

## **Catatan Ringkas**

### **Keterlibatan SKP-HAM Sulawesi Tengah dalam Menyusun Kebijakan dan Program Pemenuhan HAM untuk Korban Peristiwa 1965/1966 di Kota Palu<sup>(\*)</sup>**

Oleh Nurlaela A.K. Lamasitudju<sup>(\*\*)</sup>

*“Kerja dengan LSM ini menurut saya sangat bagus. Biasanya kan dipahami, LSM ini sukanya mengkritisi, hanya tahu salahnya pemerintah. Padahal, ada banyak hal yang tidak nyambung. Ternyata setelah kita duduk bersama, tujuannya kan sebenarnya sama. Kalau kita bisa bekerja sama, satu tujuan, ya, untuk Kota Palu saya yakin, dengan dukungan juga dari teman-teman, dari lembaga seperti SKP-HAM, bagaimanapun kita tidak bisa berjalan sendiri. Karena, terus terang terbatas pengetahuan kami di bidang HAM. Itu sebenarnya yang menjadi kendala: apa itu HAM, apa itu pelanggaran HAM, apa itu pelanggaran hukum, itu kan sangat abu-abu di kalangan teman-teman (pemerintah).”*

— **Muliati, S.H.**

*Kepala Bagian Hukum Pemkot Palu*

## **Pengantar**

Kota Palu pada saat ini dipandang telah selangkah lebih maju dalam soal penanganan korban pelanggaran HAM, khususnya korban pelanggaran HAM Peristiwa 1965/1966. Sementara di wilayah-wilayah lain di Indonesia—bahkan pemerintah pusat Jakarta—masih gamang dalam menyikapi Peristiwa 1965/1966, Pemerintah Kota Palu telah “mengakui”, ada sejumlah warga Kota Palu yang terimbas menjadi korban dan selama

---

<sup>(\*)</sup> Makalah ini disiapkan untuk acara *Rapat Koordinasi Pemangku Kepentingan Pemenuhan Hak-Hak Korban Kejahatan* yang diselenggarakan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), di Bali, 3—5 Juni 2015.

<sup>(\*\*)</sup> Sekretaris Jendral Solidaritas Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia (SKP-HAM), Sulawesi Tengah. SKP-HAM Sulawesi Tengah adalah organisasi korban yang menjadi wadah berkumpul bagi para korban dan keluarga korban pelanggaran HAM lintas kasus. Sebagai organisasi korban, sebagian besar anggota dan pengurus SKP-HAM adalah para korban pelanggaran HAM. SKP-HAM dibentuk pada tahun 2004. Di samping melakukan advokasi dan pendidikan HAM, SKP-HAM lebih menitikberatkan perhatian pada kerja-kerja pengorganisasian, penguatan, dan pemberdayaan korban dan keluarga korban. Dalam perjalanannya kemudian, SKP-HAM lebih memberikan prioritas untuk mendampingi para korban pelanggaran HAM Peristiwa 1965/1966. Pilihan ini diambil karena, untuk konteks Sulawesi Tengah, khususnya Kota Palu, para korban Peristiwa 1965/1966 masih belum mendapatkan pendampingan secara berkelanjutan.

SKP-HAM memulai kerja pendampingan dengan melakukan pendokumentasian: menggali dan merekam berbagai cerita dan kesaksian dari para korban, untuk kemudian menuliskannya kembali. Sementara ini, SKP-HAM telah mengumpulkan lebih dari seribu kesaksian di empat wilayah (dari 11 wilayah) yang ada di Sulawesi Tengah.

berpuluh tahun hak-hak mereka diabaikan oleh negara: mereka mengalami stigmatisasi, berbagai diskriminasi, dan ketidakadilan secara berkepanjangan.

Setidaknya, ada dua tonggak penting yang menandai pengakuan Pemerintah Kota Palu terhadap para korban pelanggaran HAM itu. *Pertama*, permintaan maaf Walikota Palu, H. Rusdy Mastura, terhadap warga kota Palu yang telah menjadi korban pelanggaran HAM Peristiwa 1965/1966 yang disampaikan pada 24 Maret 2012. *Kedua*, sebagai tindak lanjut dari permintaan maaf itu, diterbitkannya Peraturan Walikota Palu Nomor 25 Tahun 2013 tentang “*Rencana Aksi Hak Asasi Manusia Daerah*”. Perwali Kota Palu tersebut memuat 17 Pasal, dengan tiga pasal yang secara khusus memuat aturan tentang pemenuhan hak bagi para korban (dugaan) pelanggaran HAM.

Terbitnya Perwali Kota Palu Nomor 25 Tahun 2013 itu sendiri tidak terlepas dari adanya kolaborasi antara Pemerintah Kota Palu, SKP-HAM Sulteng—yang dibantu oleh Koalisi Keadilan dan Pengungkapan Kebenaran (KKPK), dan berbagai lembaga negara (Komnas HAM RI, Komnas Perempuan, dan LPSK).<sup>1</sup> Pasca-terbitnya Perwali, sampai saat ini SKP-HAM Sulteng masih harus terus memastikan bagaimana implementasinya dengan terus mendorong Pemerintah Kota Palu agar bisa menjalankan berbagai program pemenuhan HAM bagi para korban secara efektif, tepat sasaran, dan berkelanjutan.

### **Pengorganisasian Korban dan “Kehadiran Negara”**

Keterlibatan SKP-HAM Sulteng dalam mendampingi dan mengadvokasi korban Peristiwa 1965/1966 dimulai pada tahun 2004. Meskipun era reformasi telah memberi peluang untuk membicarakan berbagai hal yang terkait dengan Peristiwa 1965/1966 secara lebih terbuka, namun Peristiwa 1965/1966 masih tetap dipandang sebagai isu yang sensitif. Stigmatisasi dan diskriminasi dalam berbagai bentuk terhadap mereka yang menjadi korban masih berlangsung di tengah masyarakat.<sup>2</sup>

Hal ini pula yang menyebabkan, mengorganisir korban peristiwa 1965/1966, terutama di awal-awal pengorganisasian, menghadapi tantangan yang sangat berat. Ketika SKP-

---

<sup>1</sup> Bagaimana proses yang ditempuh sampai terbitnya Perwali Palu No.25/2015 itu bisa dibaca dalam tulisan saya, “*Peraturan Walikota Palu bagi Korban Peristiwa 1965/1966: Jalan Terjal Inisiatif Lokal*”.

<sup>2</sup> Di Kota Palu dan sekitarnya, mereka yang menjadi korban Peristiwa 1965/1966 kerap disebut sebagai “orang terlibat”.

HAM Sulteng mengadakan berbagai aktivitas dengan korban, kecurigaan, ancaman, dan bahkan intimidasi datang dari sejumlah pihak, baik dari kelompok masyarakat maupun dari pihak aparat keamanan dan pemerintah daerah. Pada tahun 2005, contohnya, seorang Camat dari Kabupaten Donggala (setelah pemekaran, kini wilayahnya masuk sebagai bagian dari Kabupaten Sigi) membuat surat edaran kepada seluruh kepala desa di wilayahnya. Isi surat itu berupa himbauan agar berhati-hati terhadap SKP-HAM karena dianggap sebagai “Gerakan PKI Gaya Baru”.<sup>3</sup> Surat tersebut juga dikirim tembusannya kepada Bupati, Kapolda, Korem, dan dibacakan (pengumuman) selesai sholat Jumat di setiap mesjid.

Berangkat dari kasus tersebut, untuk mengikis kecurigaan dan menghapus tuduhan itu, SKP-HAM kemudian mulai mengomunikasikan setiap aktivitas dengan korban kepada pemerintah setempat. Bagaimanapun, aparat pemerintah memang harus dilibatkan dan didorong untuk mendukung aktivitas korban, pertama-tama, adalah agar tercipta rasa aman di dalam diri korban ketika mereka menjalankan aktivitasnya.

Cara itulah yang kemudian ditempuh SKP-HAM Sulteng: melakukan advokasi terhadap pemerintah mulai dari tingkat bawah, dan membawa ruang-ruang pertemuan korban ke ruang-ruang publik. Pada tahun 2006, temu korban Peristiwa 1965/1966 pertama kalinya dilakukan di Kota Palu. Pada acara itu, kami meminta kesediaan Camat Palu Utara untuk ikut bertandatangan dalam undangan, dan meminta Walikota Palu membawakan sambutan.<sup>4</sup> Di Kabupaten Sigi, Kabupaten Donggala, dan Kabupaten Parigi Moutong, diskusi-diskusi korban kami laksanakan bersama pemerintah desa dan masyarakat di kantor desa. Bekal yang senantiasa kami bawa dalam diskusi dan pertemuan-pertemuan itu adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) (sebelum UU ini dibatalkan oleh MK tahun 2006).

---

<sup>3</sup> “Gerakan PKI Gaya Baru” pernah menjadi isu yang mengemuka di Sulawesi Tengah, terutama di tahun 1975. Isu akan adanya “Gerakan PKI Gaya Baru” pada tahun 1975 itu menyebabkan ada begitu banyak putra-putra daerah Sulawesi Tengah yang ditangkap dan dipenjarakan.

<sup>4</sup> Dari pemerintah Kota Palu yang hadir mewakili Walikota pada acara itu adalah Asisten I, yang pada saat itu dijabat oleh Dharma Gunawan. Dharma Gunawan kini menjabat sebagai Kepala Bappeda dan PM Kota Palu. Pasca-diterbitkannya Perwali Palu No.25/2013, Bappeda Kota Palu bekerja sama dengan SKP-HAM Sulteng melakukan penelitian dan verifikasi terhadap warga Kota Palu yang menjadi korban Peristiwa 1965/1966.

### **Fleksibilitas dan “Pendekatan Budaya”**

Meskipun pihak pemerintah sudah dilibatkan pada sejumlah kegiatan yang berkaitan dengan korban, namun hal itu tidak serta-merta membuat isu yang terkait dengan Peristiwa 1965/1966 tidak lagi dipandang sensitif. Oleh karena itu, dalam mengadvokasi korban Peristiwa 1965/1966, SKP-HAM pun tidak terpaku hanya masuk dari isu yang terkait Peristiwa 1965/1966, namun lebih fleksibel untuk masuk dari berbagai isu lain: dari isu kekerasan terhadap perempuan dan isu kekerasan/konflik horisontal yang kerap terjadi di Kota Palu, misalnya. Isu-isu tersebut dijadikan jalan masuk oleh SKP-HAM di berbagai tema kegiatan untuk kemudian dikaitkan dan direfleksikan dengan Peristiwa 1965/1966. Cara ini ternyata bisa lebih efektif dan bisa lebih diterima oleh banyak kalangan karena relatif bisa lebih dekat dengan kenyataan mereka di kekinian.

Ihwal kekerasan/konflik horisontal itu pula yang diusung SKP-HAM ketika mengagas acara *Dialog Terbuka Memperingati Hari Internasional Hak Korban Pelanggaran HAM atas Kebenaran dan Keadilan* pada 24 Maret 2012. Kekerasan/konflik horisontal yang kerap terjadi antara warga Nunu dan warga Tavanjuka di Kota Palu kemudian direfleksikan dengan Peristiwa 1965/1966. Pertanyaan kunci yang saat itu didialogkan, meskipun terjadi berbagai tindak kekerasan, warga Kota Palu ternyata bisa tetap memegang filosofi per-saudaraan dan kekeluargaan, “*belontana data nosampesuvu*” dan “*nosarara nosanatutu*” ketika Peristiwa 1965/1966 terjadi di Kota Palu sehingga Kota Palu tidak menjadi luluh lantak dan “banjir darah” sebagaimana yang terjadi di wilayah-wilayah lainnya; namun, mengapa pada saat ini, ketika ada gesekan sedikit di antara warga, konflik dan kekeras-an bisa merebak dengan cepat dan cenderung tidak terkendali? Apa warga Kota Palu sudah meninggalkan filosofi *norasara nosabatutunya*? Bilakah hal ini pun adalah buah dari adanya berbagai hal yang belum tuntas diselesaikan di masa lalu?

Ketika acara Dialog Terbuka itulah Walikota Palu, Rusdy Mastura, hadir. Dan pada acara itu pula Walikota Palu menyatakan permintaan maafnya kepada warga Kota Palu yang telah menjadi korban terkait dengan Peristiwa 1965/1966.

Fleksibilitas ini pula yang kemudian dipilih oleh SKP-HAM Sulteng ketika bersama-sama dengan Pemerintah Kota Palu menyusun Peraturan Walikota Palu Nomor 25 Tahun 2013 tentang Rancangan Hak Asasi Manusia Daerah yang memandatkan akan adanya pemenuhan HAM bagi korban pelanggaran HAM. Terlepas dari soal, Perwali itu bukanlah hasil yang sempurna, yang sanggup mengakomodasi semua hak dan kepentingan para korban pelanggaran HAM yang telah berpuluh tahun diperjuangkan, namun seku-rang-kurangnya Perwali itu telah membuka babak baru bagi para korban pelanggaran HAM di Kota Palu yang, harapannya, akan bisa menjadi pintu untuk menembus kebuntuan dan kebekuan dalam upaya penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu.

### **Implementasi Perwali No. 25/2013 dan Ketersediaan Data Korban**

Pasca-terbitnya Perwali Palu No.25/2013, tentu, hal yang seterusnya mesti dilakukan adalah memastikan implemetasinya. Pada tahap (rancangan) implementasi ini pun, khususnya bagi korban pelanggaran HAM Peristiwa 1965/1966, ternyata ada “perma-salahan” sendiri.

Implementasi tidak bisa segera dilakukan karena Pemerintah Kota Palu tidak memiliki data yang berkenaan dengan warga Kota Palu yang telah menjadi korban pelanggaran HAM pada Peristiwa 1965/1966. Untungnya, SKP-HAM telah memiliki data korban dari hasil pendokumentasian yang dilakukan secara bertahap.<sup>5</sup> Meskipun demikian, data korban yang dimiliki SKP-HAM Sulteng itu ternyata tidak bisa serta-merta digunakan. Pemerintah Kota Palu harus terlebih dulu melakukan verifikasi atas data korban pe-langgaran HAM Peristiwa 1965/1966 yang dimiliki SKP-HAM Sul-teng itu agar bisa di-jadikan dasar bagi implementasi Perwali.

Untuk melakukan verifikasi ini, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Palu kemudian bekerja sama dengan akademisi dari Universitas Tadulako Palu. Hasil dari tim verifikasi tersebut, rencananya, akan ditindaklanjuti oleh kelompok kerja khusus yang akan melakukan pengkajian dan perancangan program pemenuhan HAM bagi para korban untuk satu sampai dua tahun ke depan.

---

<sup>5</sup> Data yang dimiliki oleh SKP-HAM itu tidak hanya data korban wilayah Kota Palu, namun juga data korban dari wilayah Kab. Donggala, Kab. Sigi, dan Kab. Parigi Moutong. Khusus untuk wilayah Kota Palu, dari hasil pendokumentasian SKP-HAM Sulteng yang dilakukan pada tahun 2010, tercatat ada 500 nama warga Kota Palu yang menjadi korban Peristiwa 1965/1966.

Sayangnya, dari perspektif SKP-HAM Sulteng, apa yang dihasilkan oleh tim verifikasi itu tidak (atau belum) mengarah pada hal mendasar yang menjadi mandat Perwali, yaitu memastikan siapa saja warga Kota Palu yang (diduga) telah menjadi korban pelanggaran HAM Peristiwa 1965/1966 agar mereka bisa mendapatkan prioritas dari program pemenuhan HAM yang akan dilakukan. Untuk menambal dan menyempurnakannya, SKP-HAM Sulteng mengusulkan kepada Pemerintah Kota Palu (masih di bawah koordinasi Bappeda Kota Palu) untuk melakukan verifikasi perbaikan.

Usulan untuk melakukan verifikasi perbaikan ini diterima oleh Pemerintah Kota Palu. Namun, verifikasi ini tidak bisa segera dilakukan karena sebelumnya “tidak teranggarkan”; dan harus terlebih dahulu menunggu sampai waktu adanya anggaran perubahan. Langkah yang diambil sebagai solusi, verifikasi perbaikan ini (Verifikasi Tahap I) kemudian dilakukan oleh SKP-HAM Sulteng bekerja sama Asia Justice and Rights (AJAR) atas mandat dari Pemerintah Kota Palu dengan pembiayaan dari AJAR. Verifikasi ini pun kemudian lebih diberi bobot lagi dengan sekaligus melakukan penelitian. Pemerintah Kota Palu menganggarkan dan membiayai Penelitian dan Verifikasi Tahap II.<sup>6</sup>

Dari hasil penelitian dan verifikasi itu, ada 485 warga Kota Palu yang menjadi korban Peristiwa 1965/1966.<sup>7</sup> Sampai saat ini, sudah ada sejumlah program pemenuhan HAM dari Pemerintah Kota Palu yang diterima oleh para korban Peristiwa 1965/1966. Sayangnya, boleh jadi karena ini baru pertama kali dilakukan dan Pemerintah Kota Palu sendiri tidak memiliki model yang bisa dirujuk, belum ada koordinasi yang baik di antara SKPD terkait untuk menanggapi dan menyikapi data dari hasil penelitian dan verifikasi terhadap para korban Peristiwa 1965/1966 ini.

Di samping itu, untuk mendukung upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Palu, SKP-HAM pun turut mendorong dan mengupayakan agar ada pengarusutamaan hak asasi manusia di kalangan aparat Pemerintah Kota Palu. Sebagaimana yang diakui Ibu Muliati—yang pernyataannya dikutip di awal tulisan ini—pengetahuan tentang hak

---

<sup>6</sup> Pengumpulan dan verifikasi data dilakukan dua tahap. Tahap pertama dilakukan September s.d. Oktober 2014, dan tahap kedua dilakukan Januari s.d. Maret 2015. Pengumpulan dan verifikasi data dilakukan oleh 18 enumerator yang disebar ke delapan kecamatan di Kota Palu. Mereka yang menjadi enumerator sebagian besar adalah korban dan keluarga korban pelanggaran HAM yang tergabung di SKP-HAM Sulawesi Tengah.

<sup>7</sup> Klik tautan berikut jika ingin mengunduh: [Ringkasan Eksekutif Hasil Penelitian dan Verifikasi Korban Pelanggaran HAM Peristiwa 1965/1966 di Kota Palu](#).

asasi manusia di kalangan aparat pemerintahan masih terbatas. Langkah yang telah diambil, pada saat ini Pemerintah Kota Palu telah menandatangani MoU, baik dengan lembaga negara (Komnas HAM RI, Komnas Perempuan, dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban) maupun dengan organisasi masyarakat sipil (ELSAM Jakarta). ELSAM bahkan telah mengadakan pelatihan hak asasi manusia yang ditujukan bagi para anggota Pokja RANHAM Kota Palu pada Oktober 2014 yang lalu.

### **Menyelaraskan “Irama dan Langgam Kerja”**

Berkolaborasi dengan pemerintah dalam menyusun kebijakan dan program pemenuhan HAM bagi korban pelanggaran HAM memiliki tantangan tersendiri. Tantangan yang paling dirasakan oleh SKP-HAM ketika berkolaborasi dengan Pemerintah Kota Palu adalah “penyelarasan langgam kerja”. Bagaimanapun haruslah diakui, ada “irama dan langgam kerja” yang cukup berbeda antara organisasi masyarakat sipil dengan pihak pemerintahan yang memiliki pakem dan mekanisme birokrasi. Bagi sebagian kalangan, mekanisme birokrasi ini boleh jadi dipandang “menyebalkan”. Hal ini pula yang kerap menjadi kendala, ada sejumlah organisasi masyarakat sipil yang pada akhirnya enggan untuk berhubungan, berkolaborasi, dan bermitra dengan pihak pemerintahan. Di pihak lain, pemerintah pun enggan menggandeng organisasi masyarakat sipil untuk dilibatkan dalam berbagai kesempatan karena dianggap terlalu banyak tuntutan.

Selama ini, bagi SKP-HAM sendiri, ada cukup banyak pembelajaran yang bisa dipetik dari kerja kolaborasi dengan Pemerintah Kota Palu selama ini. Sekurang-kurangnya, kami menjadi tahu, bagaimana kerja dari mekanisme birokrasi yang ada di pemerintahan, sehingga kami bisa mencari jalan terbaik jika di kemudian hari hal yang serupa ini akan berlangsung di wilayah-wilayah lain. Khusus untuk Kota Palu, hal yang membuat kami di SKP-HAM tetap bersemangat adalah adanya keterbukaan dan penerimaan dari Pemerintah Kota Palu untuk terus bekerja sama dan mengupayakan agar apa yang tengah dilakukan ini bisa mencapai tujuan bersama sebagaimana yang diharapkan.

### **Rekomendasi untuk Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Korban**

#### **Untuk Pemerintah**

1. Pemerintah harus segera memulihkan nama baik para korban, terutama bagi para korban yang selama ini diberi stigma sebagai komunis, antek-antek PKI, “orang terlibat”, pemberontak negara, dls..
2. Pemerintah harus melakukan berbagai terobosan di ranah penegakkan hak asasi manusia, dan senantiasa menjadikan hak asasi manusia sebagai perspektif serta dasar pijakan dalam merumuskan berbagai kebijakan dan perencanaan pembangunan.
3. Pemerintah harus memberi prioritas untuk perlindungan dan pemenuhan hak-hak korban; serta merumuskan dan merancang program perlindungan dan pemenuhan HAM bagi para korban secara lebih terencana, terintegrasi, dan saksama agar setiap departemen/dinas/lembaga yang menjadi penyedia layanan, bisa menjalankan program-program pemenuhan HAM bagi para korban secara efektif, tepat sasaran, dan berkelanjutan.
4. Pemerintah perlu untuk mengambil langkah-langkah konkret dan langkah-langkah afirmatif yang ditujukan untuk kepentingan para korban. Khusus untuk korban pelanggaran HAM seperti korban Peristiwa 1965/1966, langkah-langkah yang bisa dilakukan di antaranya adalah dengan memberi dan membuka ruang lebih lebar kepada para korban untuk “mengungkapkan kebenaran” atas peristiwa yang pernah mereka alami dan melibatkan mereka secara penuh untuk turut berpartisipasi dalam berbagai proses tahapan dan kegiatan pembangunan tanpa dihantui dengan ketakutan dan kecemasan serta adanya tekanan, ancaman, stigmatisasi, dan diskriminasi sebagaimana yang pernah terjadi dan mereka alami di masa lalu.
5. Pemerintah perlu untuk senantiasa mengajak dan melibatkan organisasi masyarakat sipil dalam merancang dan menyusun kebijakan serta program-program yang terkait dengan perlindungan dan pemenuhan hak-hak korban.

#### **Untuk Lembaga-Lembaga Negara yang Terkait Isu HAM**

1. Perlu membangun kerja sama dengan pemerintah daerah, sekurang-kurangnya untuk mengupayakan pengarusutamaan hak asasi manusia bagi aparat-aparatnya. Dalam konteks penegakan hak asasi manusia, pengarusutamaan hak asasi manusia ini menjadi penting agar hak asasi manusia senantiasa dijadikan sebagai perspektif serta dasar pijakan dalam merumuskan berbagai kebijakan dan perencanaan pembangunan daerah.



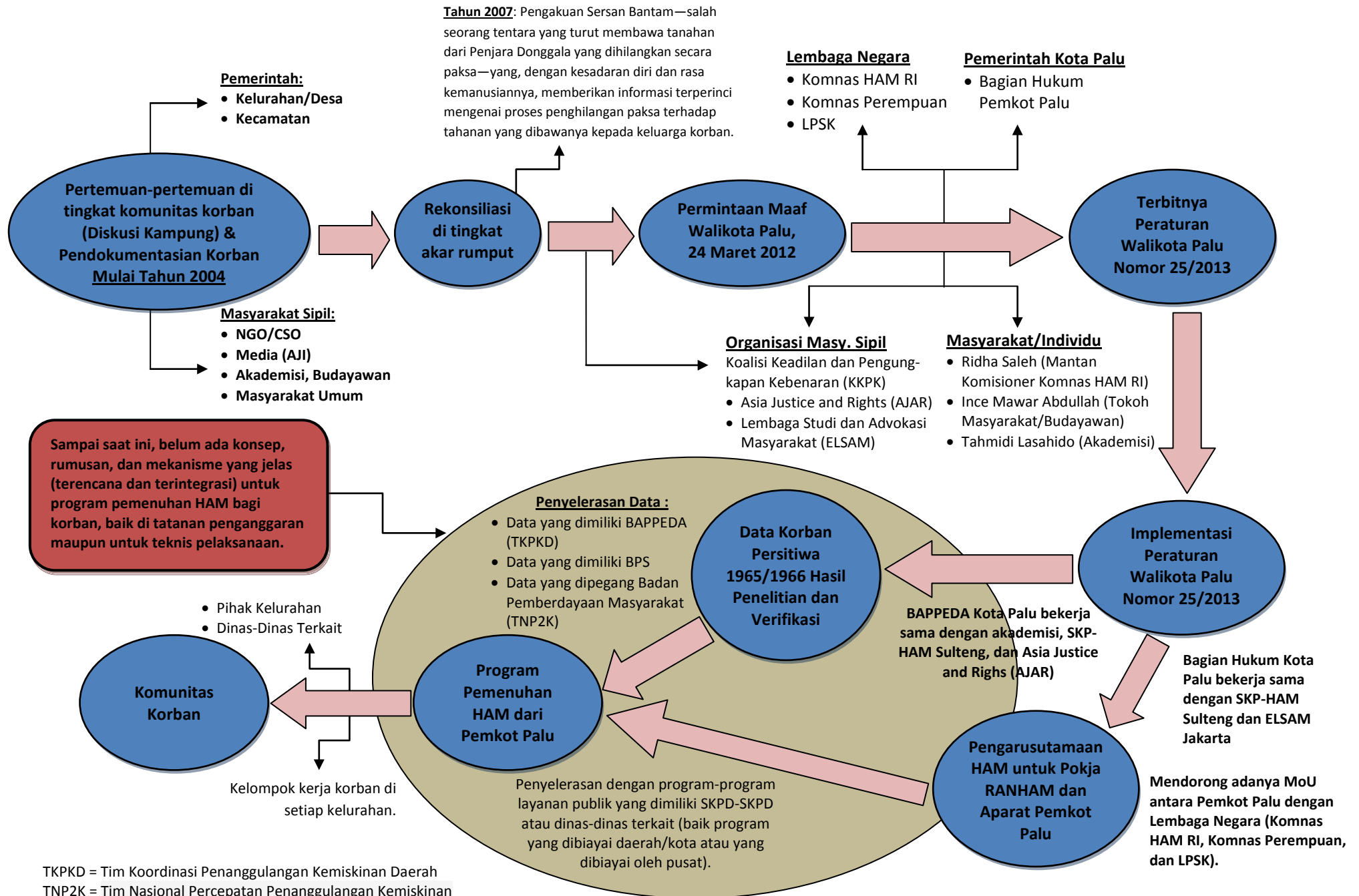
2. Perlu mengambil langkah-langkah terobosan—yang tidak hanya terpaku pada aturan baku dan normatif—yang ditujukan bagi kepentingan para korban pelanggaran HAM, baik dalam hal penanganan maupun untuk pemenuhan hak-hak mereka.

### **Untuk Organisasi Masyarakat Sipil**

1. Harus mengefektifkan jaringan yang kini sudah ada, terutama agar bisa berbagi peran dan saling menguatkan dukungan.
2. Perlu untuk (mulai) terlibat dan melibatkan diri, sekurang-kurangnya membangun komunikasi dengan pemerintah, terutama untuk mengetahui upaya apa saja yang telah dilakukan pemerintah terkait dengan perlindungan dan pemenuhan HAM bagi para korban.

\* \* \*

# SKEMA PROSES ADVOKASI SKP-HAM SULTENG UNTUK KORBAN PERISTIWA 1965/1966



TKPKD = Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah  
 TNP2K = Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

## **Peraturan Walikota Palu bagi Korban Peristiwa 1965/1966: Jalan Terjal Inisiatif Lokal**

Oleh Nurlaela A.K. Lamasitudju<sup>1</sup>

*“Saya sama juga dengan Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu. Pada waktu itu, saya tidak tahu apa-apa. Kondisi negara saat itu, yah, sudah begitu. Tentara juga begitu. Saya juga punya keluarga, banyak yang jadi korban. Sebagai pemerintah Kota Palu, saya minta maaf kepada Bapak, Ibu, Saudaraku semua yang menjadi korban Peristiwa 1965/1966. Saya bisa dikatakan pelaku pada saat itu karena ikut batangkan (menangkap) dan bajaga-jaga (menjaga) rumah tahanan. Ke depan, karena pemerintah kota kami tidak punya data-data, jadi tolong dibantu sama SKP-HAM yang menseseriusi mengurus Bapak—Ibu korban ini. Saya tidak bisa sendiri, akan dibantu melalui SKPD. Sampaikan saja apa yang bisa kami lakukan, untuk sedikit meringankan beban Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu.”*

Demikian, pernyataan Walikota Palu, Rusdi Mastura, ketika dia menyampaikan permintaan maaf kepada korban Peristiwa 1965/1966 di acara *Dialog Terbuka Memperingati Hari Hak Korban Pelanggaran HAM atas Kebenaran dan Keadilan* yang digagas oleh Solidaritas Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia (SKP-HAM)<sup>2</sup> Sulawesi Tengah, 24 Maret 2012. Kini, setelah dua tahun permintaan maaf itu disampaikan, komitmen Pemerintah Kota Palu untuk memberikan pemenuhan hak kepada para korban pelanggaran HAM, mulai terasa geliatnya. Sebuah Peraturan Walikota (Perwali), yang diinisiasi SKP-HAM Sulteng dan dibantu oleh Koalisi Keadilan dan Pengungkapan Kebenaran (KKPK), telah hadir sebagai buah dari adanya permintaan maaf itu.

---

<sup>1</sup> Sekretaris Jendral Solidaritas Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia (SKP-HAM), Sulawesi Tengah.

<sup>2</sup> SKP-HAM Sulawesi Tengah adalah sebuah organisasi korban yang menjadi wadah berkumpul bagi para korban dan keluarga korban pelanggaran HAM lintas kasus. Sebagai organisasi korban, sebagian besar anggota dan pengurus SKP-HAM adalah para korban pelanggaran HAM.

SKP-HAM dibentuk pada tahun 2004. Di samping melakukan advokasi dan pendidikan HAM, SKP-HAM lebih menitikberatkan perhatian pada kerja-kerja pengorganisasian, penguatan, dan pemberdayaan korban dan keluarga korban. Dalam perjalanannya kemudian, SKP-HAM lebih memberikan prioritas untuk mendampingi para korban pelanggaran HAM Peristiwa 1965/1966. Pilihan ini diambil karena, untuk konteks Sulawesi Tengah, khususnya Kota Palu, para korban Peristiwa 1965/1966 masih belum mendapatkan pendampingan secara berkelanjutan.

SKP-HAM memulai kerja pendampingan dengan melakukan pendokumentasian: menggali dan merekam berbagai cerita dan kesaksian dari para korban, untuk kemudian menuliskannya kembali. Sementara ini, SKP-HAM telah mengumpulkan lebih dari seribu kesaksian di empat wilayah (dari 11 wilayah) yang ada di Sulawesi Tengah.

Peraturan Walikota Palu Nomor 25 Tahun 2013 yang berisikan 17 Pasal itu bertajuk “Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Daerah.” Sepintas lalu, seakan tak ada kaitan secara khusus antara tajuk Perwali dengan pemenuhan HAM bagi para korban pelanggaran HAM. Pertanyaan yang sangat mungkin mengemuka: “Bagaimana bisa konteks Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM)<sup>3</sup> bisa terimplementasi sebagai pemenuhan hak bagi para korban pelanggaran HAM, khususnya bagi para korban Peristiwa 1965/1966 yang notabene merupakan korban pelanggaran HAM masa lalu?”

Merujuk RANHAM sebagai pijakan dari Perwali itu, memang bukanlah pilihan mudah: melewati diskusi dan perdebatan yang cukup panjang. Bagaimanapun, harus diakui, jika menyimak program RANHAM III periode 2011—2014, dari tujuh program yang diagendakan,<sup>4</sup> tidak ada satu pun program yang secara tegas diagendakan untuk para korban pelanggaran HAM. Program RANHAM, yang turun dari pemerintah pusat di Jakarta, seakan bisa memberi gambaran bahwa para korban pelanggaran HAM belumlah menjadi prioritas. Bahkan, bagi kalangan pegiat HAM di Indonesia, RANHAM kerap dipandang penuh dengan kepesimisan: agar Indonesia seolah-olah memiliki agenda penegakkan HAM di mata dunia internasional.

Jika demikian halnya, mengapa konteks RANHAM masih dipilih untuk menjadi pijakan Perwali? Bagaimana hal itu bisa dikaitkan dan diimplementasikan untuk mewujudkan pemenuhan hak-hak korban? Akankah itu bisa berdaya dan berhasil guna untuk memastikan terpenuhinya hak-hak dan kepentingan para korban pelanggaran HAM?

\* \*

Permintaan maaf Rusdi Mastura sebagai Walikota Kota Palu kepada para korban pelanggaran HAM, khususnya kepada para korban Peristiwa 1965/1966, boleh dipandang

---

<sup>3</sup> RANHAM, yang tertuang dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 1998, pada dasarnya merupakan panduan dan rencana umum untuk meningkatkan penghormatan, pemenuhan, dan pemajuan hak asasi manusia. Sampai saat ini, RANHAM sudah berlangsung tiga periode: RANHAM I 1998—2003, RANHAM II 2004—2009, dan RANHAM III 2011—2014.

<sup>4</sup> Merujuk pada Peraturan Presiden No. 23/2011, tujuh program RANHAM III yang telah diagendakan adalah (1) Pembentukan dan Penguatan Pelaksana HAM; (2) Persiapan Pengesahan Instrumen HAM Internasional; (3) Harmonisasi Rancangan & Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan; (4) Pendidikan HAM; (5) Penerapan Standar & Norma HAM; (6) Pelayanan Komunikasi Masyarakat; (7) Pemantauan, Evaluasi, dan Pelaporan.

sebagai upaya untuk turut merasakan nasib warga Kota Palu yang telah menjadi korban. Permintaan maaf itu pun bisa sekaligus dimaknai sebagai pengakuan terhadap Peristiwa 1965/1966 yang telah mengakibatkan orang-orang tidak bersalah, khususnya warga Kota Palu, menjadi korban.

Ketika pemerintah pusat masih gamang untuk menyikapi Peristiwa 1965/1966 yang—mengacu pada hasil temuan Komnas HAM—telah mengakibatkan terjadinya berbagai bentuk pelanggaran HAM, permintaan maaf Walikota Palu bisa dipandang sebagai inisiatif lokal yang lahir atas dasar kebutuhan daerah: pemerintah dan masyarakat secara bersama ingin mencari solusi terbaik untuk memutus ketidakadilan dan rantai diskriminasi yang dialami oleh para korban selama puluhan tahun. Namun, bagaimana agar inisiatif tersebut bisa mewujudkan dalam satu tindakan konkret, ternyata bukan perkara yang mudah. Permintaan maaf walikota saja ternyata belum cukup untuk dijadikan modal bagi para korban agar bisa bergerak lebih jauh. Berbagai tantangan justru kembali menghadang di depan.

Sebagai bentuk penyikapan dan tindak lanjut dari permintaan maaf walikota, SKP-HAM terus berupaya membangun dialog dan diskusi, baik dengan unsur pemerintahan, akademisi, maupun dengan masyarakat umum. Sejumlah gagasan untuk meneguhkan permintaan maaf walikota itu sempat dilontarkan. Namun, berkali juga gagasan itu mengalami kebuntuan di tengah jalan.<sup>5</sup> Meskipun tidak sekeras sebagaimana yang terjadi di daerah-daerah lain, tetap muncul resistensi dan penolakan dari berbagai pihak ketika mereka diajak untuk membahas permasalahan di seputar korban pelanggaran HAM, terutama yang menyangkut korban Peristiwa 1965/1966. Di jajaran aparat pemerintah daerah Kota Palu sendiri, ketika inisiatif untuk menerbitkan Perwali dikemukakan, hanya sedikit dari mereka yang mau mendukung; sebagian besar, memilih untuk “tidak bersuara”.

Hal yang patut disyukuri, dengan sedikit dari mereka yang mendukung inisiatif itulah proses bisa terus berlanjut. Bertolak dari Walikota Rusdi Mastura yang kemudian meng-

---

<sup>5</sup> Gagasan awal yang diajukan SKP-HAM Sulteng untuk meneguhkan permintaan maaf walikota itu adalah diterbitkannya Surat Keputusan (SK) Walikota yang menyatakan pengakuan terjadinya pelanggaran HAM dalam Peristiwa 1965 di Kota Palu dan pentingnya reparasi bagi para korban pelanggaran HAM. Walikota sendiri pada saat itu sudah hendak menandatangani, sebelum ditunda dan dibatalkan oleh karena, ketika SK itu didiskusikan, ada reaksi yang cukup keras dari sejumlah jajaran di pemerintahannya.

gagas Palu sebagai “*city for all*”, SKP-HAM turut merancang dan menyusun “Deklarasi Palu sebagai Kota Sadar HAM” untuk mempopulerkannya. Sepuluh butir deklarasi lahir, dan dibacakan secara resmi di hadapan masyarakat pada 20 Mei 2013, bertepatan dengan peringatan Hari Kebangkitan Nasional. Pemenuhan hak bagi para korban pelanggaran HAM termaktub sebagai salah satu butir dalam deklarasi itu.

Deklarasi Palu sebagai Kota Sadar HAM, secara langsung atau tidak, menjadi semacam batu loncatan untuk semakin mempertegas akan adanya kebutuhan agar pemerintah daerah bisa menyusun kebijakan untuk mengatur pemenuhan hak bagi para korban pelanggaran HAM. Inisiatif untuk menerbitkan Perwali pun kembali menguat.

Di tengah dukungan yang minim dari jajaran pemerintahan Kota Palu, diskusi untuk membahas Perwali terus dilakukan. Sedikitnya ada empat rancangan Perwali yang isi dan muatannya secara langsung dan khusus menyasar kepada pemenuhan hak korban pelanggaran HAM (di antaranya, yang menyangkut pemulihan nama baik sebagaimana yang menjadi harapan terbesar dari para korban) yang sempat diusulkan oleh SKP-HAM untuk dikaji dan didiskusikan.

Akan tetapi, rancangan Perwali itu selalu kandas di pengkajian awal. Dasar hukum yang menjadi pijakan rancangan Perwali itu dipandang lemah dan berada di luar jangkauan wewenang pemerintah daerah. Konteks Peristiwa 1965/1966, misalnya, sampai saat ini masih dipandang bermuatan politis dan tetap menjadi masalah yang (begitu) sensitif. Kebijakan yang menyangkut muatan politis adalah kewenangan pemerintah pusat. Meskipun ada Undang-Undang Otonomi Daerah, pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk bisa menerbitkan kebijakan yang muatannya bersifat politis. Begitupun halnya dengan kebijakan yang menyangkut pemulihan nama baik. Jikapun kemudian dipaksakan terbit, akan ada kemungkinan, di suatu saat nanti, Perwali itu bisa digugat dan dibatalkan; bahkan, bisa dipandang sebagai suatu bentuk penyalahgunaan kekuasaan.

Persoalan lemahnya pijakan dasar hukum yang menjadi rujukan, seolah menjadi tembok tebal yang membuat inisiatif terbitnya Perwali ini terus kembali mental. Selain dengan KKPK, SKP-HAM pun mengajak berbagai lembaga negara—Komnas HAM, Komnas

Perempuan, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)— dan sejumlah individu<sup>6</sup> yang menaruh perhatian pada permasalahan HAM, untuk terlibat secara intens dalam mencari celah dan kemungkinan, dasar hukum apa yang dipandang relevan untuk menjadi pijakan agar Perwali ini bisa terbit, implementatif, dan tetap tegak tanpa mengundang persoalan di kemudian hari.<sup>7</sup> Secara khusus, KKPK bahkan membuat kajian akademis— yang lazimnya disusun untuk kebijakan setingkat Peraturan Daerah—untuk memperkuat terbitnya Perwali. Konsultasi dan koordinasi dengan Kementerian Hukum dan HAM (lewat Direktorat Jendral HAM dan Direktorat Jendral Hukum dan Perundang-Undangan) ditempuh pula oleh Pemerintah Kota Palu untuk semakin memperkuat prosesnya.<sup>8</sup>

Alhasil, setelah melewati sejumlah putaran diskusi yang cukup alot, terutama didasarkan atas pertimbangan, “mana yang paling mungkin dan bisa dilakukan tanpa ada keraguan melewati batas kewenangan pemerintah daerah”, RANHAM dipilih sebagai pijakan bagi terbitnya Perwali ini. Dengan cara pandang tertentu, pilihan ini bisa dilihat lebih sebagai upaya “taktis-strategis”: memanfaatkan apa yang sementara ini ada sejauh hal itu bisa ditujukan bagi pemenuhan hak dan kepentingan para korban pelanggaran HAM, meski hanya pada taraf minimal. Di sisi lain, hal ini pun merupakan suatu upaya untuk bisa memberi muatan dan bobot lebih pada program dan agenda RANHAM yang kerap disikapi pesimis oleh sejumlah kalangan.

Sebagai konsekuensinya, Perwali ini pada akhirnya lebih mengatur hal-hal yang berkenaan dengan pemenuhan hak asasi manusia secara umum. Dari 17 pasal yang ada di dalam Perwali, ada tiga pasal yang secara khusus memuat aturan tentang pemenuhan hak bagi para korban (dugaan) pelanggaran HAM. Untuk menghindari reaksi penolakan dari sejumlah

---

<sup>6</sup> Ridha Saleh, mantan komisioner Komnas HAM periode 2007—2012 yang berasal dari Kota Palu, adalah salah seorang di antaranya.

<sup>7</sup> Keterlibatan berbagai lembaga negara, Komnas HAM, Komnas Perempuan, dan LPSK, serta koalisi masyarakat sipil seperti KKPK, pada konteks tertentu, merupakan bentuk dukungan untuk Pemerintah Kota Palu atas inisiatif lokalnya tersebut. Dukungan dari berbagai pihak ini tentu saja menjadi penting dan besar artinya bagi Pemerintah Kota Palu, terutama untuk semakin meneguhkan bahwa penerbitan Perwali tersebut berada di jalur yang benar, selain juga bisa semakin mengikis kecemasan akan adanya resistensi dan penolakan dari berbagai pihak yang tidak setuju berkaitan dengan aspek politis dan masih sensitifnya muatan yang diusung oleh Perwali tersebut.

<sup>8</sup> Sampai dengan Perwali disahkan, tidak ada tanggapan resmi yang diberikan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Ditjen HAM dan Ditjen Hukum dan Perundang-Undangan dari Kementerian Hukum dan HAM baru hadir dan memberikan tanggapannya di acara Diskusi Nasional Pembahasan Perwali Palu yang difasilitasi Komnas HAM pada 24 Maret 2014.

lah pihak yang tidak menginginkan ada pengkhususan bagi korban Peristiwa 1965/1966, sebagai langkah preventif, di dalam Perwali itu pun tidak lagi disebutkan secara tegas, korban pelanggaran HAM yang dimaksud adalah korban Peristiwa 1965/1966.

Tentu saja, Perwali ini bukanlah hasil yang sempurna, yang sanggup mengakomodasi semua hak dan kepentingan para korban pelanggaran HAM yang telah berpuluh tahun diperjuangkan. Dari diskusi yang dilakukan setelah Perwali disahkan, memang masih ada begitu banyak kekurangan.

Akan tetapi, terlepas dari segala kekurangan yang ada, terbersit seberkas harapan, para korban pelanggaran HAM itu, sekurang-kurangnya, kini telah bisa “diakui” keberadannya: bahwa mereka nyata adanya, patut mendapatkan perhatian, bukan semata-mata karena mereka warga Kota Palu dan warga negara Indonesia yang secara konstitusional memiliki hak yang sama sebagaimana warga negara lainnya. Lebih dari itu, mereka memang layak untuk dibela karena selama berpuluh tahun negara telah abai terhadap mereka dan telah merampas hak-hak mereka sebagai manusia.

Pasca-diterbitkannya Perwali, hal yang seterusnya mesti dilakukan adalah memastikan implemetasinya.<sup>9</sup> Selain itu, SKP-HAM akan terus berusaha memperjuangkan pemulihan nama baik sebagaimana yang sampai saat ini tetap menjadi harapan terbesar dari para korban pelanggaran HAM Peristiwa 1965/1966.

Ya, kerja belum selesai, belum apa-apa. Di depan, jalan terjal bagi perjuangan para korban pelanggaran HAM mungkin masih akan sangat panjang.

\* \* \*

---

<sup>9</sup> Sebagai langkah awal dari implementasi Perwali, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Palu bekerja sama dengan akademisi dan masyarakat sipil di Kota Palu melakukan penelitian dan verifikasi terhadap warga Kota Palu yang diduga menjadi korban pelanggaran HAM berdasarkan data yang dimiliki SKP-HAM Sulteng. Saat ini, hasil penelitian dan verifikasi itu sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah Kota Palu. Hasil penelitian dan verifikasi itu selanjutnya akan ditindaklanjuti oleh kelompok kerja khusus yang akan melakukan pengkajian dan perancangan program pemenuhan HAM bagi para korban untuk satu sampai dua tahun ke depan.