

KEUSKUPAN JAYAPURA
KOTAK POS 1379
JAYAPURA 99013
PAPUA—INDONESIA

SEKRETARIAT Keadilan & Perdamaian
TEL: +62-967-534993
FAX: +62-967-534993
E-Mail: sekkp@jayapura.wasantara.net.id

OFFICE FOR JUSTICE AND PEACE-DIOCESE OF JAYAPURA

TIM INDEPENDEN? BARANG APAKAH?

Suara dan tuntutan dalam penyelidikan kasus Theys makin kuat bermuara pada tuntutan pembentukan tim independen (**lengkapnya tim penyelidik independen**) baik nasional maupun internasional. Tuntutan itu muncul dari pihak masyarakat, mahasiswa, kalangan pemimpin agama, DPRD, LSM-LSM, PDP, yang didukung oleh Polda Irija. Tuntutan yang hampir sekuat itu rupanya diteruskan oleh Tim Pemantau yang dikirim oleh Komnas HAM (dengan nama Tim Pencari Fakta). *Sekarang kitorang tanya: tim (penyelidik) independen itu barang apakah?* Tulisan kecil ini coba uraikan secara ringkas dan agak disederhanakan apa yang dimaksud tim independen, macam-macam bentuk dan bobotnya, kekuatan dan kelemahannya, untuk mampu membongkar kasus penculikan dan pembunuhan Ketua Presidium Dewan Papua, Theys Hiyo Eluay.

Tiga Bentuk TPI

Tim Penyelidik Independen (**TPI**) berarti tim khusus yang dianggap netral dan diberi kuasa oleh negara untuk menyelidiki secara objektif, jujur, dan adil, kasus-kasus pelanggaran hukum atau sekaligus pelanggaran HAM di luar jalur hukum biasa karena jalur hukum biasa dianggap tidak akan mampu membongkar perkara. Dengan adanya pihak ketiga yang dianggap netral, profesional, dan diberi mandat oleh negara, suatu perkara yang sulit dan berdampak luas pada masyarakat diharapkan dapat dibongkar. Dalam kenyataan hukum nasional selama ini, ternyata ada tiga bentuk yang dapat menjadi isi dari TPI tetapi memiliki kekuatan dan kelemahan berbeda-beda: Panitia Khusus (Pansus) DPR-RI, Tim Gabungan Pencari Fakta, dan Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia (KPP HAM). Kita tinjau satu demi satu.

Pertama, Pansus DPR. Tim ini hanya bisa dibentuk kalau mayoritas anggota DPR setuju untuk membentuk *barang itu* atas dasar hak inisiatif yang dimilikinya. Ciri **independen** terletak dalam anggapan bahwa DPR adalah badan pembuat undang-undang sehingga diharapkan mampu bekerja secara akurat, profesional, jujur, dan adil. Kalau jalur ini dibentuk berarti pilihan yang diambil adalah jalur politik yakni penyelidikan perkara akan tergantung dari perimbangan kekuatan partai-partai politik yang menduduki kursi-kursi DPR dan kekuatan politik di pusat kekuasaan yang main peran menentukan. Contoh pansus yang dapat dijadikan acuan dalam hal ini Pansus Bulog I untuk kasus politik dan pansus Trisakti-Semanggi I-Semanggi II untuk kasus pelanggaran HAM. Hasil dari pansus Bulog I adalah jatuhnya Presiden Abdurahman Wahid tgl. 23 Juli 2001 meski pada

waktu itu pengadilan yang memeriksa perkara belum memberi putusan. Seluruh rakyat dapat menyaksikan bagaimana anggota-anggota partai politik yang berdasi dan hidup serba ada bertarung memperebutkan kursi RI-1 itu sementara ekonomi rakyat makin sulit. Lain cerita dengan hasil pansus Trisakti-Semanggi I-Semanggi II yang dipimpin Pande Nababan. Meski keluarga korban terus menerus mengadukan nasibnya, bukti-bukti peristiwa sudah cukup, dan Komnas HAM sudah menyatakan adanya dugaan pelanggaran berat HAM, Pansus menyimpulkan pada 9 Juni 2001 bahwa tidak ada pelanggaran berat HAM dalam kasus Trisakti-Semanggi I-Semanggi II. Penting dicatat bahwa selama tiga bulan kerja, tingkat kehadiran rata-rata anggota Pansus hanya 25,27% dari 50 orang. Lebih buruk lagi, 11 orang anggota tidak pernah muncul dalam pembahasan tetapi enak-enak menikmati fasilitas sebagai 'anggota Pansus'. Dan catatan terburuknya adalah perkara dugaan pelanggaran berat HAM diselesaikan dengan **voting** yang hanya dihadiri 26 orang anggota saja dan hanya 19 orang memberikan suara!

Kedua, Tim Gabungan Pencari Fakta. Tim ini dapat dibentuk oleh Presiden atau Keputusan gabungan menteri dan pejabat tinggi negara setingkat. Jika jalur ini yang dipilih, maka jalan yang ditempuh adalah jalur hukum biasa (pengadilan sipil dan militer) meski tim yang terbentuk adalah hal yang tidak biasa karena merupakan gabungan dari unsur pemerintah, TNI, POLRI, Komnas HAM, LSM-LSM, Agama, dan unsur masyarakat lainnya. Tak heran jika disebut 'gabungan' yang sekaligus menjadi ciri *independensinya* mengingat perwakilan pihak-pihak yang berkepentingan tersebut dianggap menjamin proses pembongkaran fakta yang terselubung. Contoh tim gabungan yang pernah ada antara lain TGPF untuk kerusuhan 13-15 Mei 1998. Tim ini dibentuk atas dasar keputusan Menhan/Pangab, Mendagri, Jaksa Agung, Menteri UPW, Menteri Kehakiman, tgl. 23 Juli 1998 yang terdiri dari unsur pemerintah, TNI, POLRI, Komnas HAM, akademisi, LSM, dan unsur masyarakat lainnya. Setelah melaksanakan tugasnya selama tiga bulan, tim ini akhirnya mengeluarkan kesimpulan akhir tgl. 23 Oktober 1998.

Sebelum kesimpulan akhir dikeluarkan, terjadi pertarungan yang luar biasa di dalam tubuh TGPF antara pihak yang hendak mengungkapkan fakta dan kesimpulan atasnya dengan pihak yang hendak menggelapkan fakta. Akhirnya pihak pertama mampu menekan pihak kedua dengan ancaman 'walk-out' dan 'konferensi pers' supaya bagaimanapun juga kebenaran diumumkan. TGPF akhirnya merumuskan kesimpulan akhir a.l. (1) "*Sebab pokok terjadinya kerusuhan 13-15 Mei 1998 adalah terjadinya persilangan ganda antara dua proses pokok, yakni proses pergumulan elit politik yang bertalian dan proses pemburuan ekonomi moneter yang cepat...*" (2) "*peristiwa Kerusuhan 13-15 Mei 1998 adalah puncak dari rentetan kekerasan yang terjadi dalam berbagai peristiwa sebelumnya, seperti penculikan...*" Hasil kerja TGPF diserahkan kepada pemerintah melalui Menteri Kehakiman supaya ditindaklanjuti. Namun semua rekomendasi (ada delapan!) tidak dilanjutkan oleh pemerintah, khususnya rekomendasi untuk menyelidiki rapat di Markas Kostrad Jakarta, tgl. 14 Mei 1998

dan proses yudisial terhadap mantan Pangkoops Jaya, Mayjend TNI Sjafrie Sjamsoeddin, dan Pangkostrad Letjend. Prabowo.

Ketiga, KPP HAM. Hingga kini ada dua model KPP HAM berdasarkan landasan hukumnya: model UU 39 tahun 1999 dan model UU 26 tahun 2000. Dua model ini memiliki kekuatan hukum yang berbeda meski keduanya hanya bisa dibentuk oleh Komnas HAM. Ciri independensinya terletak pada proses pembentukan dan pelaksanaan tugasnya yang berada dibawah Komisi Nasional yang menangani urusan HAM sehingga dianggap lebih peka pada suara korban, lebih objektif, dan lebih profesional dalam melihat masalah dari sudut HAM. Perbedaannya sebagai berikut. Model *pertama* akan tembus pada “rekomendasi” atau saran kepada pemerintah untuk diperiksa oleh Pengadilan HAM ad-hoc (=sementara). Untuk sampai pembentukan Pengadilan HAM ad-hoc, sekali lagi dipakai jalur DPR (jalur politis: tergantung partai-partai politik dan kekuatan politik di Jakarta) yang perlu menyatakan usulan resmi kepada Presiden. Model ini telah dialami a.l. oleh KPP HAM Timor Timur, KPP HAM Aceh yang hingga kini belum ditindaklanjuti oleh pemerintah dengan menggelar pengadilan yang adil. Misalnya untuk Timtim, Indonesia belum mengadili satu orangpun sementara UNTAET sudah mengadili dan menjatuhkan hukuman a.l. terhadap pelaku-pelaku kasus pembantaian di Liquisa – yang dikenal dengan Tim Alfa: gabungan antara Kopassus dan milisi pro integrasi – a.l. sebesar 33 tahun!!

Model *kedua* lain jalurnya. Model ini akan tembus pada kesimpulan hukum yang mengikat karena sudah merupakan langkah hukum (**penyelidikan**) yang harus ditindaklanjuti dengan **penyidikan** oleh Kejaksaan Agung dan penuntutan di Pengadilan HAM permanen (ada 4 lokasi). Dalam jalur kedua ini, pemerintah, DPR, partai-partai politik, kalangan masyarakat, tidak boleh mencampuri urusan proses hukum. Model ini dipakai dalam KPP HAM Papua yang menangani perkara Abepura. Kelemahan dalam jalur ini adalah kenyataan bahwa Komnas HAM ternyata bukan lagi lembaga yang peka pada suara korban, bersikap jujur dan adil. Misalnya saja saat KPP HAM Papua (Abepura) melaporkan hasil penyelidikan dengan kesimpulan ‘diduga telah terjadi pelanggaran berat HAM : kejahatan terhadap kemanusiaan’, banyak anggota Komnas HAM melawan dengan hebat kesimpulan tersebut. Akibatnya terjadi kebuntuan sehingga perlu dibentuk tim kecil lagi yang terdiri dari anggota Komnas sendiri (bukan KPP HAM!) untuk meneliti kesimpulan KPP HAM yang sebenarnya dibentuk sendiri oleh dan bekerja untuk Komnas HAM. (Nasib yang sama telah dialami sebelumnya oleh KPP HAM Timtim saat melaporkan hasilnya kepada pleno Komnas HAM). Meski demikian, toh laporan tembus ke Kejaksaan Agung untuk dilakukan **penyidikan** tetapi tetap macet hingga hari ini.

Model	Jalur	Keanggotaan	Contoh	Hasil
Pansus	Politik	Partai politik	Pansus Trisakti	Kesimpulan: tidak ada pelanggaran HAM
TGPF	Hukum Biasa	Pemerintah,	TGPF untuk	“Rekomendasi”

		TNI, Polri, masyarakat	kerusuhan 13-15 Mei 1998	yang tidak ditindaklanjuti oleh pemerintah
KPP HAM	Pengadilan HAM	Komnas HAM dan masyarakat	KPP HAM Timtim, KPP HAM Aceh, KPP HAM Papua	“Rekomendasi” yang tidak ditindaklanjuti atau “Kesimpulan” untuk penyidikan yang berhenti di Kejaksaan Agung

Perkara Theys : pelanggaran HAM-kah?

Secara cukup mudah masyarakat dapat mengikuti perkembangan kasus ini dari media massa dimana pemerintah pusat betul-betul memberikan perhatian kepadanya baik melalui mabes polri maupun rakor polkam. Dengan demikian, *de facto* perkara Theys memang perkara politis yang langsung diurus oleh penyelenggara negara tertinggi karena rupanya langsung bersangkutan paut dengan kebijakan negara tertinggi.

Jika meninjau perkaranya: **pembunuhan bermotif politik** (seperti dinyatakan oleh pihak kepolisian). Pembunuhan tersebut jika ditempatkan dalam sejarah kemanusiaan Papua menjadi lain sifatnya. Mengapa? Karena pembunuhan tersebut telah terjadi puluhan kali sesudahnya terhadap orang-orang Papua yang dianggap melawan pemerintah atau dicap OPM sebelum yang bersangkutan diajukan ke pengadilan. Dokumentasi perkara ini bisa dilihat dalam laporan kasus-kasus pelanggaran HAM seperti Timika (1995), Mapnduma (1996), Biak (1998), Nabire (2000), Wamena (2000). Theys memenuhi kriteria pola ini karena dia adalah **(1)** orang sipil yang sedang **(2)** dalam proses pengadilan (dalam status tahanan luar) atas dakwaan *makar* karena keyakinan politisnya dan **(3)** mengalami tindak pembunuhan politis yang merupakan pengulangan pola kekerasan sebelumnya. Pengulangan pola kekerasan politik yang tidak pernah dihentikan oleh negara atau dikoreksi di muka pengadilan dapat dinilai sebagai kebijakan negara (tak tertulis) karena negara membiarkan pola kekerasan politik terjadi secara berulang dan intensif. Dalam kaca mata pengadilan HAM, fakta-fakta tersebut memenuhi unsur ‘kebijakan negara’ (*state policy*) dan unsur ‘sistematik’ atau ‘meluas’ (*systematic or widespread*) yang menjadi indikasi utama dugaan terjadinya pelanggaran berat HAM yang digolongkan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan.

UU No. 26/2000 menyatakan kejahatan terhadap kemanusiaan adalah “*salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematik yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil.*” (Ps 9). Penjelasan pasal 9 menyatakan yang dimaksud dengan serangan yang ditujukan secara langsung terhadap penduduk

sipil adalah: “*suatu rangkaian perbuatan yang dilakukan terhadap penduduk sipil sebagai kelanjutan dari kebijakan penguasa atau kebijakan yang berhubungan dengan organisasi.*”

Dalam tata peradaban dunia dewasa ini, tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan ini dinilai sebagai kejahatan amat serius setara dengan genosida, kejahatan perang, dan kejahatan agresi. Karenanya dunia internasional telah bertekad untuk memusuhinya karena tindak kejahatan tersebut mengancam seluruh umat manusia. Ini sudah dibuktikan misalnya penahanan diktator Chile, Augusto Pinochet, saat dia berada di Eropa; pengadilan internasional untuk penjahat perang bekas Yugoslavia seperti Slobodan Milosevic (mantan presiden Yugoslavia); pengadilan internasional untuk Rwanda yang dilanda perang saudara dan pembasmian etnis.

Pakai yang mana?

Melihat bahwa kasus Theys tidak dapat dilepaskan dari bingkai kebijakan negara terhadap masalah Papua seperti terlihat dari pola kejadian serupa selama ini, maka tidak mudah untuk menetapkan perangkat TPI mana yang memadai dan berbobot guna membongkar kasus Theys. Baiklah kita kembali kepada fakta yang berkembang.

Presidium Dewan Papua saat bertemu dengan Ketua DPR-RI, Akbar Tandjung, mengajukan usul untuk membentuk Pansus untuk kasus Theys. Akbar menjawabnya dengan menyatakan bahwa hal itu bergantung pada anggota dewan untuk menggunakan hak inisiatifnya. Seandainya, mayoritas anggota DPR-RI akhirnya menggunakan hak inisiatifnya maka model TPI adalah **model Pansus** dengan risiko hukum yang sudah terjadi dengan Pansus Trisakti.

Tanggal 11 Desember 2001, Komnas HAM mengumumkan hasil pantauan Tim Pencarian Fakta (TPF) yang telah dikirim ke Jayapura dan mengeluarkan rekomendasi supaya pemerintah membentuk Tim Independen Nasional yang terdiri dari Puspom TNI, POLRI, LSM, Universitas, Kalangan agama guna mengungkapkan perkara kematian Ketua Presidium Dewan Papua. Kalau demikian, maka Komnas HAM memilih **model tim gabungan** sehingga kita dapat ramalkan kekuatan hukum, proses kerja, hasil akhir, dan tanggapan pemerintah nantinya berdasarkan pengalaman TGPF untuk kerusuhan Mei 1998. Tim ini akan memiliki kelemahan utama dari segi integritas tim dan tingkat legalitas hukumnya. Pemerintah sedang mempertimbangkan tanggapannya terhadap usulan ini.

Lalu bagaimana dengan tuntutan masyarakat untuk mendatangkan tim penyelidik internasional dari PBB, seperti **pelapor khusus** (*special rapporteur*) atau **mahkamah pidana internasional**? Hal ini perlu kita cermati bersama. Tuntutan masyarakat tersebut pantas muncul dan dapat dimengerti mengingat jalur-jalur penegakan hukum di Indonesia ini betul-betul memprihatinkan, hampir untuk semua kasus pelanggaran berat HAM. Namun demikian, tuntutan itu perlu

ditempatkan dalam kenyataan hukum internasional yang diringkaskan sebagai berikut.

Jalur PBB adalah jalur negara sehingga hanya negara peserta lembaga itulah yang memiliki hak suara (dan kewajiban) untuk meminta campur tangan PBB. Warganegara dari setiap negara peserta, kalangan LSM, kalangan agama-agama, adat, atau lembaga lain, tidak dapat secara formal mengajukan permintaan ke PBB karena anggota lembaga tersebut hanya yang berstatus negara. Dengan demikian untuk mendatangkan **pelapor khusus** (utusan khusus komisi HAM PBB) bidang HAM yang hendak memeriksa perkara Theys (atau perkara lainnya di Indonesia) hanya mungkin kalau pemerintah Indonesia memintanya atau mendapat tekanan dari dunia internasional atau Dewan Keamanan PBB memutuskannya demikian. Jadi PBB bergerak atau tidak amat bergantung dari kemauan negara-negara besar di dunia yang praktis mendominasi percaturan keputusan di PBB; dan jika melihat suasana umum dunia, kiranya negara-negara besar sedang amat sibuk dan berkonsentrasi penuh untuk memerangi terorisme dan perang Afganistan.

Mahkamah Pidana Internasional juga sama. Meski telah dirumuskan Statuta Roma 1998 yang mengatur tentang pendirian Mahkamah Pidana Internasional permanen, tetapi Indonesia belum menandatangani perangkat hukum itu dan hingga kini baru 14 negara yang meratifikasikannya dari jumlah minimal yang dituntut untuk dapat berlaku secara internasional, yakni 60 negara. Mahkamah Pidana Internasional memang pernah terbentuk misalnya untuk mengadili penjahat perang dunia II (pengadilan Nuremberg), atau untuk mengadili pembasmian etnis di bekas Yugoslavia 1993 (*International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia*), atau untuk mengadili pembasmian etnis di Rwanda 1994 (*International Criminal Tribunal for Rwanda*). Tetapi itu semua bersifat **ad-hoc** (kewenangan mengadili sementara) dan terjadi setelah Dewan Keamanan PBB memutuskan untuk campur tangan justru saat pembasmian etnis nyaris selesai atau setelah semua bencana kemanusiaan telah berjalan.

Berdasarkan unsur-unsur yang dapat dilihat dalam kasus Theys, menurut hemat saya, peluang hukum yang paling kuat untuk coba membongkarnya adalah **KPP HAM model kedua** yang dilandasi dengan UU No. 26 th. 2000 tentang Pengadilan HAM. Menurut hukum, perangkat ini paling kuat (ps. 19) karena mampu melakukan pemeriksaan terhadap peristiwa, saksi, korban; memanggil saksi untuk dimintai keterangan bahkan dengan daya paksa; meminta dokumen dari pihak yang terkait; atas perintah penyidik dapat melakukan pemeriksaan surat, penggeledahan, penyitaan, mendatangkan ahli. **Kekuatan sekaligus kelemahannya** adalah bagaimana Komnas HAM mengisi personal KPP HAM karena hanya Komnas sendirilah yang berhak untuk itu (ps. 18). Jika KPP HAM diisi oleh orang-orang yang profesional, terpercaya di mata masyarakat, memiliki integritas moral tinggi, dan bukan anggota TNI dan POLRI, harapan besar bahwa kinerjanya akan berbobot dan mampu menghadapi lingkaran *impunity* (kebal hukum) yang tetap amat perkasa di Indonesia ini. Jika personilnya tidak

berbobot dan tidak dapat dipercaya, maka lingkaran kebal hukum hanya akan semakin diperkokoh.

Dalam konteks KPP HAM inilah, masyarakat internasional harus ditarik perhatiannya agar bersedia memberikan dukungan kepada masyarakat Papua dan tekanan kepada pemerintah Indonesia melalui mekanisme hubungan diplomatik, jalur finansial, dan badan-badan kemanusiaan PBB agar suasana kemanusiaan ini diperbaiki secara nyata.

Jayapura, 19 Desember 2001

J. Budi Hernawan ofm

Mantan Anggota KPP HAM Papua

Bekerja pada Sekretariat Keadilan dan Perdamaian Keuskupan Jayapura