma yang dilakukan HREOC terus memberikan pengaruh.

<sup>20</sup> Anak-Anak Kita yang Tunawisma: Laporan Penyelidikan Nasional tentang Anak-Anak Tunawisma (*Our Homeless Children: Report of the National Inquiry into Homeless Children*); Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia; 1989.

<sup>21</sup> Lihat: [www.burdekin.org.au/frameset.html](http://www.burdekin.org.au/frameset.html).

<sup>22</sup> Lihat: [www.nyc.net.au](http://www.nyc.net.au).

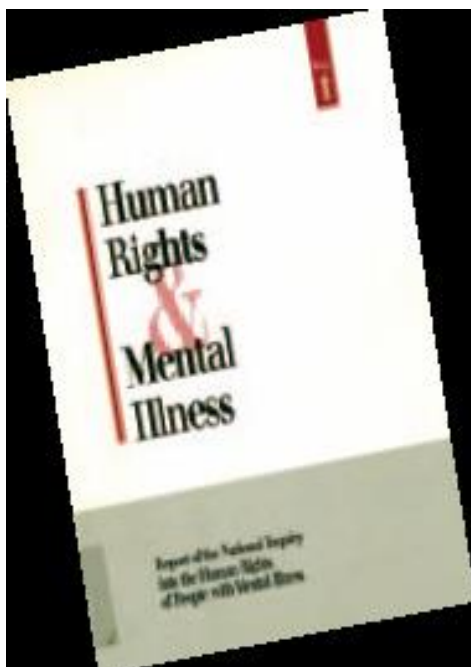
<sup>23</sup> Lihat: [www.nyc.net.au/about](http://www.nyc.net.au/about).

## Studi kasus

1991–93

PENYELIDIKAN NASIONAL TENTANG HAM DAN PENYAKIT MENTAL  
KOMISI HAM DAN KESETARAAN KESEMPATAN AUSTRALIA

### Latar belakang dan konteks penyelidikan



Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia (HREOC) (sekarang disebut Komisi HAM Australia) mengadakan penyelidikan nasional dari bulan Juni 1990 sampai Oktober 1993 tentang hak asasi manusia orang-orang yang mengalami penyakit mental.<sup>24</sup> Penyelidikan ini dicetuskan dan dipimpin oleh Komisioner Komisi HAM Australia pada saat itu, Brian Burdekin.

Penyelidikan HREOC terdahulu, *Anak-Anak Kita yang Tunawisma*, menerima banyak bukti yang mencengangkan tentang ketidakpedulian dan kesalahpahaman meluas tentang kondisi penyakit mental sebagai satu persoalan HAM.<sup>25</sup> Penyelidikan tersebut menemukan banyak kasus anak-anak dan remaja tunawisma yang mengalami penyakit mental tetapi tidak terdeteksi. Riset tambahan memperjelas lingkup permasalahannya: tingginya jumlah insiden orang-orang dengan gangguan psikologis di semua kelompok umur di seluruh Australia; kegagalan pemerintah untuk memberikan respon pelayanan kesehatan mental yang cukup meskipun sudah banyak bukti-bukti dari penyelidikan di tingkat negara bagian bahwa pelayanan ini kurang mendapat dukungan; dan kurangnya perlindungan formal dari diskriminasi bagi mereka yang menderita penyakit mental. Hal ini mendorong HREOC untuk melakukan penyelidikan sejauh mana hak-hak orang yang menderita penyakit mental dilanggar dalam skala nasional.

### Proses dan peserta penyelidikan

Penyelidikan diketuai oleh Komisioner Burdekin dan dibantu dua Komisioner ahli paruh waktu, Dame Margaret Guilfoyle, pada saat itu menjabat sebagai Presiden Rumah Sakit Royal Melbourne dan wakil ketua Institut Kesehatan Mental Victoria, serta David Hall, yang pada saat itu menjabat sebagai Direktur Eksekutif Richmond Fellowship of Victoria (sekarang beroperasi dengan nama Mind di negara bagian Victoria dan Australia Selatan), sebuah organisasi mapan yang menyediakan beragam pelayanan dan dukungan untuk kesehatan mental dan tunawisma di tingkat negara bagian. Beberapa akademisi dan ahli profesional terkemuka di bidang ini diangkat untuk memberikan nasihat dan bantuan, termasuk kepala Departemen Psikiatri dari Universitas Queensland, yang menjadi penasihat khusus penyelidikan.

Pendekatan taktis diadopsi untuk mengadakan dengar kesaksian agar dapat menjangkau orang-orang yang tinggal di daerah terpencil, dan dengan mempertimbangkan kesulitan yang dialami orang-orang yang mungkin mau bicara tentang permasalahan kesehatan mental.

Acara dengar kesaksian publik diadakan selama 33 hari dari bulan April 1991 sampai bulan Juli 1992 di 17 kota dan pusat-pusat regional di Australia, meliputi semua negara bagian dan wilayah Australia, dan acara dengar kesaksian berlangsung dari tiga sampai enam hari di kota-kota yang lebih besar. Diatur perjalanan bagi mereka yang berasal dari pusat-pusat pelayanan kecil dan ingin bersaksi namun mungkin terhambat jarak.

<sup>24</sup> Lihat: "Sumber 4, Penyelidikan HAM dan Penyakit Mental", Lembaga HAM Nasional dan Penyelidikan Nasional: Bahan Pelatihan (*National Human Rights Institutions and National Inquiries: Training Resource Materials*); Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions dan the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law; 2011.

<sup>25</sup> *Anak-Anak Kita yang Tunawisma (Our Homeless Children)* tersedia di: [www.humanrights.gov.au/human\\_rights/housing/index.html#youth\\_1989](http://www.humanrights.gov.au/human_rights/housing/index.html#youth_1989). Lihat juga "Sumber 1, Penyelidikan Anak-Anak Tunawisma", Lembaga HAM Nasional dan Penyelidikan Nasional: Bahan Pelatihan (*National Human Rights Institutions and National Inquiries: Training Resource Materials*); Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions dan the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law; 2011.

Diadakan juga acara dengar kesaksian tertutup dan informal untuk memastikan agar semakin banyak dan beragam orang yang terkena pengaruh persoalan kesehatan mental dapat memberikan kesaksian mereka di dalam acara yang sensitif dan sesuai secara sosial dan budaya. Hal ini termasuk kegiatan dengar kesaksian tertutup dan forum publik, yang memberikan pengaturan yang lebih informal dan anonim bagi mereka yang memiliki penyakit mental agar dapat memberikan kesaksian dengan didampingi keluarga atau pengasuh mereka.

Menanggapi undangan/seruan yang dimuat di surat kabar nasional, negara bagian dan wilayah serta informasi yang disebarluaskan melalui jejaring komunitas, 456 saksi memberikan kesaksian publik dalam acara dengar kesaksian resmi, lebih dari 300 orang menghadiri forum-forum yang merupakan rangkaian acara dengar kesaksian dan lebih dari 820 kesaksian tertulis diterima dari perorangan dan organisasi dengan beragam spektrum latar belakang. Lebih dari 60 orang membuat kesaksian rahasia di acara dengar kesaksian tertutup, dimana menurut opini penyelidik, ini merupakan cerminan stigma sosial tentang permasalahan kesehatan mental.

Penyelidik berkonsultasi dengan perwakilan kelompok Aborigin dan pekerja kesehatan mental Aborigin di setiap negara bagian dan wilayah serta mengadakan acara dengar kesaksian terpisah dengan kelompok Aborigin di Northern Territory. Acara dengar kesaksian ini penting karena tidak hanya untuk mengakui perbedaan budaya dan konseptualisasi penyakit mental tetapi juga meningkatkan perhatian tentang kerentanan yang dialami oleh kelompok Aborigin dan penghuni Kepulauan Selat Torres yang mengalami diskriminasi rasial.

Selain itu, Penyelidik juga memeriksa fasilitas psikiatrik dan pelayanan perawatan kesehatan mental di seluruh Australia, berbicara dengan para staf dan juga pasien selama kunjungan tersebut.

## Rekomendasi

Laporan Penyelidikan Nasional tentang HAM dan Penyakit Mental, diterbitkan pada tahun 1993, dalam dua jilid dengan total lebih dari 1000 halaman.<sup>26</sup> Pada saat diterbitkan dan bahkan sampai sekarang, laporan ini menjadi pemeriksaan yang paling lengkap yang pernah dipublikasikan tentang situasi HAM orang-orang dengan penyakit mental. Laporan ini memberikan analisis yang komprehensif tentang hukum dan fakta-fakta – di setiap negara bagian dan bagaimana hukum mempengaruhi kelompok-kelompok penduduk, terutama mereka yang paling tidak beruntung di masyarakat Australia.

Laporan penyelidikan memaparkan kesalahpahaman serius di masyarakat Australia tentang sifat penyakit mental dan bagaimana perawatannya, dan juga diskriminasi yang dialami oleh penderita penyakit mental, anak-anak mereka dan mereka yang bertanggung jawab (sering kali pihak keluarga) untuk merawat dan mendukung penderita penyakit mental. Laporan ini juga menemukan bahwa banyak institusi yang bergantung pada definisi penyakit mental yang sangat klinis dan sempit sehingga membatasi banyak individu untuk mengakses bantuan yang sangat mereka butuhkan. Selain menunjukkan adanya kekurangan anggaran, penyediaan pelayanan dan akomodasi yang serius, temuan penyelidikan juga menekankan kendala yang signifikan untuk mendapatkan pekerjaan dan pendidikan yang dialami oleh mereka yang menderita gangguan mental dan hubungan antara diskriminasi dan kondisi sosial yang kurang beruntung.

Laporan ini juga menggarisbawahi semakin besarnya kerugian yang dialami oleh kelompok-kelompok rentan Australia lainnya, beberapa mengalami diskriminasi berlapis, dan kurangnya ketersediaan bantuan spesialis. Kelompok-kelompok rentan ini termasuk Aborigin dan penghuni Kepulauan Selat Torres; anak-anak dan remaja; lansia; perempuan; pasien forensik (orang-orang yang dianggap tidak bisa membela diri di depan hukum karena mengalami penyakit mental), tahanan kepolisian dan narapidana; orang-orang penyandang disabilitas ganda; penduduk di pedesaan dan wilayah terpencil; tunawisma; dan orang-orang dengan latar belakang yang tidak berbahasa Inggris.

Laporan ini membuat beberapa rekomendasi umum untuk perubahan besar-besaran terhadap peraturan perundang-undangan di tingkat federal dan negara bagian. Rekomendasi ini terkait dengan hal-hal yang berhubungan dengan hukum, seperti:

- obyek dan definisi hukum

<sup>26</sup> Laporan penyelidikan tersedia di: [www.humanrights.gov.au/disability\\_rights/inquiries/mental.htm](http://www.humanrights.gov.au/disability_rights/inquiries/mental.htm).

- masuk atau mendaftar secara sukarela
- masuk atau mendaftar secara terpaksa
- peninjauan
- langkah-langkah perlindungan prosedural
- pengobatan
- kerahasiaan
- pasien forensik
- kontrol legislatif
- wali hukum dan administrasi
- anti diskriminasi
- kerja sama antar negara bagian

Laporan ini juga membuat temuan dan rekomendasi berhubungan dengan setiap bab, yang meliputi:

- pelayanan kesehatan mental
- petugas kesehatan
- perawatan dan pengobatan pasien
- perawatan dan pengobatan masyarakat
- akomodasi, panti atau rumah singgah dan persoalan tunawisma
- lapangan pekerjaan
- pendidikan dan pelatihan
- diskriminasi
- pengasuh
- anak-anak dari orang tua yang menderita penyakit mental
- orang-orang lanjut usia
- perempuan
- anak-anak dan remaja
- penyandang disabilitas ganda atau lebih
- orang-orang yang tinggal di pedesaan dan daerah terpencil
- orang-orang Aborigin dan penghuni kepulauan Selat Torres
- orang-orang dari latar belakang yang tidak berbahasa Inggris
- pasien forensik dan tahanan
- riset kesehatan mental
- pencegahan dan intervensi dini
- akuntabilitas.

## Tindak lanjut

Penyelidikan ini mendapatkan banyak perhatian media yang membantu memastikan penyebarluasan pengetahuan tentang temuan-temuan dan rekomendasi-rekomendasinya. Perhatian media ini juga membantu membangun momentum untuk implementasi, dimana ini adalah salah satu tujuan utama dari proses penyelidikan nasional dan dengar kesaksian. Studi tentang liputan media terhadap penerbitan laporan penyelidikan mengindikasikan bahwa laporan ini mendapat sekitar 30 halaman liputan tanpa iklan di 12 surat kabar harian metropolitan utama, 15 jam liputan di stasiun radio metropolitan dan setidaknya-tidaknya 90 menit liputan televisi di setiap ibu kota negara bagian. Secara keseluruhan, nilai komersial dari liputan itu lebih dari \$2.25 juta.<sup>27</sup> Tingkat liputan ini merupakan strategi penting dalam mempromosikan implementasi rekomendasi.

Tindakan pemerintah dalam masalah kesehatan mental ini tanpa diragukan tentunya diawali dengan perhatian tentang permasalahan ini yang diperoleh melalui penyelidikan nasional. Selama penyelidikan, seluruh pemerintah negara bagian menunjukkan komitmennya dalam Strategi Kesehatan Mental Nasional yang mendorong Australia untuk memenuhi standar-standar yang diatur dalam Prinsip-Prinsip PBB untuk Perlindungan Orang-Orang yang Menderita Penyakit Mental dan untuk Perbaikan Perawatan Kesehatan Mental; untuk membuat standar peraturan perundang-undangan tentang kesehatan mental; dan meningkatkan secara signifikan anggaran untuk kesehatan mental.<sup>28</sup> Selain itu, penyelidikan mencapai perubahan kesadaran dan sikap publik terhadap penyakit

<sup>27</sup> Studi tentang liputan media dilakukan untuk HREOC oleh Mervyn Smythe & Associates.

<sup>28</sup> Strategi Nasional Australia untuk Kesehatan Mental dapat dilihat di situs web Departemen Kesehatan dan Lansia di: [www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/mental-strat](http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/mental-strat).

mental, dimana hal ini tidak diperkirakan sebelumnya. Penyelidikan ini mendorong penggunaan pendekatan HAM yang lebih luas dalam kebijakan dan peraturan tentang kesehatan mental, termasuk pengembangan Instrumen Analisis Berbasis Hak untuk penilaian berkelanjutan terhadap kepatuhan perundang-undangan dengan prinsip-prinsip PBB. Untuk pertama kalinya dalam sejarah Australia, pelayanan kesehatan mental diberikan anggaran tersendiri di tingkat federal – anggarannya sekarang mencapai milyaran dolar. Penyelidikan ini mendorong penyelidikan HAM lanjutan, Penyelidikan Kembali, tentang kondisi dan kebijakan pelayanan kesehatan mental di negara bagian Victoria, Australia.<sup>29</sup> Pada tahun 1994, dokter, advokat dan pegawai negeri di bidang kesehatan mental bertemu dengan Komisioner Burdekin dalam kapasitasnya sebagai Komisioner HAM Australia untuk memberikan informasi tentang intimidasi yang dialami beberapa orang dan organisasi yang diduga bertujuan untuk menutupi kritik terhadap pelayanan kesehatan mental di Victoria. Penyelidikan Kembali, kemudian memindahkan fokus penyelidikan terhadap kesenjangan antara kebijakan pemerintah negara bagian dan strategi reformasi yang bermaksud baik dan ketidakseimbangan pengaruh pada implementasi yang buruk, tidak mendapat dukungan anggaran yang cukup dan terlalu cepat.

Kedua penyelidikan menggarisbawahi bahwa komitmen untuk melakukan deinstitutionalisasi penyakit mental tidak cukup dan reformasi kebijakan dan praktik memerlukan pemantauan dan adaptasi terus-menerus, serta dukungan sumber daya jangka panjang.

Meskipun masih banyak yang perlu dilakukan untuk mengimplementasikan rekomendasi penyelidikan, penyelidikan itu sendiri telah memberikan inspirasi dan mendorong sejumlah inisiatif dari negara bagian dan pemerintah federal, termasuk pengangkatan Menteri Kabinet untuk kesehatan mental di tingkat pemerintah federal dan pembentukan Komite Parlemen untuk Kesehatan Mental.<sup>30</sup> Penyelidikan ini juga memastikan adanya cara untuk memeriksa dan mengawasi komitmen pemerintah dalam menerapkan Strategi Nasional. Dan Komisi HAM Australia terus mempromosikan temuan dan rekomendasi penyelidikan, membuat kontribusi penting pada kerja-kerja Komite Senat pada tahun 2005 dan mengeluarkan beberapa pernyataan publik yang menilai pengimplementasian rekomendasi.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Laporan Penyelidikan Kembali tersedia di: [www.humanrights.gov.au/disability\\_rights/inquiries/mental.htm](http://www.humanrights.gov.au/disability_rights/inquiries/mental.htm).

<sup>30</sup> Komite ini bertemu sampai tahun 2006 dan mengeluarkan dua laporan pada bulan Maret dan April di tahun yang sama. Lihat: [www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Senate/Committees?url=mentalhealth\\_ctte/index.htm](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Committees?url=mentalhealth_ctte/index.htm).

<sup>31</sup> Lihat: [www.humanrights.gov.au/disability\\_rights/inquiries/mental.htm](http://www.humanrights.gov.au/disability_rights/inquiries/mental.htm).



## Studi kasus

1995–97

PENYELIDIKAN NASIONAL TENTANG PEMISAHAN ANAK-ANAK ABORIGIN DAN PENGHUNI KEPULAUAN SELAT TORRES DARI KELUARGANYA  
KOMISI HAM DAN KESETARAAN KESEMPATAN AUSTRALIA

### Latar belakang dan konteks penyelidikan



Laporan yang dikeluarkan tahun 1997, *Pulangkan mereka (Bringing them home)*, mendokumentasikan penyelidikan nasional historis yang berlangsung selama dua tahun terhadap salah satu praktik pelanggaran HAM sistematis yang paling serius yang pernah terjadi di Australia, terhadap orang Aborigin Australia dan penghuni Kepulauan Selat Torres.<sup>32</sup> Praktik ini sah secara hukum dan dijalankan di seluruh negara bagian dan wilayah Australia, menurut kebijakan asimilasi yang disepakati secara nasional – kebijakan yang mengatur agar orang-orang Aborigin dan penghuni Kepulauan Selat Torres terserap oleh masyarakat Australia yang dominan, sehingga kehilangan budaya nenek moyang dan identitas mereka. Selama 200 tahun, sejak pendudukan Eropa pertama kali sampai tahun 1970, puluhan ribu anak-anak penduduk asli dipindahkan secara paksa dari keluarga dan komunitas mereka di Australia. Mereka dikenal dengan istilah “Generasi yang Dirampas (*stolen generations*)”.

Penduduk asli Australia telah lama menganggap kebijakan dan praktik ini sebagai salah satu kejahatan terberat yang dilakukan terhadap mereka dan menjadi dasar dari sebagian besar penderitaan yang mereka alami. Mereka mulai menceritakan kisah mereka ke masyarakat yang lebih luas dan mencari kebenaran dan keadilan. Mereka juga mencari akses ke dokumen, informasi dan bantuan pemerintah untuk bisa mempertemukan kembali anggota keluarga yang terpisah. Pada tahun 1994, pada konferensi *Kembali ke Rumah (Going Home)* yang diadakan di Darwin, lebih dari 600 peserta menceritakan kisah mereka dan mendiskusikan proses rekonsiliasi bagi mereka yang terpengaruh praktik ini. Pada tahun 1995, Kejaksaan Agung Australia meminta Komisi HAM dan Kesetaraan Kesempatan Australia (HREOC) (sekarang disebut Komisi HAM Australia) untuk mengadakan penyelidikan terhadap kebijakan, peraturan perundang-undangan dan praktik pemerintah yang menyebabkan terjadinya Generasi yang Dirampas. Ini merupakan batu pijakan bagi komitmen nasional yang dibuat pada tahun 1991 untuk program sepuluh tahun tentang rekonsiliasi nasional antara penduduk asli dan orang-orang Australia lain.<sup>33</sup>

Penyelidikan nasional memeriksa pengaruh multi generasi dari perampasan ini terhadap keluarga penduduk asli. Penyelidikan ini merupakan cara untuk mengakui, menjadi saksi atas penderitaan mereka, dan mengawali proses rekonsiliasi, penyembuhan dan, pada akhirnya, pemulihan dengan dan untuk mereka. Di dalam kerangka acuannya disebutkan bahwa tujuan penyelidikan termasuk rekomendasi untuk reformasi hukum dan kebijakan, kompensasi dan proses untuk membantu reuni keluarga. Penyelidikan juga memeriksa praktik-praktik pemerintah terbaru terkait dengan pemindahan dan perawatan anak-anak penduduk asli.

### Proses dan peserta penyelidikan

Semua komisioner HREOC berpartisipasi dalam penyelidikan, ini merupakan satu-satunya penyelidikan nasional HREOC yang dilakukan oleh seluruh anggota Komisi sebagai satu entitas. Selain itu, 11 orang asli Australia diangkat sebagai komisioner penyelidik paruh waktu untuk membantu dengan keahlian mereka. Mereka bergabung dengan komisioner HREOC dalam mengadakan dengar kesaksian dan mempersiapkan laporan akhir. Selain itu, dibentuk Dewan Penasihat Penduduk Asli yang memberikan nasihat ahli kepada penyelidik dari pihak yang paling erat hubungannya dengan permasalahan yang diselidiki.

<sup>32</sup> Laporan dan sumber-sumber lain dari dan tentang penyelidikan nasional, lihat: [www.humanrights.gov.au/social\\_justice/bth\\_report/index.html](http://www.humanrights.gov.au/social_justice/bth_report/index.html).

<sup>33</sup> Lihat situs web Rekonsiliasi Australia di: [www.reconciliation.org.au/home/about-us](http://www.reconciliation.org.au/home/about-us).

Dari bulan Desember 1995, penyelidik mengadakan kegiatan dengar kesaksian di ibu kota nasional, di setiap negara bagian dan wilayah dan di berbagai pusat kegiatan regional. Penyelidikan ini mengambil kesaksian di 49 kota besar dan kecil selama 99 hari kegiatan dengar kesaksian. Penyelidik menerima kesaksian lisan dan tertulis dari 535 orang-orang asli yang terpengaruh kebijakan pemisahan ini. Totalnya, ada 777 kesaksian yang diperoleh dari perorangan, pemerintah dan organisasi.<sup>34</sup> Ketika diperlukan, dilakukan dengar kesaksian tertutup dan kesaksian rahasia yang direkam untuk melindungi privasi para korban. Seorang pekerja sosial dari penduduk asli memberikan dukungan kepada mereka yang bersaksi, sebagai bentuk pengakuan terhadap kesulitan korban untuk kembali menceritakan pengalaman traumatis yang mereka alami. Penyelidik juga mendengar kesaksian dari mantan pegawai pemerintah, gereja dan perwakilan organisasi non-pemerintah lain serta perwakilan pemerintah.

Penyelidik juga menugaskan riset tentang aspek-aspek penting yang ada di kerangka acuan, termasuk memeriksa implikasi hukum internasional terhadap kebijakan pemindahan ini dan melakukan analisis terhadap praktik-praktik pemindahan anak-anak penduduk asli yang terjadi saat ini melalui sistem peradilan anak dan proses kesejahteraan anak.

Laporan penyelidikan ini membuat beberapa temuan historis. Laporan memperkirakan antara satu dari sepuluh sampai satu dari tiga anak-anak penduduk asli dipindahkan secara paksa antara tahun 1910 sampai 1970, kebanyakan dipindahkan lebih karena mereka orang asli dan bukan karena kesejahteraan mereka. Anak-anak ini ditempatkan di misi-misi dan institusi-institusi yang dikelola gereja atau dengan orang tua angkat yang bukan penduduk asli, anak-anak ini sering kali dipindahkan berkali-kali. Penyelidik menemukan bahwa perampasan paksa dan pemindahan berkali-kali ini secara langsung berkontribusi pada hancurnya kesehatan mental korban dan banyak dari mereka yang menderita akibat kekerasan lisan, fisik dan seksual yang dilakukan oleh pejabat publik atau sebagai akibat dari tindakan pejabat publik. Ditemukan bahwa pejabat berwenang dan perorangan yang ditunjuk menjadi wali telah gagal menjalankan tugas mereka merawat anak-anak penduduk asli.



(Kliping surat kabar, koleksi Kantor Arsip Australia)

Secara signifikan, perampasan anak-anak penduduk asli dari sekitar tahun 1946 dianggap sebagai tindakan genosida menurut hukum internasional. HREOC sangat menyadari betapa seriusnya temuan ini dan hanya mengambil menyimpulkan ini setelah melakukan studi intensif atas fakta-fakta yang mereka temukan dan hukum internasional yang berlaku atas fakta-fakta tersebut. Penyelidik menyimpulkan bahwa hukum, kebijakan, dan praktik yang memungkinkan dipindahkannya anak-anak ini merupakan genosida setidaknya-tidaknya pada waktu kejahatan genosida didefinisikan setelah Perang Dunia ke-2. Definisi Genosida menurut Konvensi Genosida meliputi pemindahan anak-anak dari kewarganegaraan, etnis, rasa atau kelompok agama tertentu ke kelompok lain dengan niat menghancurkan kelompok tersebut, sebagian atau seluruhnya.<sup>35</sup>

Penyelidik mengakui bahwa banyak anak-anak yang dipindahkan menurut kebijakan-kebijakan pemisahan awal juga kemudian dipisahkan dari anak-anak mereka menurut skema pemerintah masa kini. Penyelidik menyimpulkan bahwa lebih banyak anak-anak penduduk asli cenderung menjadi korban pemisahan dari keluarganya untuk alasan kesejahteraan dan di sistem peradilan anak.

<sup>34</sup> Lihat: "Tulisan Latar Belakang: "Maaf: Pekerjaan yang Belum Selesai dari Laporan Pulangkan Mereka (Sorry: the unfinished business of the Bringing Them Home report)": Coral Dow, Bagian Kebijakan Sosial, Perpustakaan Parlemen Australia; 4 Februari 2008; tersedia di: [www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/0708/BringingThemHomeReport](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/0708/BringingThemHomeReport).

<sup>35</sup> Konvensi untuk Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida 1948; pasal II.

## Rekomendasi

Penyelidik membuat 54 rekomendasi. Sebagian rekomendasi ini berdasarkan pada prinsip-prinsip internasional tentang reparasi atau pemulihan dalam hal pelanggaran berat HAM, yang mengatur lima bidang pemulihan: pengakuan dan permohonan maaf; restitusi; kompensasi jika restitusi tidak memungkinkan; rehabilitasi; dan jaminan agar tidak terjadi kejahatan yang sama.<sup>36</sup> Rekomendasi lain berdasarkan pada hukum HAM internasional terkait dengan anak, terutama Konvensi tentang Hak-Hak Anak.

Diantara rekomendasi yang ada, penyelidik menghimbau agar parlemen dan pemerintah Australia serta lembaga-lembaga pemerintah dan pihak berwenang lainnya yang terlibat dalam pengimplementasian pemindahan ini untuk meminta maaf dan mengakui tanggung jawab mereka atas penderitaan yang mereka akibatkan terhadap penduduk asli menurut hukum, kebijakan dan praktik masa lalu. Rekomendasi juga mengusulkan pembentukan skema kompensasi nasional, dimana korban perorangan dapat mengajukan klaim atas dasar diskriminasi rasial, pencabutan kebebasan, penderitaan dan rasa sakit, kerugian ekonomi dan pelanggaran HAM lain. Penyelidik juga membuat rekomendasi tentang pemindahan yang terjadi di masa kini, yang bertujuan untuk menangani situasi dipindahkannya sejumlah besar anak-anak dan remaja penduduk asli karena alasan peradilan anak atau kesejahteraan.

## Tindak lanjut

Ada banyak tanggapan terhadap penyelidikan ini datang dari pemerintah dan pihak berwenang lainnya, dengan hasil yang kontroversial secara politik. Ketika laporan tersebut diajukan, Pemerintah Koalisi Federal saat itu menolak untuk meminta maaf atas pelanggaran HAM yang dialami oleh Generasi yang Dirampas. Namun demikian, pemerintah tetap mengalokasikan anggaran untuk beberapa inisiatif utama. Terutama, pemerintah bersedia mendukung program-program yang membantu reunifikasi keluarga penduduk asli dengan cara menemukan anggota keluarga yang terpisah, membuka akses arsip pemerintah dan menyediakan konseling.

Komisi Orang-Orang Aborigin dan Penghuni Kepulauan Selat Torres didanai untuk mengadakan koordinasi nasional melalui Link-Ups, suatu jejaring di negara bagian yang memfasilitasi reunifikasi keluarga bagi mereka yang mengalami pemindahan paksa. Komisi ini membentuk Gugus Tugas Pulangkan Mereka pada tahun 1998 untuk memantau implementasi Jejaring Link-Up Nasional. Pendanaan berikutnya digunakan untuk proyek sejarah lisan yang mendokumentasikan kisah-kisah korban yang dipindahkan paksa dan pengaruhnya, serta proyek pengarsipan yang membantu akses ke dan preservasi data-data tentang penduduk asli di dalam dokumen resmi negara, yang sebagian dimaksudkan untuk melacak anggota keluarga.

Pada tahun 2000, Komite Senat merekomendasikan beberapa hal, termasuk, Permohonan Maaf Nasional dan pembentukan satu tribunal reparasi yang mengatasi klaim-klaim kompensasi, termasuk kompensasi uang. Rekomendasi kedua masih menunggu pelaksanaan; hanya Tasmania yang telah membentuk satu skema kompensasi yang dibayarkan satu kali kepada anggota-anggota Aborigin di Tasmania yang menjadi bagian dari Generasi yang Dirampas. Namun, penguatan komitmen dari Senat terhadap rekomendasi asli penyelidikan menunjukkan potensi penyelidikan nasional untuk menuntut akuntabilitas pemerintah dalam konsekuensi kontemporer dari kegagalan pemerintah dan penyalahgunaan kekuasaan masa lalu.

*Pulangkan mereka* menegaskan signifikansi permohonan maaf sebagai dasar pengobatan. Beberapa tahun setelah laporan penyelidikan diterbitkan, semua parlemen dan pemerintah negara bagian dan wilayah Australia membuat pernyataan maaf resmi kepada anggota Generasi yang Dirampas dan keluarga mereka.<sup>37</sup> Tetapi Pemerintah Koalisi Federal saat itu masih tetap menolak.

<sup>36</sup> Pendekatan penyelidikan terhadap reparasi atau pemulihan berdasarkan pada Prinsip-Prinsip Dasar dan Panduan tentang Hak atas Reparasi (Pemulihan) untuk Korban Pelanggaran Berat Hukum HAM dan Hukum Humaniter 24 Mei 1996 (E/CN4/Sub2/1996/17). Prinsip ini sekarang telah digantikan oleh Prinsip-Prinsip Dasar dan Panduan tentang Hak atas Ganti Rugi dan Reparasi (Pemulihan) untuk Korban Pelanggaran Berat terhadap Hukum HAM Internasional dan Pelanggaran Serius terhadap Hukum Humaniter Internasional yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 16 Desember 2005 (A/RES/60/147). Pengakuan dan kepuasan diperlakukan sebagai "kepuasan".

<sup>37</sup> Lihat: [www.humanrights.gov.au/social\\_justice/bth\\_report/apologies\\_states.html](http://www.humanrights.gov.au/social_justice/bth_report/apologies_states.html).

Lebih dari satu dekade kemudian, pada tahun 2008, pemerintah federal yang baru dari Partai Buruh membuat pernyataan maaf resmi kepada Generasi yang Dirampas sebagai tindakan pertama yang dilakukan di parlemen baru setelah pemilu bulan November 2007.<sup>38</sup> Tom Calma, yang pada saat itu menjabat sebagai Komisioner Keadilan Sosial untuk Orang-Orang Aborigin dan Penghuni Kepulauan Selat Torres mengatakan bahwa permohonan maaf tersebut “menyentuh keinginan terdalam masyarakat Australia untuk memperbaiki apa yang terjadi di masa lalu”.<sup>39</sup> Ketika ditanya pengalamannya memfasilitasi konsultasi antara pemerintah federal dan kelompok generasi yang dirampas sejak Permintaan Maaf, beliau menyatakan bahwa “pesan yang paling banyak disampaikan dari pertemuan-pertemuan tersebut adalah bahwa hal ini (Permohonan Maaf) harus dilihat sebagai langkah pertama dari kemitraan”.<sup>40</sup>

Walaupun pemerintah selektif dalam mengimplementasikan rekomendasi penyelidikan, tetap ada komitmen nyata untuk melakukan rekonsiliasi sejak Permohonan Maaf tersebut, terutama rencana kemitraan nasional untuk mencapai kesetaraan status sosial dan ekonomi, termasuk kesehatan, pendidikan dan kesempatan kerja. Antara orang-orang Aborigin dan Penghuni Kepulauan Selat Torres dan orang-orang Australia yang bukan penduduk asli (program “Menghapuskan Kesenjangan”).

Pengalaman penyelidikan nasional Australia membuktikan bahwa keefektifan penyelidikan nasional harus diukur dari perspektif jangka panjang. Laporan dan rekomendasi penyelidikan dapat tetap hidup setelah bertahun-tahun, bahkan lebih dari satu dekade, sebelum diimplementasikan. Dalam konteks tersebut, tindak lanjut sangatlah penting, untuk memastikan bahwa persoalan ini tetap mendapat perhatian publik. Peran HREOC dan organisasi lain, seperti organisasi non-pemerintah dan institusi pendidikan, sangat penting untuk hal ini.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Untuk teks Permohonan Maaf yang disampaikan oleh Perdana Menteri saat itu Kevin Rudd pada tanggal 13 Februari 2008, lihat: <http://australia.gov.au/about-australia/our-country/our-people/apology-to-australias-indigenous-peoples>.

<sup>39</sup> ‘Saling mendengarkan? Permohonan Maaf Nasional kepada Generasi yang Dirampas setelah satu tahun berlalu; pidato oleh Tom Calma pada acara Pra-Parlemen “Melbourne: membuat perbedaan” dalam rangka persiapan Konferensi Parlemen tentang Agama-Agama Dunia; Melbourne, 8 Februari 2009; tersedia di: [www.humanrights.gov.au/about/media/speeches/social\\_justice/2009/20090208\\_pwr.html](http://www.humanrights.gov.au/about/media/speeches/social_justice/2009/20090208_pwr.html).

<sup>40</sup> ‘Biarkan penyembuhan dimulai: Tanggapan atas Permohonan Maaf Nasional yang Disampaikan Pemerintah kepada Generasi yang Dirampas; pidato Tom Calma di Gedung Parlemen, Canberra; 13 Februari 2008; tersedia di: [www.humanrights.gov.au/about/media/speeches/social\\_justice/2008/20080213let\\_the\\_healing\\_begin.html](http://www.humanrights.gov.au/about/media/speeches/social_justice/2008/20080213let_the_healing_begin.html).

<sup>41</sup> Contoh, konferensi peringatan 10 tahun *Pulangan mereka* melacak apa yang telah dilakukan dan apa yang masih harus dilakukan satu dekade setelah diterbitkannya laporan penyelidikan. Lihat: *Australian Indigenous Law Review*, Vol. 12, Edisi Khusus; tersedia di: [www.ilc.unsw.edu.au/publications/ailr/volume-12-special-edition](http://www.ilc.unsw.edu.au/publications/ailr/volume-12-special-edition).



## Studi kasus

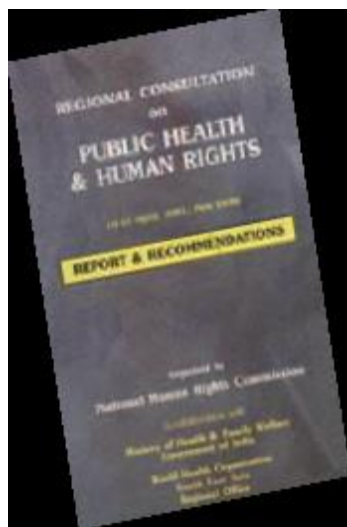
2003–04

PENYELIDIKAN NASIONAL TENTANG HAK ATAS PELAYANAN KESEHATAN  
KOMISI HAM NASIONAL INDIA

### Latar belakang dan konteks penyelidikan

Pada tahun 2003–04, Komisi HAM Nasional India (NHRC) mengadakan Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Pelayanan Kesehatan, bekerja sama dengan Jan Swasthya Abhiyan (JSA), Gerakan untuk Kesehatan Masyarakat, sebuah koalisi dari sekitar 1000 organisasi non-pemerintah sektor kesehatan di India.<sup>42</sup> Penyelidikan ini dicetuskan setelah adanya permintaan dari JSA untuk mengadakan lima dengar kesaksian di tingkat regional dan satu dengar kesaksian nasional di New Delhi untuk menginvestigasi penolakan sistematis atas pelayanan kesehatan dan defisiensi institusi pemerintah dan swasta yang berkontribusi pada pelanggaran HAM ini. Di waktu yang bersamaan, penyelidikan mencerminkan pengembangan progresif dari komitmen NHRC untuk menginvestigasi dan mengadvokasi hak atas kesehatan.

Distribusi akses yang tidak merata ke fasilitas, pelayanan kesehatan serta pengobatan, dan ketidakseimbangan akut dalam hak atas pangan, telah lama menjadi permasalahan penting dari segi politik, kebijakan dan legislatif untuk pemerintah negara bagian dan nasional India. Di tingkat internasional, India merupakan negara pihak Kovenan tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Di tingkat domestik, hak atas hidup diakui di dalam Konstitusi India dan telah ditafsirkan secara luas oleh Mahkamah Agung India meliputi hak atas pangan.<sup>43</sup> Pemerintah India juga memiliki tanggung jawab konstitusi untuk “meningkatkan tingkat nutrisi dan standar kehidupan serta memperbaiki kesehatan publik”, yang diatur dalam pasal 47 sebagai “salah satu kewajiban utama”.<sup>44</sup>



Dengan latar belakang ini, sejak tahun 2000, NHRC telah membuat program-program yang bertujuan untuk memastikan bahwa pemerintah memenuhi kewajibannya berdasarkan hukum nasional dan internasional. Pada bulan April 2000, NHRC membentuk Kelompok Penasihat Inti yang terdiri dari ahli-ahli kesehatan untuk membantu menentukan rencana aksi nasional untuk meningkatkan pelayanan kesehatan secara sistematis di seluruh India. Hal ini mengarah pada dilakukannya sejumlah konsultasi besar pada tahun 2000–01 yang melahirkan konsultasi regional tentang kesehatan publik dan HAM, yang diadakan bekerja sama dengan Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) dan Kementerian Kesehatan dan Kesejahteraan Keluarga India.

Konsultasi regional mengumpulkan beragam spektrum pemangku kepentingan, termasuk para pembuat kebijakan, ahli kesehatan publik, praktisi hukum dan pegiat HAM, dan pada akhirnya melahirkan laporan dan serangkaian rekomendasi untuk pemerintah.<sup>45</sup>

Ketika NHRC mulai melakukan Penyelidikan Nasional tentang Hak atas Pelayanan Kesehatan, mereka berhasil mengumpulkan dukungan dari jejaring ahli-ahli kesehatan, pengalaman dan riset

<sup>42</sup> Lihat: “Sumber 3, Penyelidikan Hak atas Kesehatan”, Lembaga HAM Nasional dan Penyelidikan Nasional: Bahan Pelatihan (*National Human Rights Institutions and National Inquiries: Training Resource Materials*); Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions dan the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law; 2011.

<sup>43</sup> Mahkamah Agung India telah memutuskan dan menegaskan hak warga Negara India atas pangan dalam dua kasus utama yang diajukan melawan Negara India dan Pemerintahnya. MA menyatakan bahwa hak konstitusional India atas hidup menurut pasal 21 harus ditafsirkan secara luas termasuk hak atas pangan. Lihat: “Implementasi hak atas pangan di tingkat nasional: telaah kritis terhadap kampanye India tentang hak atas pangan sebagai bentuk operasionalisasi efektif dari pasal 11 Kovenan Ekosob (*The implementation of the right to food at the national level: a critical examination of the Indian campaign on the right to food as an effective operationalization of Article 11 of the ICESCR*)”; Pooja Ahluwalia, Centre for Human Rights and Global Justice; *Seri Kertas Kerja Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya* No. 8; 2004; tersedia di: [www.chrgj.org/publications/wp.html](http://www.chrgj.org/publications/wp.html).

<sup>44</sup> Menurut pasal 47. Lihat: Konsultasi regional tentang Kesehatan dan HAM (*Regional Consultation on Health and Human Rights*), tersedia di: <http://nhrc.nic.in/Documents/Publications/publichealthText.pdf>.

<sup>45</sup> Lihat: *Konsultasi regional tentang kesehatan dan HAM*; tersedia di: <http://nhrc.nic.in/Documents/Publications/publichealthText.pdf>.



konsultatif dan investigatif dari kerja-kerja sebelumnya dan momentum tekanan eksternal kelembagaan dan sosial yang ada terhadap pemerintah untuk bertindak.

Selama penyelidikan, NHRC bertujuan untuk mendefinisikan dan menganalisis “hak atas pelayanan kesehatan” dalam konteks sistem pelayanan kesehatan di tingkat negara bagian dan nasional, sebagai dasar untuk serangkaian rekomendasi untuk mengakui hak atas kesehatan, gambaran tentang isi dan tindakan yang diperlukan untuk realisasi hak ini bagi penduduk India. Mereka juga membayangkan kegiatan tindak lanjut penting yang direncanakan berdasarkan kerangka acuan penyelidikan sejak awal.

## Proses dan peserta penyelidikan

Peran NHRC adalah memimpin penyelidikan: mempublikasikan, mendanai, memandu dan memberikan kerangka kerja semi-yudisial untuk acara dengar kesaksian; memastikan keterlibatan pejabat kesehatan publik; dan untuk terlibat dalam dan membantu partisipasi JSA. Kewenangan semi-yudisial yang dimiliki NHRC merupakan ciri khas khusus dari penyelidikan ini. NHRC memiliki kewenangan untuk mengeluarkan perintah kepada otoritas negara bagian dan federal, memberikan Komisi kapasitas untuk memastikan proses pemulihan dan penanganan pengaduan pelanggaran yang diajukan selama dengar kesaksian. JSA memfasilitasi partisipasi publik selama dengar kesaksian dan menyediakan data riset utama dengan cara merekam, menggabungkan dan menyajikan informasi tentang persoalan dan kasus-kasus penolakan pelayanan kesehatan. NHRC dan JSA berkolaborasi untuk membangun isi penyelidikan dan cara-cara untuk “mengoperasionalisasi” hak atas pelayanan kesehatan. Mereka bekerja sama untuk berbagi beban anggaran dan memanfaatkan keahlian JSA tentang pelayanan kesehatan dan keahlian NHRC tentang HAM.

NHRC mempublikasikan dengar kesaksian melalui pemberitahuan publik di surat kabar dan pengumuman resmi kepada badan-badan pemerintah dan organisasi non-pemerintah. Pemerintah negara bagian dan pihak-pihak berwenang lainnya diundang untuk mengirimkan perwakilan seniornya ke acara dengar kesaksian. Iklan-iklan yang dipasang mengundang perorangan dan wakil-wakil masyarakat, atas nama orang-orang yang telah mengalami penolakan pelayanan kesehatan, untuk menghubungi NHRC dan JSA menceritakan kisah mereka dan berpartisipasi dalam acara dengar kesaksian. JSA mengatur dukungan perjalanan dan akomodasi untuk para pengamat pada saat dengar kesaksian dan menyelenggarakan serangkaian lokakarya pendidikan, forum-forum dan acara-acara peningkatan kesadaran untuk memastikan disertakannya berbagai spektrum peserta selama dengar kesaksian.

Setiap acara dengar kesaksian dihadiri oleh perwakilan NHRC dan JSA, pejabat kesehatan senior dari negara bagian dan pemerintah pusat, perwakilan komisi HAM negara bagian, perwakilan yang memberikan kesaksian tentang pelanggaran, perwakilan dan pengamat organisasi non-pemerintah dan organisasi masyarakat sipil lainnya serta pengamat dari masyarakat umum.

Lima kegiatan dengar kesaksian di tingkat regional diadakan di utara (Lucknow), barat (Bhopal), timur (Ranchi), selatan (Chennai) dan timur laut (Guwahati), dengan jarak satu bulan antara acara yang satu dengan lainnya, dari bulan Juli sampai November 2004. Dalam setiap acara dengar kesaksian yang berlangsung sepanjang hari ini, penyelidik mendengar presentasi dari perorangan dan organisasi mewakili mereka yang terpengaruh, tentang pengalaman penderitaan mereka akibat penolakan terhadap hak mereka atas pelayanan dan perawatan kesehatan. Lebih dari 1000 orang dari kelompok masyarakat marginal memberikan kesaksian.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Centre for Enquiry Into Health and Allied Themes (CEHAT) melaporkan bahwa ada lebih dari 150 kasus perorangan yang diajukan. Lihat: [www.cehat.org/pubhearhc.htm](http://www.cehat.org/pubhearhc.htm).



(Foto dari DVD APF, *Menjangkau Publik: Strategi untuk Penyelidikan Nasional yang Efektif*.)

Otoritas dan organisasi kesehatan mendeskripsikan gangguan sistematis terhadap akses atas pelayanan kesehatan yang layak. Pejabat kesehatan publik, termasuk Direktur Kantor Pelayanan Kesehatan dan Menteri Kesehatan, memberikan tanggapan dengan menyajikan presentasi tentang langkah-langkah yang sudah diambil untuk mengatasi pelanggaran terhadap hak atas kesehatan. Kesaksian korban di hadapan pejabat NHRC dan pejabat lain yang berwenang membantu mengatasi banyak masalah-masalah individual selama kesaksian dan beberapa kasus penolakan atas pelayanan kesehatan yang kemudian kasusnya ditangani oleh NHRC. Dengar kesaksian juga menjadi dasar pengembangan kemitraan baru antara para organisasi non-pemerintah dan pemerintah negara bagian. Rekomendasi tentang tanggung jawab negara disajikan kepada perwakilan negara yang terkait pada akhir dari setiap kegiatan dengar kesaksian, dan menegaskan kewajiban pelaporan segera bagi mereka yang menjadi saksi dan mendengarkan kesaksian langsung korban pelanggaran HAM.

Dengar kesaksian nasional diadakan selama dua hari di New Delhi pada bulan Desember 2004, untuk mengakomodir jumlah perwakilan negara bagian yang hadir dan sejumlah permasalahan yang dibahas. Dilakukan urutan presentasi yang sama, pertama menunjukkan kasus-kasus penolakan utama dan masalah struktural yang telah diperiksa di tingkat regional, hal ini memungkinkan perwakilan JSA dan masyarakat sipil untuk menyajikan masalah halangan kebijakan dan sistematis terhadap penyediaan distribusi pelayanan kesehatan yang merata di tingkat nasional. Pemerintah kemudian menanggapi dengan langkah-langkah yang sudah dilakukan. NHRC menemukan bahwa masalah-masalah tersendiri dan sistematis dapat ditangani secara efektif selama penyelidikan. Acara dengar kesaksian publik memungkinkan para pemangku kepentingan untuk duduk bersama dengan dasar yang sama. Penyelidikan ini memungkinkan terjalinnya hubungan antara mereka yang bertanggung jawab terhadap sistem kesehatan publik di tingkat nasional dan regional, tidak hanya dengan organisasi-organisasi non-pemerintah tapi juga dengan pihak-pihak yang paling terpengaruh oleh kasus penolakan hak atas kesehatan.

NHRC membuat presentasi bersama dengan JSA pada acara dengar kesaksian final tentang langkah-langkah yang perlu dilakukan untuk melindungi hak atas kesehatan, dengan terfokus pada pertimbangan perlindungan dan pemajuan khusus yang diperlukan dalam kaitannya dengan hak kesehatan kelompok-kelompok yang lebih rentan, seperti perempuan, anak-anak, ODHA, orang-orang dengan masalah penyakit mental, pekerja migran dan yang tidak berserikat, dan orang-orang yang menderita akibat konflik atau perpindahan.

## Rekomendasi

Pada akhir kegiatan dengar kesaksian, penyelidik merancang Rencana Aksi Nasional yang baru untuk mengoperasionalkan hak atas pelayanan kesehatan. Penyelidik juga membuat rekomendasi terpisah kepada pemerintah pusat dan negara bagian, Komite-Komite HAM Negara Bagian, NHRC, JSA dan organisasi masyarakat sipil. Rekomendasi utama adalah pengesahan Undang-Undang Pelayanan Kesehatan Publik Nasional untuk mendefinisikan hak atas kesehatan bagi warga negara India, dengan mengakui kebutuhan-kebutuhan khusus dari kelompok-kelompok rentan. Rekomendasi lainnya mengidentifikasi tanggung jawab penyedia pelayanan kesehatan dari

pemerintah dan publik serta swasta untuk membentuk mekanisme yang menjamin hak-hak ini secara legal dan kelembagaan, dan membuat “penolakan pelayanan kesehatan yang timbul dari kegagalan sistem dapat dituntut pemenuhannya berdasarkan hukum (*justiciable*)”.<sup>47</sup> Rekomendasi ini juga menyerukan agar pemerintah negara bagian mengesahkan hukum dan peraturan tentang pelayanan kesehatan publik yang mengakui dan mengimplementasikan kewajiban-kewajiban seperti yang digariskan dalam hukum nasional dan mengadaptasi kewajiban-kewajiban tersebut untuk memenuhi kebutuhan pelayanan di tingkat lokal, seperti melakukan desentralisasi kewenangan ke badan-badan pemerintah di tingkat lokal untuk melaksanakan proyek kesehatan tertentu.

Rekomendasi utama lain di tingkat nasional dan negara bagian terkait dengan:

- menambah anggaran kesehatan publik secara signifikan
- peraturan bagi penyedia pelayanan kesehatan swasta
- satu lembaga pengawas untuk membentuk, memantau, dan menegakkan standar etis dan kualitas praktek dan harga
- panduan nasional tentang hak warga negara untuk memperoleh obat-obatan penting yang berkualitas baik
- penghapusan dan pencegahan langkah-langkah pengendalian jumlah penduduk yang bersifat paksa
- langkah-langkah untuk mendorong perubahan pelayanan kesehatan yang lebih bertanggung jawab secara sosial dan ekologis, berbasis masyarakat.

## Tindak lanjut

Sebagai hasil dari penyelidikan ini, Pemerintah India mengadopsi pendekatan berbasis hak untuk pelayanan kesehatan yang digabungkan dalam program-programnya. Pada tahun 2005, pemerintah meluncurkan Misi Kesehatan Pedesaan Tingkat Nasional untuk menyediakan pelayanan kesehatan dasar yang dapat diakses, terjangkau, akuntabel, efektif dan dapat diandalkan bagi penduduk yang tinggal di daerah pedesaan, mayoritas penduduk India bermukim di wilayah pedesaan, terutama penduduk miskin dan kelompok rentan. Pemerintah juga berusaha meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pelayanan kesehatan di semua tingkatan, dengan fokus pada partisipasi serta umpan balik dari masyarakat.

Pada bulan Maret 2006 dan Maret 2007, NHRC mengadakan pertemuan untuk meninjau dan menindaklanjuti di tingkat nasional, yang menghasilkan pembaruan rekomendasi berdasarkan negosiasi dalam pertemuan-pertemuan tersebut. Pejabat publik dan perwakilan organisasi non-pemerintah diundang ke pertemuan peninjauan tersebut agar pejabat publik dapat melaporkan tindakan-tindakan yang diambil untuk menjalankan rekomendasi NHRC dan perwakilan organisasi non-pemerintah juga dapat melaporkan kondisi terbaru dan menggarisbawahi hal-hal yang kontradiktif. Mekanisme peninjauan ini membuat pemerintah mengirimkan laporan kepatuhan mengenai kemajuan-kemajuan yang sudah mereka capai dalam menanggapi rekomendasi penyelidikan.

<sup>47</sup> Lihat: “Rekomendasi NHRC bagi Rencana Aksi Nasional untuk Mengoperasionalkan Hak atas Pelayanan Kesehatan, dalam lingkup Hak atas Kesehatan yang Lebih Luas”; Dengar Kesaksian Nasional tentang Hak atas Pelayanan Kesehatan yang diselenggarakan oleh NHRC & JSA; 16–17 Desember 2004; New Delhi.

## Studi kasus

2003–05

PENYELIDIKAN NASIONAL TENTANG TRANSPORTASI DARAT UMUM YANG DAPAT DIAKSES  
KOMISI HAM SELANDIA BARU

### Latar belakang dan konteks penyelidikan

Pada tahun 2005, Komisi HAM Selandia Baru (NZHRC) mempublikasikan laporan berjudul *Perjalanan yang dapat Diakses*, ini adalah laporan yang dikeluarkan setelah Penyelidikan Nasional selama dua setengah tahun tentang Transportasi Darat Umum yang Dapat Diakses.<sup>48</sup> Keputusan NZHRC untuk melakukan penyelidikan ini adalah suatu respon strategis atas diterimanya sejumlah “pengaduan, pertanyaan dan keterwakilan” tentang permasalahan ini selama lima tahun.<sup>49</sup> Walaupun ada beberapa pengaduan yang bisa ditangani melalui mekanisme penyelesaian sengketa NZHRC, namun ada permasalahan-permasalahan lain yang menimbulkan pola akses yang lebih luas dan membutuhkan penyelesaian sistematis yang memadai.<sup>50</sup>

Dua forum diskusi diadakan di kota Dunedin, dan laporan-laporan sejenis tentang akses transportasi bermunculan di berbagai bagian negeri, mempengaruhi keputusan untuk mengadakan penyelidikan dalam skala nasional, yang diumumkan kepada publik pada bulan September 2003. Kegiatan pertama dari forum ini dipimpin oleh organisasi hak-hak penyandang disabilitas, terutama Majelis Nasional Penyandang Disabilitas, dan telah melahirkan Partai Transportasi Kerja yang baru pada tahun 2002. Forum kedua dipimpin oleh NZHRC, sesuai dengan permintaan Partai Transportasi Kerja, untuk melihat lebih jauh tentang perihal keteraksesan untuk penyandang disabilitas. NZHRC menemukan masalah-masalah terkait dengan “tempat, sarana & prasarana, pengangkutan, informasi pelayanan dan peran pemerintah daerah dalam menyediakan transportasi darat umum yang dapat diakses” yang tidak dapat diselesaikan tanpa respon dari seluruh bagian masyarakat, dan membutuhkan tindakan di tingkat penyelenggara transportasi lokal dan pihak yang berwenang, seperti dewan daerah, dan keikutsertaan dari pengguna dan juga penyedia jasa.<sup>51</sup>

Persiapan untuk penyelidikan bersamaan secara domestik dengan rencana pengembangan kebijakan di bidang hak-hak penyandang disabilitas dan inklusi sosial menurut Strategi Pemerintah tentang Disabilitas. Ada pengakuan dan perhatian baru terhadap masalah akses transportasi bagi penyandang disabilitas. Di tingkat internasional, Selandia Baru mendapatkan pengakuan atas kepemimpinannya dalam perumusan Konvensi PBB tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Delegasi Selandia Baru ke Kelompok Kerja Majelis Umum PBB yang merumuskan konvensi ini termasuk wakil NZHRC, Robyn Hunt, bersama dengan wakil-wakil dari pemerintah dan non-pemerintah.

Penyelidikan ini untuk “menyelidiki ketentuan tentang transportasi darat umum di Selandia Baru, menggunakan wilayah Otago dan Wellington sebagai studi kasus” dan membuat rekomendasi tentang:

- kerangka peraturan perundang-undangan dan pendanaan
- kebijakan dan praktik
- standar keteraksesan transportasi darat umum nasional
- perencanaan untuk implementasi yang tepat waktu
- standar pelatihan untuk pekerja sistem transportasi darat umum tentang bagaimana bekerja dengan penyandang disabilitas.

<sup>48</sup> *Perjalanan yang dapat diakses: Laporan Penyelidikan tentang Transportasi darat umum yang Dapat Diakses (The Accessible Journey: Report of the Inquiry into Accessible Public Land Transport)*; Komisi HAM Selandia Baru; 2005. Laporan ini tersedia di: [www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-with-disabilities/final-report-the-accessible-journey/](http://www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-with-disabilities/final-report-the-accessible-journey/). Lihat juga “Sumber 8, Akses ke transportasi umum bagi penyandang disabilitas”, Lembaga HAM Nasional dan Penyelidikan Nasional: Bahan Pelatihan (*National Human Rights Institutions and National Inquiries: Training Resource Materials*); Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions dan the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law; 2011.

<sup>49</sup> Lihat: [www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-with-disabilities/background-information](http://www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-with-disabilities/background-information).

<sup>50</sup> Lihat: [www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-with-disabilities/background-information](http://www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-with-disabilities/background-information).

<sup>51</sup> Pidato oleh Rosslyn Noonan, Komisioner Ketua NZHRC, pada peluncuran penyelidikan nasional; tersedia di: [www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-with-disabilities/resources-and-publications/](http://www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-with-disabilities/resources-and-publications/).

Panel penyelidik dibentuk, diketuai oleh Ketua Komisioner NZHRC Rosslyn Noonan dan Komisioner Robyn Hunt dan Judy McGregor.

## Proses dan peserta penyelidikan

Proses penyelidikan terdiri dari tiga tahap, yang bertujuan untuk melibatkan beragam peserta dan sudut pandang agar dapat memahami dan memeriksa persoalan rumit yang ada.

- Tahap pertama (Juli 2003 s.d. April 2004) adalah persiapan, termasuk konsultasi, riset dan inisiatif lanjutan untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan untuk penyelidikan. Pada tahap ini, dibuat naskah konsultasi untuk memberikan gambaran umum tentang masalah-masalah yang diidentifikasi oleh berbagai pemangku kepentingan, kerangka hukum, peraturan dan anggaran Selandia Baru saat itu dan peninjauan terhadap praktik-praktik internasional terbaik mengenai ketentuan akses transportasi publik. Laporan tahap ini dipublikasikan untuk membantu orang-orang yang tertarik dengan permasalahan ini dalam memberikan masukan pada penyelidik.
- Tahap kedua (April s.d. Desember 2004) menyediakan waktu enam bulan untuk mengadakan dengar kesaksian di seluruh penjuru negeri dan menerima kesaksian tertulis dari masyarakat dan organisasi yang tertarik, lalu mulai menyiapkan rancangan laporan.
- Tahap ketiga (Januari s.d. Oktober 2005) adalah untuk pembuatan laporan final.



Penyelidikan dilanjutkan dengan menggunakan pendekatan partisipatif dan tidak saling berlawanan, serta kolaboratif, demi mendorong sebanyak mungkin keterlibatan pemangku kepentingan daripada menggunakan pendekatan “menyebut nama dan mempermalukan”. Hasilnya adalah partisipasi luas dari pemerintah pusat dan daerah serta otoritas yang memiliki kewenangan terkait di masing-masing wilayah, penyelenggara transportasi swasta, serikat pekerja, pekerja profesional dan organisasi pelatihan dalam sektor industri transportasi dan organisasi advokasi dan pelayanan yang relevan. Kemudian, laporan hasil konsultasi, yang dikeluarkan pada bulan April 2004, diproduksi secara elektronik, kertas dan format lain, termasuk Braille, dicetak dengan huruf yang lebih besar, audio dan bahasa yang sederhana, untuk memastikan akses bagi semua orang yang tertarik untuk memberi laporan atau kesaksian.

Dua daerah – Otago dan Wellington – dipilih sebagai studi kasus dalam penyelidikan ini. Pendekatan ini, menggunakan pertemuan kelompok terfokus di tingkat lokal yang diikuti oleh orang-orang yang terkena dampak, termasuk mereka yang mengalami gangguan penglihatan dan pendengaran. Cara ini membuat NZHRC mendapatkan pemahaman yang lebih mendetil tentang permasalahan-permasalahan yang ada dan juga suatu perspektif tentang bagaimana kondisi khusus di suatu daerah dapat diidentifikasi dan ditangani.

Penyelidikan berupaya untuk memberikan kesempatan berpartisipasi seluas mungkin. Ada beberapa cara yang bisa digunakan untuk memberikan masukan tertulis. Presentasi lisan dilakukan dalam acara dengar kesaksian dari tanggal 28 September s.d. 8 Oktober 2004 di Dunedin, Auckland Barat dan Selatan, Central Wellington, Upper Hutt, Palmerston Utara dan Hamilton, di depan publik dan media. Komisioner Penyelidik mendengarkan kesaksian dan mengajukan pertanyaan kepada orang-orang yang melakukan presentasi, dan mencari pendapat bagi masukan atau kesaksian yang diterima dari saksi lain.

Selain dalam acara dengar kesaksian, orang atau organisasi dapat berkontribusi melalui kesaksian tertulis atau direkam, dengan mematuhi Formulir Konsultasi standar atau menelpon “fasilitas pengaduan lewat telepon” yang tersedia dalam periode tertentu. Penyelidik menerima 132 kesaksian sebagai tanggapan atas naskah konsultasi, dari penyandang disabilitas dan keluarganya, pendukung dan perawat penyandang disabilitas, organisasi advokasi, pemberi pelayanan dan informasi, dewan daerah, penyelenggara transportasi (termasuk organisasi masyarakat dan profesional), otoritas lokal, badan-badan penasihat, Badan Kesehatan di tingkat Distrik dan lembaga-lembaga pemerintah lain.



Penyelidik memuat semua kesaksian daring, kecuali untuk hal-hal yang harus dijaga kerahasiaannya, untuk meningkatkan kesadaran dan partisipasi interaktif serta memungkinkan adanya tanggapan dan komentar terhadap kesaksian yang lebih dahulu diterima.

## Rekomendasi

Penyelidik menyimpulkan temuan yang secara luas menyatakan bahwa kebutuhan penyandang disabilitas secara tidak layak hanya dilihat sebagai pelayanan sosial dan bukan perihal HAM. Perlakuan ini membedakan mereka, dan tidak melihat mereka sebagai warga Negara dan penduduk Selandia Baru dan sebagai pengguna sistem transportasi umum.<sup>52</sup> Rekomendasi penyelidikan diarahkan untuk menangani kekurangan yang mendasar ini.

Rekomendasi-rekomendasi utama di laporan penyelidikan ini disesuaikan dengan empat persyaratan penting untuk pembangunan:

- Pengadopsian definisi umum tentang disabilitas
- Partisipasi langsung penyandang disabilitas dalam proses perencanaan
- Pelatihan kompetensi dan peningkatan kesadaran tentang disabilitas di sektor transportasi umum
- Merancang standar kinerja untuk keteraksesan nasional yang bersifat wajib.<sup>53</sup>

Penyelidikan mengungkapkan kurangnya pemahaman atau kesepakatan umum tentang arti dan sejauh mana pengertian disabilitas yang perlu diketahui oleh industri transportasi dan pemangku kepentingan lain, meskipun Undang-Undang HAM Selandia Baru tahun 1993 sudah mencantumkan definisi disabilitas yang komprehensif dan tidak bermakna ganda. Laporan penyelidikan merekomendasikan agar definisi ini digunakan di semua perencanaan, kebijakan, praktik dan pengumpulan data bagi industri transportasi dan otoritas pemerintah yang berwenang di masa depan.



(Foto dari DVD APF, *Menjangkau Publik: Strategi untuk Penyelidikan Nasional yang Efektif*.)

Penyelidik juga menemukan bahwa memenuhi kebutuhan untuk menciptakan “perjalanan yang dapat diakses” tidak mungkin dilakukan tanpa partisipasi dan konsultasi dengan mereka yang betul-betul pernah mengalami hidup dengan disabilitas. Maka penyelidik membuat rekomendasi spesifik untuk merevisi sejumlah hukum agar memastikan adanya konsultasi wajib dan membentuk satu dewan penasihat nasional penyandang disabilitas untuk memberikan nasihat kepada Menteri Perhubungan

<sup>52</sup> Perjalanan yang dapat diakses: Laporan Penyelidikan tentang Transportasi Darat Umum yang Dapat Diakses (*The Accessible Journey: Report of the Inquiry into Accessible Public Land Transport*); Komisi HAM Selandia Baru; 2005; bagian 9.40; hal. 153.

<sup>53</sup> Perjalanan yang dapat diakses: Laporan Penyelidikan tentang Transportasi Darat Umum yang Dapat Diakses (*The Accessible Journey: Report of the Inquiry into Accessible Public Land Transport*); Komisi HAM Selandia Baru; 2005.

tentang pembuatan dasar pengukuran kinerja keteraksesan dan skema peningkatan kesadaran tentang disabilitas serta pelatihan kompetensi dan pengembangan profesional bagi pekerja di industri transportasi. Penyelidik juga merekomendasikan agar pencapaian kesadaran tentang disabilitas dan kompetensi terhadap standar nasional harus menjadi persyaratan minimum di semua pelatihan penyelenggaraan jasa transportasi, dalam perizinan dan dasar semua perjanjian yang diputuskan dalam negosiasi dewan untuk jasa transportasi.

Laporan penyelidikan juga secara tegas menemukan bahwa standar wajib merupakan hal yang penting untuk menjamin peningkatan keteraksesan secara konsisten, dan juga kepastian dalam proses yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan.<sup>54</sup> Pendapat lain yang diperoleh dari masukan dan kesaksian dianggap NZHRC sebagai indikasi bahwa rekomendasi ini bersifat kontroversial dan akan ada pihak yang keberatan dengan kemungkinan tambahan beban anggaran yang mungkin ditanggung ketika menerapkan standar ini.

Dengan mengakui kekhawatiran ini, penyelidik membuat rekomendasi tambahan berdasarkan pada pengalaman internasional, dalam bentuk “jadwal implementasi yang sejalan dengan siklus investasi modal”, dengan indikator capaian kepatuhan yang diatur berjarak sehingga dapat mengantisipasi berbagai sumber daya dan kondisi yang terkait dengan transportasi darat umum di berbagai daerah.<sup>55</sup>

Rekomendasi dalam laporan ini dibagi dalam dua kategori: pertama, adalah rekomendasi yang memakan biaya dan membutuhkan amandemen undang-undang, kebijakan dan prosedur yang ada dan kedua, rekomendasi yang membutuhkan sedikit perubahan anggaran atau kerangka kelembagaan sehingga dapat diimplementasikan dengan lebih mudah dan segera.

## Tindak lanjut

Sejak menyelesaikan penyelidikan ini, NZHRC telah menjaga arus informasi terkini terkait dengan penyelidikan di situs webnya, termasuk informasi latar belakang dan dokumen-dokumen sumber, satu buletin tentang reformasi legislatif dan pengembangan kebijakan dan bagian “apa yang baru” yang menyediakan informasi terkini secara rutin. Pada tahun 2009, NZHRC mendorong partisipasi luas untuk pemantauan implementasi rekomendasi penyelidik dengan mengadakan survei daring bagi penyandang disabilitas tentang pengalaman mereka dengan sistem transportasi dan mendorong masukan dari penyelenggara jasa transportasi serta otoritas dan organisasi yang memiliki ketertarikan.

Pemerintah dan penyedia dan organisasi jasa transportasi telah menanggapi rekomendasi penyelidik dengan berbagai cara.

Kantor Pemerintah Selandia Baru untuk Transportasi membuat standar keteraksesan minimum yang mencakup persyaratan teknis untuk kualitas standar kendaraan, untuk diikuti oleh otoritas daerah ketika mereka membuat kesepakatan baru untuk jasa bis kota yang memiliki jadwal tetap.<sup>56</sup>

Pada tahun 2008, Pemerintah mengeluarkan Strategi Transportasi jangka panjang (sampai 2040) yang mengakui temuan NZHRC di laporan *Perjalanan yang Dapat Diakses*<sup>57</sup> dan mengidentifikasi hal tersebut sebagai salah satu tantangan utama dalam menjamin mobilitas dan akses yang diperlukan oleh lansia (dan juga penyandang disabilitas serta orang-orang lain yang mengalami kesulitan transportasi karena satu dan lain hal).<sup>58</sup> Strategi ini bertujuan “meningkatkan konektivitas sosial dengan cara mengatasi kendala transportasi dan secara aktif merencanakan keteraksesan” sebagai salah satu tujuan strategisnya.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> *Ibid*, bagian 9.46; hal. 154.

<sup>55</sup> *Ibid*, bagian 9.53-9.54; hal. 156-7.

<sup>56</sup> “Peraturan perundang-undangan dan pengembangan kebijakan (*Legislation and policy developments*)”; Komisi HAM Selandia Baru; tersedia di: [www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-with-disabilities/legislation-and-policy-developments/](http://www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-with-disabilities/legislation-and-policy-developments/).

<sup>57</sup> *Strategi Transportasi Selandia Baru 2008*; bagian 4.5 (“Memperbaiki akses dan mobilitas”); Menteri Perhubungan, Pemerintah Selandia Baru; tersedia di: [www.transport.govt.nz/ourwork/Documents/NZTS2008.pdf](http://www.transport.govt.nz/ourwork/Documents/NZTS2008.pdf).

<sup>58</sup> *Ibid*, bagian 2.2.5 (“Perubahan permintaan yang muncul karena populasi yang semakin tua”).

<sup>59</sup> *Ibid*, bagian 4.5 (“Memperbaiki akses dan mobilitas”).

Strategi tersebut juga menemukan bahwa “perencanaan yang terintegrasi (termasuk perencanaan tentang keteraksesan) dan perbaikan disain perkotaan”, langkah-langkah untuk meningkatkan ketersediaan dan keterjangkauan mode transportasi bersama, dan pengembangan “transportasi penumpang yang tidak terlalu tradisional misalnya transportasi masyarakat dan yang lebih responsif terhadap permintaan” adalah hal-hal yang diperlukan untuk mengatasi masalah ketiadaan akses bagi mereka yang “mengalami kesulitan dalam bertransportasi”.<sup>60</sup> Strategi tersebut mengalokasikan tanggung jawab implementasi dan pemantauan kepada pemerintah, terutama Menteri Perhubungan.

*Undang-Undang Manajemen Transportasi Umum* tahun 2008 telah disahkan. Undang-undang ini memberdayakan dewan daerah untuk menentukan standar keteraksesan dan kualitas lain yang harus dipenuhi oleh penyedia jasa transportasi umum komersial. Selain itu, undang-undang ini juga mewajibkan Rencana Transportasi Umum Daerah, yang merupakan suatu dokumen penting yang mendasari perencanaan dan pelaksanaan kerangka transportasi darat umum di Selandia Baru, untuk menyediakan kebutuhan penyandang disabilitas, dan kelompok lain yang “mengalami kesulitan dalam bertransportasi”, termasuk dengan cara mewajibkan konsultasi dengan perwakilan kelompok orang-orang yang mengalami kesulitan dalam bertransportasi dalam pembuatan setiap rencana, dan diperbarui setidaknya-tidaknya setiap tiga tahun.<sup>61</sup>

Peraturan Transportasi Darat sekarang mewajibkan taksi untuk meletakkan petunjuk dalam bahasa Braille, dan pengendara bis umum dan taksi menyelesaikan pelatihan peningkatan kesadaran tentang “penumpang yang berkebutuhan khusus” untuk memperoleh izin yang diperlukan.

<sup>60</sup> *Ibid*; bagian 4.5 (“Memperbaiki akses dan mobilitas”).

<sup>61</sup> “Peraturan perundang-undangan dan pengembangan kebijakan (*Legislation and policy developments*)”; Komisi HAM Selandia Baru; tersedia di: [www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-with-disabilities/legislation-and-policy-developments/](http://www.hrc.co.nz/disabled-people/inquiry-into-accessible-public-land-transport-for-people-with-disabilities/legislation-and-policy-developments/). Lihat juga Undang-undang Manajemen Transportasi Umum tahun 2008; tersedia di: [www.legislation.govt.nz/act/public/2008/0087/latest/DLM1179939.html](http://www.legislation.govt.nz/act/public/2008/0087/latest/DLM1179939.html).

## Studi kasus

2005–06

PENYELIDIKAN NASIONAL TENTANG HAK UNTUK BEBAS DARI PENYIKSAAN  
KOMISI HAM NASIONAL MONGOLIA

### Latar belakang dan konteks

Mongolia menjadi negara pihak Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat (CAT) pada tanggal 2 November 2000. Penyiksaan dilarang menurut Konstitusi Mongolia dan KUHAP Mongolia.<sup>62</sup> Meskipun hukum Mongolia menyebutkan beberapa kali tentang penyiksaan, tapi banyak hal-hal penting dalam hukum yang berlaku yang tidak sejalan dengan CAT.

Komisi HAM Nasional Mongolia (NHRC) menerima banyak pengaduan tentang penyiksaan dan perlakuan buruk lainnya, terutama terjadi pada saat tersangka ditahan di tahanan kepolisian. NHRC juga mengetahui kasus-kasus dugaan penyiksaan lainnya yang dialami oleh tersangka pembunuhan dan tindak pidana serius lainnya, yang dilaporkan oleh media atau kasusnya dibawa ke pengadilan.

Melihat jumlah bukti yang kian bertambah terkait dengan praktik penyiksaan yang sistematis, pada tahun 2004 NHRC memutuskan untuk mengadakan Penyelidikan Nasional tentang Hak untuk Bebas dari Penyiksaan. Tujuan utama dari penyelidikan nasional yang berlangsung setahun penuh ini adalah untuk memantau sejauh mana implementasi kewajiban yang timbul karena menjadi negara pihak pada CAT. Kerangka acuan penyelidikan meliputi investigasi pengaduan individu tentang penyiksaan dan pemeriksaan hukum, kebijakan, prosedur dan regulasi terkait dengan penyiksaan dan perlakuan buruk lainnya. Penyelidikan juga berupaya mengidentifikasi faktor-faktor yang berkontribusi pada pelanggaran HAM dan situasi tidak sah lainnya kemudian membuat rekomendasi untuk diimplementasikan oleh parlemen, pemerintah, dan pengadilan.

The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law (RWI) memberikan dukungan teknis, pelatihan dan pembangunan kapasitas untuk NHRC dalam mempersiapkan para komisioner dan stafnya menghadapi tugas ini.

### Proses dan peserta penyelidikan

Penyelidikan nasional dibuka oleh Ketua Komisioner Suren Tserendorj. Pelaksanaan tugas penyelidikan sehari-hari, termasuk memimpin acara dengar kesaksian, ditangani oleh Komisioner Dashdorj Jadamba. NHRC memiliki jumlah staf dan anggaran yang sangat terbatas sehingga mereka harus membatasi kegiatannya hanya di Sembilan dari 21 *aimags* (propinsi) di Mongolia. Riset awal mengidentifikasi kesembilan daerah ini sebagai daerah yang prevalensi dugaan penyiksaannya paling tinggi.

Penyelidikan melakukan sejumlah kegiatan untuk mengumpulkan bukti-bukti dan kesaksian dari korban, hakim, aparat penegak hukum, jaksa penuntut umum dan pengacara pembela, pegiat organisasi non-pemerintah, dan masyarakat umum. Penyelidik bertemu dengan kurang lebih 600 pejabat kehakiman, termasuk hakim, jaksa dan aparat penegak hukum. Penyelidik juga mengirimkan survei wawancara ke sekitar 1400 tahanan dan menerima 1338 tanggapan lengkap. Survei ini merupakan alat yang penting bagi penyelidik untuk memperoleh bukti dari orang-orang yang paling beresiko mengalami penyiksaan. Penyelidikan menerima dan menginvestigasi lebih dari 50 pengaduan tentang penyiksaan. Penyelidik juga melakukan wawancara dengan sejumlah tahanan kepolisian, di ibu kota dan di ibu kota propinsi. Dan mengadakan kunjungan pemantauan ke penjara dan ke fasilitas tahanan kepolisian dan pra-persidangan. Penyelidik juga mempersiapkan beberapa studi kasus tentang “kejadian penyiksaan”.

<sup>62</sup> HAM dan Kebebasan di Mongolia tahun 2006 (*Human Rights and Freedoms in Mongolia in 2006*); Komisi HAM Nasional Mongolia; hal. 4. Laporannya tersedia di: [www.asiapacificforum.net/members/full-members/mongolia/downloads/annual-reports/Annual\\_Report\\_2006.pdf](http://www.asiapacificforum.net/members/full-members/mongolia/downloads/annual-reports/Annual_Report_2006.pdf). Lihat juga pasal 10 Konstitusi, pasal 10.4 dan 10.5 KUHAP dan pasal 251 KUHP.





(Foto oleh Komisi HAM Nasional Mongolia)

NHRC mengundang Profesor Manfred Nowak, yang pada saat itu adalah Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan, untuk berpartisipasi dalam penyelidikan. Pemerintah Mongolia sebelumnya sudah mengeluarkan undangan resmi kepada semua prosedur khusus dan sekarang mengeluarkan undangan khusus untuk Pelapor Khusus tentang Penyiksaan untuk mengunjungi Mongolia sebagai bagian dari mandatnya. Beliau mengunjungi Mongolia pada tanggal 6 s.d 9 Juni 2005. Meskipun beliau tidak ambil bagian secara resmi dalam penyelidikan nasional ini, beliau bertemu dengan Komisioner dan staf serta memberikan nasihat ahli dalam menjawab pertanyaan dan permintaan mereka. Dalam laporan resmi yang dikeluarkan setelah kunjungan tersebut, beliau memuji inisiatif NHRC untuk mengadakan penyelidikan.<sup>63</sup> Beliau melaporkan bahwa hukum domestik pada saat itu tidak memiliki definisi penyiksaan seperti yang diatur dalam pasal 1 CAT.<sup>64</sup>

Penyelidikan melaporkan bahwa terdapat perbedaan pendapat di kalangan hukum mengenai pengalaman mereka dengan penyiksaan. Para hakim bersaksi bahwa ada banyak kejadian dimana tertuduh menarik kesaksian atau pengakuan mereka pada saat sidang karena “dibuat di bawah paksaan dan tekanan dari penyidik”.<sup>65</sup> Pengacara pembela memberikan kesaksian bahwa pemukulan, perlakuan kejam, pengakuan yang dipaksa dan intimidasi merupakan praktik umum dalam proses peradilan pidana.<sup>66</sup> Sebaliknya, kantor jaksa penuntut menyatakan “pelanggaran seperti itu jarang terjadi”.<sup>67</sup>

Dari 1338 tahanan yang menjawab survei, 39.9 % berkata bahwa mereka mengaku di bawah tekanan dan ancaman lisan dan 32 % di bawah paksaan dan kekerasan.<sup>68</sup> Situasi ini terutama terjadi di tempat penahanan Gants Khudag dan Tuv Aimag, di mana 44.6 % responden mengatakan bahwa mereka mengaku di bawah tekanan dan ancaman dan 36.7 % di bawah paksaan dan kekerasan.<sup>69</sup>

<sup>63</sup> Laporan Pelapor Khusus PBB tentang penyiksaan, perlakuan dan hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat, Misi ke Mongolia; 2006; hal. 5-6; lihat: E/CN.4/2006/6/Add.4; tersedia di: [www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/Visits.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/Visits.aspx).

<sup>64</sup> *Ibid*; hal. 7.

<sup>65</sup> HAM dan Kebebasan di Mongolia tahun 2006 (*Human Rights and Freedoms in Mongolia in 2006*); Komisi HAM Nasional Mongolia; hal. 10.

<sup>66</sup> *Ibid*; hal. 10.

<sup>67</sup> *Ibid*; hal. 10.

<sup>68</sup> *Ibid*; hal. 10.

<sup>69</sup> *Ibid*; hal. 10.



## Rekomendasi

Penyelidikan ini menegaskan adanya praktik penyiksaan dan perlakuan buruk secara sistematis yang sudah endemik di proses peradilan pidana Mongolia. Menurut Komisi Mongolia:

*Temuan-temuan proses penyelidikan publik menyimpulkan bahwa penyiksaan dan perlakuan kejam, tidak manusiawi dan perlakuan lain yang merendahkan martabat tersangka, tertuduh, dan saksi terjadi dalam pelaksanaan penyidikan dan penyelidikan peradilan pidana, di tempat penahanan dan LP yang dilakukan oleh polisi, badan intelijen dan sipir di tempat penahanan. Secara khusus dapat disimpulkan, praktik menahun dalam proses peradilan pidana untuk menangkap seseorang dan memaksa orang tersebut untuk mengakui bahwa dia melakukan tindak pidana yang dimaksud, dan kondisi fasilitas penahanan negara dapat dianggap sebagai praktik penyiksaan berat.<sup>70</sup>*

Penyelidikan menemukan sejumlah masalah dengan prosedur, praktik dan peraturan bagi aparat penegak hukum, termasuk “proses penyidikan yang inferior, tidak adanya mekanisme akuntabilitas yang layak, penyalahgunaan kekuasaan, kekuasaan yang berlebihan dan impunitas dalam operasi aparat penegak hukum yang mengarah kepada pelanggaran HAM berat, dan menyebabkan luka fisik yang serius, tekanan mental dan kematian”.<sup>71</sup>

Beberapa temuan spesifik dari penyelidikan menemukan adanya pengakuan yang dipaksakan di bawah tekanan; adanya sistem “insentif” yang mendorong dan menghargai aparat penegak hukum yang mendapatkan jumlah pengakuan tertinggi; pembelengguan dan pemborgolan tahanan yang diperpanjang durasinya dalam waktu lama; kondisi fasilitas penahanan yang buruk; adanya beban tambahan hukuman di atas hukuman yang ada sebagai cara untuk mendapatkan pengakuan; dan batas waktu yang pendek untuk pra-persidangan. Laporan penyelidikan juga mencakup studi kasus yang menjelaskan jenis-jenis penyiksaan yang dilaporkan oleh mereka yang bersaksi di depan tim penyelidikan dan mendeskripsikan kapan sebagian besar pelanggaran terjadi dalam proses peradilan pidana.

Penyelidik juga mengidentifikasi sejumlah ketentuan dalam hukum domestik yang tidak selaras dengan kewajiban dan standar perjanjian internasional. Penyelidik mencatat bahwa “hukum pidana dan hukum acara pidana tidak selaras dengan perjanjian internasional yang melarang penyiksaan dan tidak bisa digunakan untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan buruk”.<sup>72</sup>

Penyelidik membuat rekomendasi untuk:

- menghilangkan ketidakselarasan antara hukum domestik dan kewajiban perjanjian menurut CAT
- mengatasi kekurangan peraturan, prosedur dan praktik yang mengakibatkan terjadinya penyiksaan dan pelanggaran HAM lain, membuat disinsentif bagi aparat penegak hukum yang menggunakan penyiksaan sebagai cara untuk memperoleh pengakuan
- meningkatkan akuntabilitas dan kerangka penuntutan bagi pejabat publik
- memberikan batas waktu untuk masa penahanan dan mengurangi keperluan memberikan masa tahanan
- meningkatkan kondisi penahanan, termasuk dengan meningkatkan pelayanan medis di tempat penahanan dan mengizinkan serta mendorong lebih banyak kunjungan ke pusat-pusat penahanan
- memastikan adanya proses penyidikan yang adil dan cepat terhadap tuduhan penyiksaan
- menyediakan rehabilitasi dan kompensasi yang lebih layak untuk korban penyiksaan
- membuat perubahan sistem di Mongolia melalui pembentukan mekanisme pemantauan independen di semua tahapan sistem peradilan pidana, termasuk penyidikan, penahanan dan pemenjaraan.
- memasukkan penyiksaan dalam pendidikan hukum.

<sup>70</sup> *Ibid*, hal. 30.

<sup>71</sup> “Laporan Komisi HAM Nasional Mongolia tentang Penyiksaan dan HAM”; Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law; Presentasi Powerpoint.

<sup>72</sup> *HAM dan Kebebasan di Mongolia tahun 2006 (Human Rights and Freedoms in Mongolia in 2006)*; Komisi HAM Nasional Mongolia; hal. 30.

## Tindak lanjut

Laporan dan rekomendasi penyelidikan mendapatkan perhatian luar biasa dari kalangan politik, yudikatif dan masyarakat Mongolia. Parlemen Mongolia, pemerintah, Mahkamah Agung dan pengadilan lain, aparat penegak hukum dan peradilan pidana, pengacara dan organisasi non-pemerintah, semuanya terlibat. NHRC memainkan peran sentral, bekerja sama dengan badan-badan dan organisasi-organisasi lain untuk mengejar implementasi rekomendasi.

Laporan penyelidikan diajukan untuk pembahasan ke Parlemen Mongolia oleh Ketua Komisioner segera setelah diselesaikan. Parlemen membahas laporan ini selama dua hari dan segera memberikan tanggapan yang substansial, terutama dialamatkan kepada Jaksa Agung dan Menteri Kehakiman untuk mereformasi praktik dan prosedur mereka. Parlemen juga menyerukan pembentukan kelompok kerja tingkat tinggi untuk meninjau dan merekomendasi hukum domestik, memastikan kepatuhan Mongolia terhadap kewajiban menurut CAT. Selain itu, Parlemen mengalokasikan 1.5 miliar tughrik Mongolia (sekitar 1.3 juta Dollar AS) untuk memperbaiki kondisi tempat-tempat penahanan. Terakhir, Parlemen juga menyerukan alokasi dana yang signifikan untuk meningkatkan keterampilan dan pengetahuan forensik petugas penyidik, dan memberikan pelatihan kepada aparat penegak hukum tentang cara-cara alternatif untuk mengumpulkan bukti.<sup>73</sup> Selama pembahasan berlangsung, NHRC memberikan nasihat kepada Parlemen untuk isi ketetapannya.

Setelah pembahasan laporan ini di parlemen, Kepala Komisaris Polisi dan Pejabat Implementasi Keputusan Pengadilan dipecat.

Selain itu, dan lebih penting lagi, Mahkamah Agung Mongolia mengadopsi Resolusi No. 45 pada tanggal 30 Oktober 2006. Resolusi ini memberikan bantuan penafsiran tentang beberapa pasal di KUHAP dan KUHAPerdata, terutama pasal tentang kompensasi atas kerugian yang disebabkan tindakan tidak sah yang dilakukan oleh petugas penyidik, penyelidik, jaksa penuntut dan hakim selama proses peradilan pidana. Resolusi ini dirumuskan dengan bantuan dari NHRC.<sup>74</sup>

NHRC mengadakan sejumlah kegiatan lanjutan, diantaranya bekerja sama dengan RWI, untuk memberikan pelatihan kepada hakim, jaksa, sipir penjara, pegawai pemerintah, polisi, organisasi non-pemerintah dan pihak-pihak lain. NHRC juga telah melakukan investigasi terhadap basis militer di perbatasan.

<sup>73</sup> Lihat: "Sumber 7, Penyelidikan tentang Hak untuk Bebas dari Penyiksaan", Lembaga HAM Nasional dan Penyelidikan Nasional: Bahan Pelatihan (*National Human Rights Institutions and National Inquiries: Training Resource Materials*); Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions dan the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law; 2011.

<sup>74</sup> Lihat: "Sumber 7, Penyelidikan tentang Hak untuk Bebas dari Penyiksaan", Lembaga HAM Nasional dan Penyelidikan Nasional: Bahan Pelatihan (*National Human Rights Institutions and National Inquiries: Training Resource Materials*); Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions dan the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law; 2011.



Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions  
GPO Box 5218  
Sydney NSW 1042  
Australia  
Surel: [apf@asiapacificforum.net](mailto:apf@asiapacificforum.net)  
Situs web: [www.asiapacificforum.net](http://www.asiapacificforum.net)



Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law  
Box 1155  
SE-221 05 Lund  
Swedia  
Surel: [library@rwi.lu.se](mailto:library@rwi.lu.se)  
Situs web: [www.rwi.lu.se](http://www.rwi.lu.se)