

Mengisi Gagasan Pembentukan
Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi
Konteks Papua

**Sumbangan pikiran untuk
Workshop “Menggagas Masa Depan Penegakan
HAM”
Oleh Kontras Papua**

Jayapura, 10-14 Juni 2002

**Oleh
J. Budi Hernawan ofm**

***Sekretariat Keadilan dan Perdamaian
Keskupan Jayapura***

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

Jayapura, 10 Juni 2002

No. : 148/BD/02/1.5

*.... I had finally come to believe that real justice is not punishment but restoration, not necessarily to how things used to be, but to how they really should be.
(Marietta Jaeger, ibu korban, Afrika Selatan).*

Mengisi paham Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Papua sebenarnya sudah dicoba dua tiga tahun lalu di kalangan gereja-gereja Papua yang coba menangkap momen politis yang terbuka saat Soeharto turun tahta. Tetapi wacana tersebut tidak sempat berkembang karena komponen masyarakat lainnya sedang diserap perhatiannya dalam mengungkapkan segala kekecewaan, kemarahan, dendam, ketidakpuasan, kepada pemerintah, TNI, dan Polri. Kini momen politis tersebut datang lagi dalam kerangka UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus pasal 46 yang memberikan peluang hukum kepada masyarakat Papua untuk mendirikan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Tidak mudah untuk mengisi kesempatan politis itu tanpa pemahaman yang kuat mengenai inti KKR yang menjadi paham umum dalam komunitas internasional. Karena itu dalam persiapan yang singkat, saya akan coba bagikan sejumlah unsur KKR hakiki:

1. kerangka dasar KKR
2. kenyataan di Papua yang dihadapi oleh KKR
3. konsekuensi pendirian KKR

1. Kerangka Dasar KKR

Secara mendasar ada dua cara yang betul berbeda untuk menangani pengalaman masa lalu yang pahit: jalur pengadilan HAM dan jalur KKR. Pengadilan HAM bertujuan memeriksa **fakta hukumnya**, menuntut pertanggungjawaban seluruh sistem yang terlibat, kemudian menjatuhkan vonis kepada pihak yang bersalah. KKR bertujuan menggali **fakta beserta konteks historis** (akar masalah, konteks budaya, struktur politik) berdasarkan kesaksian korban untuk mencari kebenaran dan akhirnya pemulihan hubungan antara korban dengan pelaku. Karena itu sejak awal seluruh unsur masyarakat Papua beserta Pemerintah, DPRD, TNI, dan Polri di Papua perlu amat menyadari perbedaan ini.

1.1. paham "rekonsiliasi"

Rekonsiliasi adalah konsep yang begitu padat. Arti “rekonsiliasi” tidak semurah dengan berjabat tangan atau memaafkan segala kesalahan setelah orang bertengkar atau berkelahi. Secara sederhana dapat digambarkan sebagai pencapaian kesepakatan antara pihak korban dan pihak pelaku untuk menyelesaikan konflik, untuk membuat damai, untuk memulihkan hubungan, untuk menciptakan masa depan yang lebih baik, serentak memberikan ganti rugi atau pemulihan lainnya. Gambaran itu sederhana saja tetapi akan menjadi rumit saat diterjemahkan dalam mekanisme hukum dan ditempatkan dalam konteks politik Papua dewasa ini. Pemulihan itu menyangkut hubungan antar orang/ pribadi, struktur sosial, dan struktur politik. Dapat diringkaskan dengan perkataan “*forgive but don’t forget*” (mengampuni namun jangan melupakan).

KKR dimaksudkan untuk memulihkan kembali suatu suasana masyarakat dimana korban dan pelaku dapat berjumpa kembali dan menggariskan sejarah masa depan yang baru. Dengan demikian inti KKR adalah untuk memperbaiki, membantu siapa saja dan pihak mana saja untuk mengolah dan menyembuhkan pengalaman yang pahit masa lampau sehingga tidak menjadi suatu beban berat bagi masa depan.

1.2. kemauan politik dan mekanisme hukum

Saat gagasan rekonsiliasi atau perdamaian itu dituangkan dalam mekanisme hukum, mau tidak mau paham tersebut berkaitan dengan konteks politik tertentu dan perlakuan politik tertentu pula. Wujud nyata dari kemauan politik suatu negara untuk menangani masa lampaunya yang pahit adalah pembentukan KKR. Di Papua hendak dibentuk KKR seperti telah digariskan dalam pasal 46 UU No. 21/ 2001 tentang Otonomi Khusus.

Kemauan politik tersebut akan sangat menentukan kinerja KKR karena langsung menentukan sendi dasar KKR. Ambil saja contoh dari sejumlah pengalaman KKR di sejumlah negara¹. Afrika Selatan misalnya mampu menangani pengalaman masa lampaunya dan mencegah terjadinya tindak balas dendam massal kulit hitam terhadap kulit putih bukan karena adanya UU yang mengatur hal itu tetapi karena pihak korban –yang dilambangkan dalam diri Nelson Mandela – mampu membuka jalan baru: pemulihan harkat kemanusiaan (konsep Afrika Selatan: *ubuntu* atau harkat kemanusiaan sejati)². Sikap ini mampu menjadi kemauan politik yang mengalahkan segala nafsu balas dendam.

Di Uganda (1974) pemerintah membentuk KKR atas tekanan komunitas internasional dan kemudian menerbitkan laporan 1.000 halaman tetapi tidak mampu mengumumkan kasus-kasus individual sehingga gambaran masalah begitu umum, kabur, dan diabaikan oleh pemerintah Idi Amin yang berkuasa. Di Chile (1990-1991), kemauan politik untuk menangani masa lalu tidaklah sungguh besar sehingga ketika laporan KKR (1.800 hlm.)

¹ Daan Bronkhorst, *Truth and Reconciliation: Obstacles and opportunities for Human Rights*, Amsterdam: Amnesty International Dutch Section, 1995, hlm. 85-89. Penulis itu meneliti berbagai kinerja KKR yang telah dibentuk di lima benua sejak tahun 1971-1995.

² Desmond Tutu, *No Future without Forgiveness*, London: Rider Book, 1999, hlm. 34-35.

diumumkan oleh Presiden Aylwin dan pemerintah meminta maaf kepada keluarga korban, faksi militer mulai melakukan teror dan pembunuhan politik terhadap senator terkemuka dari partai oposisi. Akibatnya seluruh proses rekonsiliasi terhenti dan junta militer kembali berkuasa. Kelemahan yang terjadi di Uganda terulang di Chad (1991-1992). KKR berhasil menerbitkan laporannya tetapi oleh pemerintah laporan tersebut dijadikan sarana ampuh untuk cuci tangan³ saja tanpa tindak lanjut yang memadai.

Berdasarkan penelitiannya, Priscilla B. Hayner akhirnya merumuskan bahwa KKR yang bermutu memiliki empat kriteria fundamental⁴:

- (1) memfokuskan diri pada masa lalu,
- (2) tidak memfokuskan diri pada kejadian khusus tetapi berusaha menggambarkan seluruh potret pelanggaran hak asasi manusia atau pelanggaran hukum humaniter internasional selama kurun waktu tertentu,
- (3) bekerja dalam kurun waktu tertentu (bersifat sementara) dan selesai dengan terbitnya laporan fakta-fakta hasil temuan komisi,
- (4) memiliki kekuasaan yang memadai, dukungan dana, akses kepada informasi, jaminan keamanan untuk menggali masalah-masalah yang peka, dan pengaruh yang luas saat menerbitkan laporan.

1.3. perangkat-perangkat komisi

Dalam KKR biasanya terdapat sejumlah perangkat kerja yang disebut komisi dan sub-komisi. *Komisi* berisikan anggota komisi (komisioner) yang memegang tanggung jawab penuh terhadap kinerja komisi. Selain kekuatan hukum dan politis, mutu dan wibawa komisi ditentukan oleh kredibilitas anggota komisi. Karena itu komisioner mau tidak harus diisi oleh orang yang bobot moralnya tidak dapat diragukan, dapat diterima oleh semua pihak (pelaku dan korban), berwawasan luas, dan tidak didasarkan prinsip representasi (wilayah, kelompok, kepentingan politis, agama, suku) karena komisioner harus dapat berdiri di atas semua kepentingan dan melindungi semua kepentingan. *Sub-komisi* adalah orang-orang dengan keahlian khusus yang bertugas membantu pekerjaan komisioner tetapi tidak memegang tanggung jawab komisi. Ahli hukum, forensik, bahasa, sejarah, medis, dan bidang lain yang dianggap relevan masuk sebagai tenaga ahli yang membantu tugas Sub-komisi. Biasanya ada tiga sub-komisi: [1] penyelidikan pelanggaran berat HAM, [2] kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi, [3] amnesti.

2. Kenyataan di Papua

Saat berbicara mengenai KKR di Papua, saya bertitik tolak dari pegangan umum di atas yang de facto telah menjadi pengalaman banyak negara dan diteliti secara kritis oleh banyak ahli.

³ Priscilla B. Hayner, "Fifteen Truth Commissions 1974 to 1994: A Comparative Study", dalam: *Human Rights Quarterly* 16 (1994), hlm. 597-655.

⁴ *Ibid.*, hlm. 604

2.1. menangani masa lalu

Dengan gampang setiap orang Papua mengisahkan berbagai macam peristiwa tragis: “bapa dibunuh di kali, ibu dan adik perempuan diperkosa, kampung-kampung dibumihanguskan, hutan sagu dihabiskan dan diganti dengan rumah-rumah transmigrasi, perusahaan masuk tanpa bicara”, dsb. Ingatan penderitaan (*memoria passionis*) itu begitu hidup dan diwariskan dari generasi ke generasi sehingga menjadi ingatan kolektif. Namun tidak semua ingatan tersebut didokumentasikan atau dicatat secara tertulis sehingga dapat menjadi fakta-fakta yang kuat dan tahan uji di hadapan hukum. Baru dalam tahun 1990-an sejumlah kasus penting didokumentasikan oleh kalangan Gereja-gereja di Papua dan LSM. Selain itu, selama puluhan tahun para korban atau saksi belum pernah mendapat kesempatan untuk menyatakan kepedihannya atau pengalamannya di hadapan siapapun juga. Sebagian kecil saksi atau saksi korban sekarang dapat memberikan kesaksian entah di tingkat lokal, nasional dan internasional (misalnya kasus pembunuhan Theys H. Eluay), tetapi hal itu tidak terjadi dengan kasus operasi militer tahun 1977 di Wamena⁵ atau Akimuga. Saksi-saksi juga tidak terekam dalam peristiwa pengungsian besar 1984-1988 dari wilayah Muyu, Pedalaman Merauke, ke negara PNG⁶. Dengan demikian hingga kini data yang tersedia mengenai fakta dan konteks pelanggaran berat HAM amat terbatas begitu juga saksi yang telah mendapat pendampingan sehingga mampu mengungkapkan pengalaman hidupnya secara akurat, lengkap, dan jujur.

Secara ringkas terdapat tiga unsur faktual yang turut melatarbelakangi persoalan di Papua dewasa ini:

1. Suatu kompleks pengalaman selama puluhan tahun terakhir ini yang lazimnya disebut “Memoria Passionis” yang kolektif, atau “ingatan penderitaan sebangsa”. Pengalaman-pengalaman penderitaan bersumber pada:
 - a. pada kebijaksanaan pembangunan yang diterapkan Pemerintah Indonesia selama 38 tahun terakhir ini.
 - b. terjadinya puluhan pelanggaran HAM di wilayah Papua selama Papua diintegrasikan kedalam Republik Indonesia.
 - c. kehadiran serta tingkahlaku ABRI di wilayah ini yang lazimnya ditandai suatu sikap arogan dan main kuasa sewenang-wenang.
2. Kejadian-kejadian selama sejarah Bangsa Papua seperti:
 - a. Program kemerdekaan yang diprakarsai oleh Pemerintah Belanda pada tanggal 1 Desember 1961, dengan [1] mengangkat wakil-wakil masyarakat setempat menjadi 50% dari jumlah anggota Nieuw Guinea Raad (DPR), [2] mengibarkan bendera

⁵ Dr. Benny Giay telah mencoba mendokumentasikan operasi militer terhadap suku Dani tahun 1977 dengan mewawancarai sejumlah saksi yang masih hidup. Usaha tersebut dicatat dalam sebuah catatan “Peristiwa Jayawijaya 1977”, Jayapura: Juli 2001.

⁶ SKP Keuskupan Jayapura pernah diminta oleh UNHCR untuk mengadakan penelitian mengenai pengungsi Muyu yang telah kembali dari PNG ke kampung halamannya. Penelitian singkat itu dituangkan dalam laporan “Returnees from Papua New Guinea to Irian Jaya, a survey report”, Jayapura: SKP Keuskupan Jayapura, 1999

- Bintang Kejora berdampingan dengan bendera Belanda, dan [3] mensosialisasikan lagu kebangsaan “Hai Tanahku Papua”.
- b. Penetapan “New York Agreement” (NYA) pada tahun 1962, yang dijadikan dasar peralihan Nederlands Nieuw Guinea dari kekuasaan pemerintah Belanda kepada kekuasaan pemerintah Indonesia. Kesepakatan dasar ini ditetapkan tanpa pengambilan bagian oleh Bangsa Papua sendiri didalam perundingan.
 - c. Penentuan Pendapat Rakyat (PEPERA) pada tahun 1969, yang dilaksanakan secara tidak benar karena disertai intimidasi, paksaan, penganiayaan, dan dengan menafsirkan secara sepihak isi persyaratan pelaksanaan sebagaimana tertuang dalam NYA, hingga bercacat hukum.
3. Protes masyarakat selama ini yang tidak pernah didengar atau ditanggapi dengan serius oleh pihak yang berkuasa, maka
- a. Bangsa Papua tidak pernah merasa diri diakui martabat serta jati dirinya sebagai manusia sejati.
 - b. Bangsa Papua tidak pernah merasa diri diakui dan dilindungi sebagai warga negara Indonesia sepenuhnya dengan segala hak serta kewajibannya sebagai warga negara, seperti digariskan dalam alinea ke-4 pembukaan konstitusi Republik Indonesia (UUD 1945)

Pengalaman di atas akhirnya betul menjadikan bangsa Papua merasa tidak berdaya karena terus-menerus diperlakukan bukan sebagai manusia yang memiliki harkat dan martabat dengan bangsa-bangsa lain di dunia ini.

2.2. keterpecahan masyarakat

Kenyataan lain yang dihadapi di Papua dewasa ini adalah keterpecahan antar berbagai pihak yang terus makin tajam. Sejumlah kotak yang makin tak dapat dipertemukan adalah Papua dengan non-Papua, pro-O dengan pro-M⁷, Kristen dengan Islam. Masing-masing pihak cenderung menutup diri dalam tempurungnya dan enggan untuk membuka hati dan pikiran guna mengusahakan suasana baru secara bersama. Kenyataan sedemikian tidak membantu siapapun juga untuk mengadakan dialog apalagi sampai dengan tahap rekonsiliasi.

Semboyan “Papua sebagai zona damai” memang terus dipajang dan diomongkan tetapi belum sampai pada tahap untuk mengisinya hingga menjadi pedoman kerja yang konkret dan operasional. Langkah dialog antar ghetto tersebut menjadi prasyarat mutlak adanya proses rekonsiliasi yang sejati.

2.3. kemauan politis dan perangkat hukum

Kemauan politis pemerintah dan perangkat hukum menjadi prasyarat lain bagi terciptanya rekonsiliasi yang tepat. Kalau dalam UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus ps. 46 dikatakan bahwa KKR “demi pemantapan

⁷ Uraian mengenai keterpecahan antara kelompok O dan M dapat dibaca dalam tulisan Theo van den Broek ofm, *Mengatasi Keterpecahan yang Melumpuhkan*, Jakarta: 2002.

persatuan dan kesatuan bangsa” berarti KKR sudah dipasung demi kepentingan integrasi negara. Hal yang sama terjadi jika KKR diarahkan kepada referendum. KKR tidak bisa diabdikan kepada kepentingan politis tetapi kepada kebenaran dan kepentingan korban.

Masyarakat perlu amat kritis dengan ketentuan hukum yang mau tak mau mencerminkan sejauh mana kemauan politis penyelenggara negara dalam KKR. Kalau draft RUU KKR di tingkat nasional tak kunjung berbobot, kalau RUU Pemilu tetap hendak memasukkan TNI dan Polri di arena politik, kalau proses pengadilan HAM Timor Leste, Abepura, Tanjung Priok, Trisakti-Semanggi, tidak pernah mengungkapkan kebenaran, maka dapat diukur di tanah jenis mana bangunan KKR hendak didirikan.

2.4. menggali budaya ‘perdamaian’ dalam adat suku-suku di Papua

Dalam tradisi budaya suku-suku di Papua sebenarnya terdapat adat yang mengatur soal perdamaian antara pihak-pihak yang berselisih, bertikai, bahkan berperang. Di sejumlah wilayah (misalnya, Asmat, Baliem, Beoga, Ilaga), adat tersebut masih dihidupi oleh suku-suku yang bersangkutan dalam menyelesaikan konflik internal mereka. Warisan adat tersebut dapat dipergunakan sebagai wahana simbolis dalam proses rekonsiliasi juga.

Dengan kemajemukan Papua dewasa ini kekayaan adat suku-suku Papua tetap dapat dipergunakan sebagai simbol perdamaian asalkan semua pihak dihantar ke dalam pemahaman yang sama.

3. Konsekuensi-konsekuensi⁸

Setelah memahami secara umum gambaran KKR dan menghadapkannya dengan situasi faktual di Papua dewasa ini, kiranya kita perlu menarik sejumlah konsekuensi mendasar jika hendak mengisi paham KKR yang berbobot.

3.1. kemauan politik

Dengan disahkannya UU No. 21/2001 kemauan politik pemerintah dalam hal KKR mau tidak mau diikat dengan perangkat hukum tersebut. Dengan menyadari konteks politik dan penegakan HAM di Indonesia, pendirian KKR di Papua perlu sangat cermat dan kritis. Pengalaman sejumlah negara yang mendirikan KKR karena tekanan internasional akhirnya tidak membuahkan hasil memadai. KKR tidak bisa dijadikan alat paksa hukum karena memang alasan keberadaannya tidak demikian. KKR hanya bisa berfungsi jika kemauan politik penyelenggara negara di segala tingkat mendukungnya. Di sinilah tugas lembaga non-pemerintah (agama-agama, LSM, dewan adat) untuk mendorong tercapainya ‘political will’ yang kuat. Selain itu unsur pemerintah, TNI, Polri, DPRD perlu membuka diri dan memahami secara jernih hakikat KKR dan tujuan yang hendak dicapai sehingga betul terlibat secara pro-aktif dalam menangani sejarah masa lalu Papua. Akhirnya,

⁸ lihat juga tulisan Theo van den Broek ofm, “Keluar dari suasana traumatis menuju rekonsiliasi” (sumbangan refleksi pada konferensi masyarakat adat Papua), Jayapura, 2002.

masyarakat luas perlu betul terlibat hingga ke lapis terdasar karena merekalah yang menjadi pelaku-pelaku sejarah Papua.

3.2. sistem hukum yang jujur dan adil

Kemauan politis tersebut beriringan dengan penegakan hukum yang jujur dan adil. Dari sejumlah fakta mencolok dewasa ini, dapat diukur sejauh mana penegakan hukum di Papua sungguh menegakkan kebenaran dan berusaha memenuhi rasa keadilan masyarakat. Misalnya, saat para saksi korban peristiwa Abepura 7 Desember 2000 dimintai keterangan oleh KPP HAM Papua, tiba-tiba saksi dipanggil oleh Polres Jayapura. Atau saksi-saksi kasus pembunuhan Theys yang sudah berkali-kali memberikan keterangan kepada sekian tim penyidik dan penyidik, masih diminta ke Jakarta untuk bersaksi.

3.3. dokumentasi pelanggaran HAM dan perlindungan saksi

Tantangan yang tak kalah beratnya adalah bagaimana mendokumentasikan fakta-fakta pelanggaran berat HAM, konteks historis yang melatarbelakanginya, serta melindungi saksi-saksi yang masih hidup. Pengalaman bangsa Papua selama 4 dasawarsa menunjukkan bahwa menyimpan data sama dengan membahayakan nyawa sendiri padahal tanpa data yang akurat dan saksi yang tersedia, kebenaran menjadi amat lemah. Pihak manakah yang bersedia dan mampu untuk mempersiapkan hal ini? Apakah setiap kali kita bebankan ini kepada kalangan LSM, gereja-gereja, atau nantinya perwakilan Komnas HAM?

3.4. pemahaman yang tepat dan mendalam tentang KKR

Pemahaman yang tepat dan mendalam tentang KKR perlu dimengerti oleh semua pihak terutama kalangan legislatif yang hendak merumuskan perangkat hukum KKR. Kalangan non-pemerintah (agama-agama, LSM, dan dewan adat) perlu melobby DPRD agar betul paham dan memiliki kemauan politik untuk menangani masa lalu Papua secara adil.

Tantangan terbesar di Papua adalah problem mengkomunikasikan gagasan kepada publik yang tersebar secara geografis dalam rentang wilayah yang kadangkala hanya bisa ditembus dengan perangkat teknologi tinggi atau bahkan samasekali terputus dengan dunia luar. Tantangan ini perlu diperhitungkan secara seksama dalam upaya melibatkan masyarakat seluas mungkin agar mengerti inti KKR dan terlibat dalam menciptakan masa depan yang lebih adil dan manusiawi karena de facto korban terbesar adalah masyarakat Papua yang tinggal di wilayah pedalaman!