

# Solusi Komprehensif Menuju Papua Baru: Penyelesaian Konflik Papua Secara Damai, Adil dan Bermartabat

**Laksamana Muda TNI (Purn.) Untung Suropati**  
Chairman of the Institute for Defense and Strategic Research  
untungsuropati@gmail.com

## Abstrak

Insiden pembunuhan 28 pekerja PT Istaka Karya yang tengah mengerjakan proyek jalan Trans Papua tanggal 2 Desember 2018 oleh Kelompok Kriminal Bersenjata (KKB) di Kabupaten Nduga kembali mengingatkan kita akan bara persoalan yang belum kunjung padam di Tanah Papua. Sudah tak terhitung aksi kekerasan yang menelan banyak korban jiwa di kedua belah pihak terjadi sejak Papua resmi menjadi bagian integral negara Republik Indonesia, menyusul dilaksanakannya Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) tahun 1969. Kaum nasionalis dan masyarakat Indonesia pada umumnya menganggap bahwa pro-kontra masuknya Papua menjadi bagian integral negara Republik Indonesia dengan sendirinya selesai sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945. Klaim tersebut diperkuat dengan disetujuinya hasil Pepera di Sidang Umum PBB tanggal 19 November 1969. Dengan latar belakang dan argumentasi yang berbeda, tentu tidak demikian pandangan kaum nasionalis Papua dan warga asli Papua pada umumnya. Dengan fakta demikian, tidak aneh apabila Papua terus bergolak. Bukan hanya Jakarta yang harus terkuras energinya, tapi rakyat Papua mau tidak mau juga harus menanggung beban dan akibatnya. Di sinilah di satu sisi, para elite Jakarta perlu memahami duduk perkara konflik Papua, di sisi lain para tokoh Papua harus berpikir positif, konstruktif dan realistis. Kajian ini dibuat sebagai kontribusi pemikiran guna mencari solusi komprehensif menuju Papua Baru, yaitu Papua yang bebas konflik, maju dan sejahtera.

Kata kunci: KKB, Pepera, Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, Sidang Umum PBB, nasionalis, Indonesia, nasionalis Papua, Papua Baru



## PENDAHULUAN

Istilah Papua yang dimaksud dalam tulisan ini adalah Tanah Papua yang secara administratif terdiri dari dua provinsi, yaitu Provinsi Papua dan Papua Barat. Integrasi Papua ke Indonesia memiliki sejarah panjang dan penuh liku. Beberapa catatan sejarah dan bukti-bukti artefak menunjukkan bahwa Papua sejak awal abad ke-8 pernah di bawah kekuasaan Sriwijaya. Pada masa ini Papua dikenal dengan nama Janggi. Surutnya Sriwijaya abad ke-12 menyebabkan kontrol atas Papua berangsur-angsur surut dan beralih ke Majapahit, kerajaan maritim yang menggantikan dominasi Sriwijaya di Nusantara. Kekuasaan Majapahit yang terbentang luas hingga ke Papua, diperkirakan tercapai pada masa Majapahit mencapai puncak kejayaan di bawah Hayam Wuruk dengan mahapatihnya yang terkenal, Gajah Mada. Kekuasaan Majapahit atas Papua tercatat dalam Kakawin Nagarakretagama pupuh XIV karya Mpu

Prapanca. Setelah Majapahit runtuh tahun 1478 karena serbuan Demak, selama beberapa abad Tanah Papua berada di bawah kekuasaan Kesultanan Tidore (Alua 2006:8). Belanda sendiri yang malang melintang di Nusantara sejak pendaratan Cornelis de Houtman di Banten tahun 1596, baru menguasai Tanah Papua setelah Traktat London ditandatangani tahun 1824. Menyusul kemudian dibangun benteng Fort du Bus di Kampung Lobo, Teluk Triton, Kaimana tahun 1828. Pendirian benteng yang namanya diambil dari nama Gubernur Jenderal Hindia Belanda waktu itu - L.P.J. du Bus de Gisignies - bertujuan untuk perlindungan diri dari kemungkinan gangguan Inggris, rival utama Belanda di Nusantara. Namun demikian pemerintahan Hindia Belanda baru benar-benar efektif setelah pendirian pos pemerintahan di Manokwari tanggal 8 November 1898. Itulah tanggal yang diperingati sebagai hari jadi Kota Manokwari hingga kini.

Memasuki pertengahan abad ke-20, tepatnya menjelang kekalahan Jepang tahun 1945 melawan Sekutu dalam PD II, sejarah Papua memasuki babak baru. Dalam Sidang BPUPKI bulan Juli 1945 pembahasan status politik Papua menjadi topik menarik, sekaligus memicu perdebatan sengit. Para peserta sidang yang umumnya kaum intelektual dan tokoh pejuang, seperti Sukarno, Mohammad Yamin dan Kahar Muzakar berpendapat bahwa walaupun secara etnografis kedua bangsa Indonesia dan Papua berbeda, tapi karena Papua adalah eks-jajahan Belanda, maka Papua dengan sendirinya menjadi bagian Indonesia. Sebagaimana telah dijelaskan, Papua bahkan pernah di bawah kekuasaan Sriwijaya dan Majapahit jauh sebelum Belanda datang ke Nusantara. Belum lagi kalkulasi geopolitik era Perang Dingin yang menyebabkan masuknya Papua ke Indonesia menjadi satu-satunya pilihan. Di antara banyak tokoh, Mohammad Hatta berpandangan beda. Menurutnya secara etnografis integrasi Papua ke Indonesia tidak tepat, karena bangsa Papua ras Melanesia, dan Indonesia ras Polinesia. Solusi paling tepat, menyerahkan keputusan tersebut sepenuhnya kepada rakyat Papua. Debat seputar isu Papua makin mencuat setelah Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945. Pro-kontra terus berlanjut hingga penyerahan kedaulatan atas Hindia Belanda pasca-Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag tanggal 27 Desember 1949 karena Belanda tetap enggan menyerahkan Papua. Konflik Indonesia vs Belanda relatif mereda pasca-penandatanganan Persetujuan New York tanggal 15 Agustus 1962. Penyerahan kedaulatan tidak langsung dari Belanda ke Indonesia, tapi melalui perantara, yaitu PBB, dalam hal ini *United Nations Temporary Executive Authority* (UNTEA). Setelah itu, barulah dari UNTEA ke Indonesia.

Penyerahan Papua dari UNTEA ke Indonesia dilaksanakan tanggal 1 Mei 1963 di Kota Baru yang bernama asli Numbay. Seiring

dinamika perubahan zaman, tidak kurang lima kali kota tersebut pernah berganti nama, yaitu Numbay, Hollandia, Kota Baru, Sukarnopura, sebelum akhirnya menjadi Jayapura tahun 1968. Itulah kali pertama Sang Merah Putih resmi berkibar di Tanah Papua. Selanjutnya tanggal 4 Mei 1963, di depan ribuan rakyat di tempat yang sama, Sukarno berpidato. Dalam pidatonya yang berapi-api, dengan tegas Sukarno berkata bahwa sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, debat status Papua sejatinya tidak diperlukan lagi. Sebagai eks-wilayah Hindia Belanda dengan sendirinya Papua menjadi bagian integral Indonesia, tanpa embel-embel apapun, termasuk kedok etnis dan budaya. Penegasan Sukarno penting untuk digarisbawahi, karena dalam KMB, Belanda tetap kukuh berpendirian bahwa secara etnografis rakyat Papua bukanlah bangsa Indonesia, sehingga tidak cukup alasan menjadi bagian dari Indonesia. Menganggap sikap Belanda terlalu mengada-ada, Sukarno bergeming. Karena tidak ada titik temu, akhirnya disepakati status Papua akan ditentukan melalui perundingan satu tahun kemudian. Seiring perjalanan waktu, Belanda terus memperkuat kehadiran militernya di Papua. Hingga Sidang Umum PBB tahun 1960, atau 12 tahun setelah KMB, ternyata tak satupun sesuai rencana perundingan digelar. Ironisnya, dalam sidang yang membahas status Papua tersebut, Belanda kembali bermanuver. Proses dekolonisasi Papua akan dilakukan dengan cara menyerahkannya melalui pihak ketiga. Belanda bahkan menawarkan bantuan 30 juta gulden tiap tahunnya untuk membiayai pemerintahan Papua, sampai tiba waktu penentuan keinginan yang sebenarnya dari orang asli Papua.<sup>1</sup>

Seringnya Belanda sejak Agresi Militer Belanda I, Agresi Militer Belanda II, KMB, hingga Sidang Umum PBB tahun 1960 bersikap licik, membuat Sukarno hilang kesabaran dan memilih cara lain. Dalam rapat raksasa di Alun-Alun Utara Yogyakarta



tanggal 19 Desember 1961 dengan tegas Sukarno mengeluarkan perintah: gagalkan pembentukan negara Papua, kibarkan Sang Merah Putih, laksanakan mobilisasi umum. Itulah yang kita kenal dengan Tri Komando Rakyat (TriKora). Dipilihnya tanggal dan tempat tersebut bermakna sangat simbolik, karena pada tanggal dan tempat itulah 13 tahun sebelumnya Belanda melakukan aksi militer dan Sukarno beserta pejabat lainnya ditawan. Betapa dipermalukannya bangsa Indonesia oleh sikap licik dan tindakan biadab Belanda dengan aksi militer tersebut yang kita menyebutnya sebagai Agresi Militer Belanda II. Seolah-olah bermaksud ingin mengubur kenangan pahit masa lalu, TriKora digelorkan pada tanggal, bulan, dan tempat yang sama. Konon Mohammad Yamin adalah sosok di balik skenario tersebut. Didukung kekuatan militer penuh dengan alutsista darat-laut-udara eks-Rusia (Uni Sovyet) seharga 2,5 miliar dollar Amerika Serikat yang sangat modern untuk ukuran zaman itu, Komando Mandala di bawah Mayjen TNI Suharto segera bergerak menuntaskan misinya: kampanye militer merebut Papua (Irian Barat) dari cengkeraman Belanda. Diplomasi meriam Sukarno bukan saja membuat Belanda keder, tapi juga memicu kekhawatiran pihak Rusia akan terlibat lebih jauh dan memetik keuntungan. Atas tekanan Amerika Serikat, dengan berat hati akhirnya Belanda bersedia berunding. Inilah perundingan yang melahirkan Persetujuan New York tanggal 15 Agustus 1962. Dan begitulah tanggal 1 Mei 1963 Papua berhasil dibebaskan dan kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi.

Namun demikian untuk memastikan Papua adalah bagian integral Indonesia, maka sesuai Persetujuan New York 1962 masih perlu satu tahapan yang harus dilaksanakan, yaitu Tindakan Pilihan Bebas (*Act of Free Choice*) bagi rakyat Papua yang biasa disebut Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera). Sesuai batas waktu yang ditentukan, Pepera dilaksanakan

pertengahan tahun 1969. Mempertimbangkan aspek geografis dan etnografis, Pepera dilaksanakan selama 19 hari, mulai tanggal 14 Juli hingga 2 Agustus 1969 di delapan kabupaten secara berturut-turut, yaitu Merauke, Jayawijaya, Nabire, Fakfak, Sorong, Manokwari, Biak, dan Jayapura. Sesuai sistem Indonesia sebagai bangsa yang mengutamakan dialog atau musyawarah, Pepera dilaksanakan dengan sistem perwakilan melalui lembaga Dewan Musyawarah Pepera (DMP) yang telah dibentuk yang beranggotakan 1.026 orang. Komposisi DMP terdiri dari unsur tradisional (suku/ adat) 400 orang, unsur daerah 360 orang, dan unsur Orpol/ Ormas 266 orang. Para anggota DMP adalah perwakilan rakyat Papua yang waktu itu berjumlah 815.904 jiwa. Hasilnya dengan suara bulat seluruh anggota DMP memilih dan menetapkan bergabung dengan Indonesia. Setelah hasil Pepera diumumkan tanggal 2 Agustus 1969, Ketua Pelaksana Pepera, yaitu Mendagri Amir Machmud, tanggal 8 Agustus 1969 melaporkan kepada Presiden Suharto. Tanggal 16 Agustus 1969 Presiden Suharto menyampaikannya dalam pidato pertanggungjawaban tahunan di depan Sidang MPR. Tanggal 19 November 1969 keluarlah Resolusi PBB Nomor 2504. Dan begitulah integrasi Papua ke Indonesia telah final dan sah menurut hukum internasional. Pertanyaannya, mengapa Papua terus saja bergolak? Sampai kapan? Dalam kajian inilah kita akan mencari dan mengurai akar masalah konflik Papua beserta alternatif solusinya.

## PEMBAHASAN

### Anatomi Konflik Papua

Sejak Proklamasi Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945, penyerahan kedaulatan pasca-KMB tanggal 27 Desember 1949, hingga Papua kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi tanggal 1 Mei 1963, Papua tidak pernah berhenti bergolak. Berbagai pihak baik dalam maupun luar negeri - salah satunya LIPI - telah melakukan penelitian untuk mengidentifikasi



permasalahan, sehingga anatomi konflik bisa dipetakan dan dicari jalan keluarnya. Setidaknya terdapat lima isu strategis<sup>2</sup> yang menjadi akar masalah Papua, yaitu sejarah integrasi Papua ke Indonesia; kekerasan politik dan pelanggaran HAM; kegagalan pembangunan Papua; inkonsistensi kebijakan Jakarta; dan strategi penanggulangan gangguan keamanan. Sejak Papua dibebaskan dan kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi tanggal 1 Mei 1963, sejarah integrasi Papua terus dipersoalkan oleh kelompok nasionalis Papua. Mereka menganggap proses integrasi Papua ke Indonesia tidak sah karena penuh rekayasa. Anggapan tersebut tentu tidak terlepas dari intrik politik kekuasaan selama proses dekolonisasi berlangsung sejak KMB. Seringnya terjadi kekerasan politik dan pelanggaran HAM disebabkan kebijakan Orde

Baru yang cenderung mengesampingkan pendekatan persuasif, sebaliknya mengedepankan tindakan represif. Kegagalan pembangunan Papua dipicu banyak faktor, antara lain kebijakan Orde Baru yang justru membuat rakyat Papua terpinggirkan. Selain itu, pengaruh kapitalisme internasional yang ujung-ujungnya eksploitasi kekayaan alam Papua. Inkonsistensi kebijakan Jakarta, khususnya terkait implementasi Otonomi Khusus (Otsus) terutama pada masa-masa pemerintahan pasca-reformasi. Strategi penanggulangan gangguan keamanan, khususnya aksi kekerasan yang dilakukan Kelompok Kriminal Bersenjata (KKB) dinilai tidak efektif karena strategi yang diterapkan kurang mempertimbangkan kondisi psikologis dan aspek sosial-budaya masyarakat setempat.

Tabel-1  
Akar Masalah, Konteks, Kontradiksi Narasi

Akar Masalah	Konteks	Kontradiksi Narasi	
		Nasionalis Indonesia	Nasionalis Papua
1. Pro-kontra sejarah integrasi, status politik dan identitas politik Papua	Transisi kekuasaan dari Belanda ke Indonesia dan rivalitas AS vs Uni Soviet (Perang Dingin)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secara historis Papua bagian Indonesia.</li> <li>- Status politik sah sesuai hukum internasional.</li> <li>- Integrasi artinya bebas dari cengkraman Belanda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secara antropologis Papua (Melanesia) bukan bagian Indonesia (Polinesia).</li> <li>- Pepera tidak sah karena pelaksanaannya tidak sesuai aturan internasional.</li> <li>- Integrasi artinya kolonisasi Indonesia.</li> </ul>
2. Kekerasan politik dan pelanggaran HAM	Otoritarianisme rezim Orde Baru dan intervensi Kapitalisme Internasional	Tindakan represif adalah cara untuk menjaga kedaulatan dan keutuhan wilayah negara	Tindakan represif artinya pelanggaran HAM
3. Kegagalan pembangunan Papua	Otoritarianisme rezim Orde Baru dan intervensi Kapitalisme Internasional	Pembangunan adalah cara untuk memajukan Papua	Pembangunan artinya migrasi orang luar Papua dan marginalisasi orang Papua
4. Inkonsistensi kebijakan Jakarta (Otsus)	Reformasi dan demokratisasi	Otsus adalah cara untuk mengintegrasikan dan membangun Papua	Otsus artinya pelurusan sejarah, perlindungan hak, dan repapuanisasi
5. Efektivitas strategi penanggulangan gangguan keamanan	Melindungi rakyat, menjaga stabilitas keamanan, dan meredam gerakan separatisme	Kehadiran aparat keamanan adalah bagian dari tanggung jawab negara untuk melindungi rakyat dan menjaga stabilitas keamanan.	Kehadiran aparat keamanan identik dengan perampasan hak dan pendindasan

Keterangan: Diolah dari berbagai sumber

## Memahami Konflik Papua

Tabel di sebelumnya hanya sarana untuk memudahkan kita mengidentifikasi dan memahami anatomi konflik Papua yang telah berlangsung sekian lama dan belum ada tanda-tanda mereda. Di luar itu, bisa saja masih ada permasalahan lain yang bahkan mungkin menjadi masalah besar bagi pihak tertentu. Kajian ini hanya fokus pada lima masalah utama atau akar masalah sebagaimana tertera pada tabel. Persoalan lain yang muncul kemudian, seperti pengibaran bendera Bintang Kejora, epidemi kolera, dan HIV/AIDS pada dasarnya hanyalah eksekusi dari persoalan masa lalu yang belum terselesaikan. Penjelasan akar masalah, konteks, dan kontradiksi narasi pada setiap periode sejarah, sebagai berikut:

### Pro-Kontra Sejarah Integrasi, Status Politik dan Identitas Politik Papua

Akar masalah pertama adalah debat sejarah integrasi, status politik dan identitas politik Papua karena perbedaan cara pandang yang diametral antara kaum nasionalis Indonesia dan nasionalis Papua. Kaum nasionalis Indonesia dan masyarakat Indonesia pada umumnya menganggap bahwa proses integrasi, status Papua (milik Indonesia/ Belanda) dan ambiguitas kepapuaan masyarakat Papua telah terjawab dan tidak perlu dibahas lagi. Sebagaimana telah dijelaskan, historiografi Papua terlacak bahkan sejak Papua masih di bawah kekuasaan Sriwijaya dan Majapahit, dua kerajaan maritim Nusantara paling berpengaruh waktu itu. Artinya, diskusi Papua tidak mungkin lepas dari sejarah Nusantara (baca: Indonesia). Hanya arsitektur geopolitik Nusantara memang berubah drastis pasca-runtuhnya Majapahit tahun 1478 karena serbuan Demak. Tidak adanya lagi kekuatan dominan, membuat Nusantara rapuh dan rentan. Pada periode inilah berbagai pengaruh dan intervensi asing, baik secara fisik (perdagangan,

militer) maupun ideologis (agama, paham, ajaran) masuk Nusantara. Antara lain bangsa Eropa yang awalnya hanya sekadar mencari rempah-rempah. Tapi sejarah mencatat, selama 350 tahun Indonesia dijajah Belanda. Seiring perjalanan waktu, hingga pasca-PD II akhirnya Indonesia merdeka, dengan segala cara Belanda masih terus berusaha menguasai kembali Indonesia. Hal tersebut terus dilakukan hingga Persetujuan New York 1962 yang di dalamnya berisi keharusan rakyat Papua melaksanakan Pepera, suatu keputusan yang dengan berat hati Sukarno harus menerimanya. Itulah sebabnya tiga hari pasca-penyyerahan Papua dari UNTEA, Sukarno merespons dengan berpidato di Jayapura dan dengan tegas mengatakan bahwa sejak Proklamasi Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945, sejarah integrasi, status politik dan identitas politik Papua telah selesai. Alasannya bukan semata fakta sejarah mendukung klaim tersebut, tapi tentu karena Papua adalah juga wilayah jajahan Hindia Belanda.<sup>3</sup>

Dalam pandangan kaum nasionalis Indonesia, menurut Thorning dan Kivimaki (2002), orang Papua tanpa memandang suku, ras dan agama adalah termasuk orang Indonesia, karena mereka tinggal dalam wilayah eks-jajahan Hindia Belanda dan mengalami nasib yang sama pada masa penjajahan. Konstitusi Indonesia tidak mengenal adanya pengkhususan suku, ras dan agama yang dikaitkan dengan hak-hak politik warga negara. Keanekaragaman suku, ras dan agama tapi tetap satu itulah esensi semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang menjadi landasan semangat persatuan seperti tersurat dalam UUD 1945. Sebagaimana Sukarno dan Mohammad Yamin, para nasionalis Indonesia juga berpendapat bahwa status politik Papua sebagai bagian integral Indonesia telah selesai. Premis ini berdasar fakta bahwa rakyat Papua melalui DMP telah memilih atau memutuskan bergabung dengan

Indonesia dalam Pepera. Oleh karena itu, ide separatisme atau keinginan merdeka menjadi satu persoalan yang tidak bisa ditoleransi, karena bertentangan dengan konstitusi. Menurut golongan ini, keutuhan negara merupakan hal yang sakral. Dengan kata lain, masalah utama konflik Papua dilandasi pemikiran kaum nasionalis Indonesia terhadap konstruksi pemaknaan Papua sebagai wacana kolonial yang melegitimasi kehadiran Indonesia. Sayang pada saat bersamaan kaum nasionalis Indonesia cenderung memandang rendah orang Papua. Hasil penelitian LIPI (2004) memperkuat premis bahwa masalah utama Papua karena perbedaan mendasar konstruksi nasionalisme Indonesia vs nasionalisme Papua.<sup>4</sup> Thorning dan Kivimaki (2002) mengatakan bahwa sebagai sesama warga negara Indonesia, perbedaan ekonomi, pendidikan dan budaya orang Papua telah membedakan mereka pada wacana politik dari orang-orang Indonesia lainnya.

Kaum nasionalis Indonesia bisa saja mengklaim bahwa sejarah integrasi, status politik dan identitas politik Papua telah final. Tapi tentu tidak demikian dengan kaum nasionalis Papua, kelompok elite perlawanan yang menurut McGibbon (2006) kelahirannya dipicu janji-janji kosong kemerdekaan oleh Belanda. Tapi karena posisi tawar lemah, Belanda cenderung enggan melanjutkan pembicaraan bertema kemerdekaan. Walaupun usahanya mendeklarasikan kemerdekaan gagal, tapi semangatnya tetap dipelihara oleh para nasionalis Papua kontemporer sebagai modal utama melanjutkan perjuangan mewujudkan cita-cita kemerdekaan. Kelompok inilah yang selama ini dikenal gigih melakukan berbagai manuver untuk membangun perlawanan. Antara lain wacana kepulauan berdasar perbedaan ras, yaitu orang Papua ras Melanesia, dan orang-orang Indonesia lainnya ras Polinesia. Klaim rasial ini diperkuat dengan perbedaan identitas politik dan identitas nasional

berdasar cara pandang atau interpretasi terhadap hukum internasional dan sejarah Papua. Contohnya Persetujuan New York 1962 yang dalam prosesnya tidak melibatkan orang asli Papua sama sekali, sehingga mereka merasa ditinggalkan. Hal yang sama terulang pada penentuan status politik Papua melalui mekanisme Pepera tahun 1969. Kaum nasionalis Papua menganggap orang asli Papua tidak diberi tempat, karena dari 1.026 orang perwakilannya di DMP, seluruhnya ditentukan pihak militer Indonesia. Secara keseluruhan, baik prosedur penentuan perwakilan DMP maupun proses pelaksanaan Pepera dianggap tidak fair, dan menghilangkan kesempatan orang asli Papua untuk menentukan nasibnya sendiri. Dengan kata lain, orang asli Papua merasa tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan penting menyangkut masa depannya. Akibatnya, tidak sedikit orang asli Papua memendam kekecewaan tentang proses integrasi Tanah Air mereka.

### **Kekerasan Politik dan Pelanggaran HAM**

Akar masalah kedua adalah kekerasan politik dan pelanggaran HAM yang disebabkan oleh konstruksi nasionalisme Indonesia yang didefinisikan secara militeristik. Oleh karena itu, upaya mempertahankan keutuhan NKRI identik dengan perang melawan musuh. Bagi para nasionalis Indonesia yang umumnya telah tercekoki wacana patriotisme membabi buta, keutuhan NKRI adalah harga mati dan keinginan memisahkan diri dicap melanggar konstitusi. Konsepsi NKRI harga mati hingga kini masih menjadi teks resmi penguasa (*hegemonic official text*) yang menjadi acuan utama paham nasionalisme yang dianggap paling sah. Operasi Trikora yang digelar akhir tahun 1961 hingga pertengahan tahun 1962, menyusul ditandatanganinya Persetujuan New York 1962, dan kehadiran Pemerintah Indonesia di bawah Orde Lama untuk pertama kalinya sesudah itu, menandai babak baru dinamika politik Tanah Papua. Transisi rezim



dari Orde Lama ke Orde Baru tahun 1968, praktis mengubah pula pola pendekatan dan strategi pengelolaan Papua. Pada masa Orde Baru, kehadiran negara direpresentasikan militer, dan kepentingan negara identik dengan kepentingan militer dengan rumusan politik ala NKRI. Tidak aneh, aksi kekerasan politik dan pelanggaran HAM yang dilakukan aparat selalu mampu dikemas dengan baik dan dijustifikasi sebagai tugas mulia TNI dalam rangka mempertahankan NKRI. Oleh karena itu, ketika kebijakan politik negara gagal memenuhi harapan rakyat, maka tindakan mengkritik institusi negara artinya mengkritik institusi militer. Akibatnya, setiap aksi protes yang dilakukan rakyat Papua terhadap kebijakan negara yang tidak sesuai dihadapi dengan pendekatan keamanan. Apalagi gerakan separatisme yang terang-terangan dilakukan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Walaupun Orde Baru telah runtuh dan pengaruhnya memudar, tapi karakteristiknya sebagai rezim militeristik yang bercirikan cara-cara kekerasan terhadap rakyat Papua di daerah tertentu masih sangat kentel.

Pastinya terdapat perubahan pola aksi-reaksi seputar kekerasan politik dan pelanggaran HAM pasca-Orde Baru. Pertama, setiap operasi militer yang digelar untuk menumpas aksi separatisme pasti dipersoalkan kalangan LSM dan gereja yang membuat citra TNI makin terpuruk. Kedua, perjuangan politik menuntut kemerdekaan Papua, kini diambil alih kaum intelektual dan tokoh-tokoh gereja. Menyikapi dinamika perubahan tersebut sayangnya Pemerintah dan TNI cenderung statis. Akibatnya pola pendekatan dan strategi penanganan yang diterapkan tidak mengalami perubahan berarti. Contohnya, pengiriman pasukan selalu menjadi opsi pertama untuk merespons indikasi apapun yang mengarah pada gerakan separatisme. Walhasil pasca-reformasi kekerasan politik dan pelanggaran HAM tidak mengalami penurunan. Inilah yang memicu apa yang

disebut teolog Jerman, J.B. Metz sebagai *"memoria passionis"* atau ingatan kolektif tentang penderitaan berkepanjangan yang dialami orang Papua akibat kekerasan. Lebih jauh tindak kekerasan yang dialami orang Papua terdiri dari kekerasan fisik, kekerasan psikologis, dan kekerasan struktural. Satu hal yang pasti tindak kekerasan yang dilakukan aparat keamanan baik pada masa Orde Baru maupun sesudahnya, hingga kini masih tetap sulit diselesaikan melalui jalur hukum. Hal ini disebabkan logika negara yang masih sangat diwarnai, atau didominasi konsepsi NKRI harga mati dan konstruksi nasionalisme-militer. Walaupun persoalan HAM telah diatur dalam Undang-Undang dan diberi ruang yang cukup dalam wacana politik nasional, namun tetap saja wacana tersebut hanya menjadi jargon yang baru sebatas diteriakkan. Tidak heran, berbagai kasus pelanggaran HAM dan tindak kekerasan dalam kamus politik NKRI ditempatkan pada posisi minor, atau bahkan tidak dikenal.

### **Kegagalan Pembangunan Papua**

Akar masalah ketiga adalah kegagalan pembangunan Papua. Selain faktor politis sebagaimana telah diuraikan, penelitian LIPI (2004) menunjukkan bahwa kegagalan pembangunan Papua dan disparitas ekonomi yang terjadi dipengaruhi banyak faktor, antara lain masih adanya konflik kepentingan para amber (kaum pendatang), diskriminasi kebijakan, serta eksploitasi budaya dan sumber daya alam Papua. Disahkannya UU No. 21/2001 tentang Otsus Papua ternyata juga tidak menjamin keberhasilan pembangunan yang tujuan utamanya untuk meningkatkan taraf hidup rakyat Papua. Indikasinya terlihat pada tingkat pertumbuhan ekonomi pra dan pasca-Otsus diterapkan. Menurut sumber Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua 2006, pertumbuhan ekonomi pra-Otsus dari tahun 1995, 1996, 1997, 1998 berturut-turut mencapai 20,18%, 13,87%, 7,42%, 12,72%.



Sementara pasca-Otsus dari tahun 2002, 2003, 2004 beturut-turut hanya mencapai 8,7%, 2,96%, 0,53%. Fakta tersebut menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi lebih banyak dilakukan sebelum daripada sesudah Otsus. Ironis, mengingat kebijakan Otsus dibuat untuk memacu pembangunan Papua.<sup>5</sup> Selain persoalan ekonomi, kondisi pendidikan dan kesehatan di Papua tidak jauh berbeda. Tahun 2005 tingkat buta huruf masyarakat Papua mencapai 410.000 orang. Sementara rata-rata lama sekolah tahun 2003 hanya mencapai enam tahun. Dengan kata lain, rata-rata tingkat pendidikan masyarakat Papua hanya setingkat Sekolah Dasar. Sedangkan alokasi dana untuk sektor pendidikan tahun 2005 mencapai 12,2% dari total dana Otsus. Keseriusan pemerintah pada sektor kesehatan juga tergolong rendah. Bulan Januari 2003 tercatat 1.400 orang Papua mengidap HIV/AIDS (Kompas/23 Februari 2003). Tidak heran proporsi penduduk Papua yang hanya 1% dari total penduduk Indonesia, tapi angka penderita HIV/AIDS mencapai 30% dari total penderita HIV/AIDS seluruh Indonesia tahun 2004.

Rendahnya pertumbuhan ekonomi justru ketika Otsus diberlakukan, berdampak pada meningkatnya jumlah penduduk miskin. Menurut sumber BPS Papua 2006, dari 2.556.419 orang penduduk Papua tahun 2004, angka penduduk miskin mencapai 43%. Artinya, jumlah keluarga yang berkategori keluarga miskin juga bertambah. Berdasar rilis Kepala BPS Papua, tercatat 47,99% keluarga di Papua dan 36,85% keluarga di Irian Jaya Barat pada Maret 2006 dikategorikan sebagai keluarga miskin (Elsham News Service/6 September 2006). Selain itu, desa-desa di Papua juga termasuk berkategori desa miskin atau desa tertinggal. Mayoritas desa, atau tepatnya 82,83% desa di Papua dan 81,29% desa di Papua Barat merupakan desa tertinggal (Sinar Harapan/12 September 2006). Data BPS Papua 2006, sebagaimana dikutip dalam penelitian LIPI

(2006) menunjukkan bahwa jumlah penduduk asli Papua mencapai 1.460.846 orang pada tahun 2006. Secara ekonomi, posisi penduduk asli Papua berada dalam posisi termarginalkan. Buktinya pada tahun 2003, kota-kota provinsi, kabupaten, dan kota mayoritas (90%) dihuni kaum pendatang yang menguasai sebagian besar (90%) perekonomian, perdagangan, tenaga kerja, transportasi, kantor-kantor swasta, dan bisnis lainnya (Kompas/23 Februari 2003). Itulah penyulut kecemburuan sosial antara penduduk asli dan pendatang yang rawan dipolitisasi dan diprovokasi.

Dalam analisisnya McGibbon (2004) menyebut bahwa program pembangunan Orde Baru dalam beberapa segi memicu menguatnya identitas kepapuaan. Antara lain kebijakan migrasi yang membuat sentimen anti-Indonesia makin menguat. Hal senada diungkapkan Rumbiak dan Manning (1989), yaitu bahwa integrasi ekonomi kota-kota di Papua dan Indonesia Timur menyebabkan buruh murah berbondong-bondong membanjiri Papua. Ini yang membuat penyerapan tenaga kerja orang asli Papua sangat kurang. Bukti, permasalahan pembangunan bukan karena faktor dana, karena alokasi dana pembangunan Papua jauh lebih tinggi dibanding daerah-daerah lain di Indonesia. Bagaimanapun kebijakan pembangunan Papua telah memacu berkembangnya investasi dan penyerapan tenaga kerja di daerah perkotaan, seperti Jayapura dan Sorong. Tapi harus diakui dampaknya memang belum terasa hingga pedalaman. Namun demikian kebijakan pembangunan Orde Baru tidak bisa dikatakan gagal juga karena terbukti mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi Papua cukup signifikan. Persoalannya adalah bahwa pembangunan yang dilaksanakan dalam pandangan rakyat Papua tak lebih sebagai cara negara memarginalisasi rakyat Papua. Wacana pembangunan juga dituding hanya sebagai taktik negara memaksakan sistem kapitalisme yang ujungnya eksploitasi sumber alam Tanah Papua. Secara objektif



marjinalisasi rakyat Papua dan eksploitasi sumber alamnya bukanlah sebuah kegagalan pembangunan. Di mata rakyat Papua, secara denotatif pembangunan bukan untuk meningkatkan kesejahteraan, tapi instrumen untuk meminggirkan. Bagi sebagian rakyat Papua, pembangunan adalah terminologi yang mengandung watak kekerasan. Tidak heran, karena memang kaum pendatanglah yang lebih banyak menikmati manisnya buah pembangunan.

### **Inkonsistensi Kebijakan Jakarta**

Akar masalah keempat adalah inkonsistensi kebijakan Jakarta, atau tepatnya inkonsistensi kebijaksanaan Otsus oleh Pemerintah Pusat. Menurut penelitian LIPI (2004), proses politik yang berujung pada lahirnya UU No. 21/2001 tentang Otsus berjalan alot, penuh liku, dan dramatis. Berawal dari pertarungan politik dalam Dialog Nasional tahun 1999 di mana rakyat Papua melalui Tim 100 menyampaikan tuntutan kemerdekaan kepada Presiden B.J. Habibie. Sebagai presiden, B.J. Habibie berkonsultasi sekaligus meminta bantuan DPR RI hasil Pemilu 1999 mencari solusi damai. Hasilnya tidak lain Otsus. Dalam Sidang Umum MPR tanggal 12-21 Oktober 1999, para anggota DPR khususnya orang asli Papua, seperti Jaap Solossa, Ruben Gobay, dan Tony Rahail berusaha memasukkan Otsus dalam TAP MPR Nomor 4/1999 tentang GBHN 1999-2004. Draf Otsus dibuat ketika Jaap Solossa menjabat Gubernur Papua tanggal 23 November 2000 dengan memerintahkan Universitas Cenderawasih (Uncen) dan Universitas Negeri Papua (UNIPA). Bulan April 2001, Rektor Uncen menyerahkan draf ke-14 (terakhir) kepada Gubernur yang selanjutnya diserahkan kepada Presiden dan DPR. Gubernur Solossa membentuk Tim Asistensi RUU Otsus untuk mengawal perjalanan RUU tersebut hingga ke Jakarta. Tanggal 19 Juli 2001 DPR membentuk Pansus RUU Otsus dengan Sabam Sirait sebagai

ketua. Setelah melalui pembahasan cukup alot selama tiga bulan, RUU tersebut disahkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri tanggal 20 Oktober 2001. Dua orang paling berjasa atas lahirnya UU Otsus adalah Gubernur Papua, Jaap Solossa dan Ketua DPR Papua, John Ibo. Sayang pihak-pihak yang terusik dengan hadirnya UU No. 21/2001 tentang Otsus terus melakukan berbagai manuver untuk menggagalkan Undang-Undang tersebut.

Akhir dari pertarungan ini ialah keluarnya Inpres No. 1/2003 tentang Implementasi UU No. 45/1999 yang mengatur pemekaran Irian Jaya menjadi tiga provinsi, yaitu Irian Jaya Timur, Irian Jaya Tengah, dan Irian Jaya Barat. Kelompok Solossa menengarai beberapa LSM lokal, seperti Papua Watch dan putra daerah, seperti Dicky Asmuruf - mantan Sekda Provinsi Papua - yang waktu itu menempati posisi cukup strategis di Depdagri, berada di balik ide pemekaran. Di tingkat Jakarta, dua pejabat paling terkait soal Papua, Mendagri Hari Sabarno dan Kepala BIN A.M. Hendroprijono, bukannya mendorong Pemerintah supaya komit pada keputusan, yaitu UU No. 21/2001, sebaliknya mendukung ide pemekaran yang akhirnya melahirkan Provinsi Irian Jaya Barat. Secara hukum terjadi benturan perundang-undangan antara UU No. 45/1999 dan UU No. 21/2001 karena dalam Pasal 76 UU No. 21/2001 disebutkan bahwa pemekaran Provinsi Papua menjadi beberapa provinsi bisa dilakukan hanya dengan persetujuan Majelis Rakyat Papua (MRP) dan DPR Papua. Itupun dengan catatan telah mempertimbangkan aspek kesatuan sosial budaya. Secara politik, pemaksaan terhadap pemberlakuan UU No. 45/1999 bisa diartikan sebagai upaya untuk menggagalkan pelaksanaan UU No. 21/2001. Artinya, Pemerintah telah melakukan pengingkaran komitmen yang dibuatnya sendiri. Inkonsistensi tersebut tentu saja memantik munculnya beragam persoalan yang menambah pelik permasalahan. Persoalan baru masa Otsus pasca-berlakunya

UU No. 45/1999, antara lain penyalahgunaan anggaran; tidak tersalurkannya aspirasi orang Papua melalui MRP; meningkatnya libido pemekaran provinsi/kabupaten; dan meningkatnya potensi konflik horizontal berlatar belakang suku dan agama. Dalam jangka pendek persoalan tersebut memang tidak muncul ke permukaan, tapi untuk jangka panjang dipastikan akan menjadi sumber konflik baru.

Terkait dugaan penyalahgunaan anggaran, laporan BPK Provinsi Papua tahun 2007 menyebutkan bahwa MRP telah memberikan tunjangan melebihi ketentuan sesuai Permendagri sebesar Rp40 miliar tahun 2006. Juga dugaan penyalahgunaan anggaran pembangunan rumah dinas DPRP sebesar Rp5 miliar. Demikian pula penggunaan dana-dana publik yang tidak sesuai prioritas berdasar UU No. 21/2001. Sayangnya kasus-kasus tersebut seperti menguap begitu saja. Rumor yang berkembang, hal tersebut sengaja dibiarkan sebagai kompensasi dukungan politik para pejabat Pemprov Papua dan DPRP terhadap kebijakan Jakarta. Selain itu, aspirasi ingin menjadikan Bintang Kejora dan Burung Mambruk sebagai bendera dan simbol budaya yang justru direspons dengan keluarnya PP No. 37/2007 yang berisi larangan penggunaan simbol-simbol budaya daerah. Padahal bagi orang Papua, menurut MRP, bendera Bintang Kejora dan Burung Mambruk hanyalah simbol budaya. Tapi Jakarta menganggap Bintang Kejora dan Burung Mambruk adalah simbol gerakan separatis. Bukti, upaya rekognisi terhadap identitas politik orang Papua belum dipandang sebagai upaya memberi ruang yang cukup bagi berkembangnya identitas kepapuaan dalam keindonesiaan. Sementara, wacana pemekaran beberapa kabupaten, seperti pembentukan Kabupaten Asmat, dianggap hanya memicu persoalan baru karena minimnya persiapan, seperti infrastruktur/sarana prasarana, SDM, dan permodalan. Model-model pemekaran seperti

itulah yang diduga hanya menguntungkan segelintir elite lokal yang menduduki jabatan, SDM luar daerah, dan pengusaha pendatang. Persoalan lain adalah munculnya konflik horizontal sesama orang Papua karena agama. Contohnya demonstrasi penolakan pembangunan Masjid Raya Manokwari tahun 2005 dan pembangunan kampus Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Al-Fatah Jayapura tahun 2008.

### **Efektivitas Strategi Penanggulangan Gangguan Keamanan**

Akar masalah kelima adalah efektivitas strategi penanggulangan gangguan keamanan. Insiden pembunuhan 28 pekerja proyek jalan Trans Papua akhir tahun lalu, tepatnya tanggal 2 Desember 2018 oleh KKB di Kabupaten Nduga kembali mengingatkan kita akan bara persoalan yang ternyata masih menyala di Tanah Papua. Catatan menunjukkan, kekerasan oleh aparat keamanan di Papua terjadi sejak awal tahun 1960-an, atau sebelum Operasi Trikora digelar. Namun demikian baru pada pertengahan tahun 1980-an aksi kekerasan politik tersebut mencuat ke permukaan. Dan pada dekade 1990-an, sejak kasus pelanggaran HAM di Tembagapura tahun 1994-1995an terkuak, isu kekerasan politik dan pelanggaran HAM mulai banyak dibicarakan, bahkan menjadi wacana publik nasional. Seiring menguatnya tuntutan kemerdekaan Papua pasca-otorianisme Suharto tahun 1998, kekerasan politik juga kian marak. Rentang waktu tahun 1998-2006 adalah periode terburuk yang penuh catatan aksi kekerasan politik oleh TNI dan Polri. Sebelum itu, yaitu periode antara tahun 1965-1998, operasi militer yang digelar adalah dalam rangka memberangus gerakan separatis OPM yang beroperasi di hutan-hutan dan daerah pedalaman Papua. Setelah itu, tahun 1980-an sejumlah operasi digelar di beberapa kota, salah satunya Jayapura untuk memutus jaringan gerakan mereka. Sejak



tahun 1998 tindakan represif TNI dan Polri tidak jarang juga terjadi di daerah perkotaan karena tuntutan kemerdekaan sering kali diekspresikan dengan cara mengarak bendera Bintang Kejora di jalan-jalan di kota-kota Papua. Seperti biasa jumlah korban simpang siur, bervariasi antara 100 ribu - 500 jiwa.

Kekerasan di Papua secara umum terbagi dalam tiga gelombang. Pertama, kekerasan tahun 1961-1969. Ini adalah babak awal hadirnya kekuasaan Indonesia di Papua. Kekerasan tak terhindarkan akibat operasi militer dalam rangka misi penyusupan (infiltrasi) Operasi Trikora dan konsolidasi kekuatan untuk menggalang dukungan menjelang Pepera tahun 1969. Korban kekerasan umumnya tokoh-tokoh Papua yang berdomisili di perkotaan. Di sinilah gerakan perlawanan terhadap Indonesia secara terbuka mulai dikobarkan. Perlawanan dilakukan secara politik di kota-kota dan bersenjata di hutan atau daerah pedalaman. Sejak itulah perlawanan tersebut dinamai Organisasi Papua Merdeka (OPM). Kedua, kekerasan dalam rangka mempertahankan kehadiran Indonesia yang berlangsung antara tahun 1970-1977. Kekerasan ini bertujuan untuk meredam perlawanan terhadap hasil Pepera dan menyiapkan keamanan menyambut kehadiran PT Freeport Indonesia di Papua. Selain itu juga untuk memastikan kemenangan Golkar pada Pemilu 1971 dan 1977. Ketiga, kekerasan yang identik dengan masa berlakunya Daerah Operasi Militer (DOM) antara tahun 1978-1998. Ciri khas kekerasan selama 20 tahun masa DOM adalah meluasnya kekerasan hingga ke kampung-kampung dengan dalih membasmi OPM. Pada masa DOM inilah diduga kuat telah terjadi banyak pelanggaran HAM. Baik pengungsian secara besar-besaran ke Papua Nugini maupun pembunuhan dan penghilangan orang. Selama berstatus DOM operasi militer dilaksanakan dalam skala kecil di hampir seluruh wilayah Papua. Namun yang paling banyak mengalami kekerasan adalah daerah di

sekitar areal tambang PT Freeport Indonesia. Pada era ini pula terjadi pembunuhan, penangkapan, dan penahanan sewenang-wenang terhadap orang-orang yang kritis terhadap pemerintah. Terbunuhnya pimpinan grup musik Mambesak, Arnold C. Ap terjadi pada periode ini.

Rentetan aksi kekerasan dalam operasi militer itulah yang disebut Robin Osborne sebagai "Perang Rahasia" Indonesia di Papua. Horor yang lebih dikenal publik Indonesia sebagai DOM tersebut berakhir tergilas gelombang reformasi tahun 1998. Pencabutan status DOM diumumkan Panglima TNI, Jenderal TNI Wiranto pada Agustus 1998. Sayang walaupun status DOM telah dicabut, tapi bukan berarti kekerasan berhenti. Satu hal yang pasti, belum terlihat tanda-tanda atau niat Pemerintah melakukan upaya investigasi. Padahal investigasi adalah langkah penting yang dapat memberi gambaran komprehensif aksi kekerasan yang dilakukan secara terus-menerus oleh aparat keamanan terhadap rakyat Papua. Terutama tindakan keji terhadap kelompok yang selama ini distigma sebagai musuh atau ancaman terhadap negara (Indonesia). Juga belum ada penjelasan objektif dan layak dipercaya tentang siapa sebenarnya pihak yang bertanggung jawab atas terjadinya berbagai aksi kekerasan. Artinya belum ada kejelasan, apakah hal tersebut menjadi tanggung jawab militer secara kelembagaan atau perorangan dalam hal ini para komandan atau individu di tingkat lapangan. Tentu juga klarifikasi di mana sesungguhnya posisi pihak sipil seperti Golkar yang mendominasi birokrasi dan DPRD Papua pada periode waktu tersebut. Tidak ketinggalan pula peran gerakan-gerakan perlawanan seperti OPM dalam rangkaian aksi kekerasan tersebut. Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa strategi penanggulangan gangguan keamanan sebagai bagian dari upaya penyelesaian konflik Papua secara damai, adil dan bermartabat tidak efektif sehingga hasilnya jauh dari harapan.

## Alternatif Solusi Konflik Papua

Mencermati kompleksitas permasalahan dan tidak efektifnya semua strategi yang diterapkan, tiba saatnya kita mencari cara lain sehingga konflik Papua bisa segera diakhiri. Berdasar pengalaman konflik Aceh dan banyak konflik lain di dunia, jalan satu-satunya menuju penyelesaian konflik Papua secara damai, adil dan bermartabat tidak lain adalah duduk bersama atau berunding, apapun namanya musyawarah atau dialog. Selain menjadi bagian dari proses *trust building*, tujuan utama dialog adalah membangun suasana damai dan kondusif untuk mencari titik temu atas silang pendapat atau pertentangan Jakarta - Papua, sekaligus merumuskan dan menyepakati jalan keluarnya. Contohnya dialog Pemerintah Indonesia dan GAM yang difasilitasi mantan Presiden Finlandia, Martti Ahtisaari dari Crisis Management Initiative (CMI) yang akhirnya melahirkan Nota Kesepahaman atau *Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki 2015*. Cara tersebut mungkin bisa menjadi model bagaimana konflik Papua kelak bisa diakhiri. MoU diperlukan karena itulah jalan bagi para elite Jakarta dan Papua menuju kesepakatan bersama untuk menyusun Undang-Undang baru guna memperbaiki UU No. 21/2001 tentang Otsus yang pincang, bahkan dianggap telah mati oleh orang Papua. Dengan kata lain, semua kesepakatan yang telah dicapai akan masuk dalam Undang-Undang baru tersebut. Melihat kondisi faktual Papua hari ini, tak diragukan lagi provinsi paling timur Indonesia tersebut memerlukan lahirnya Undang-Undang baru seperti UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Berdasar premis ini, dialog menjadi sangat penting dan relevan. Tanpa dialog, revisi UU No. 21/2001 akan sia-sia belaka karena permasalahan yang sama akan terulang di Undang-Undang tentang Otsus Papua yang baru. Tanpa dialog, masyarakat

Indonesia dan Papua, para elite Jakarta dan Papua khususnya akan tetap terbelah, dan gagal membangun masa depan bersama.

Setiap akar masalah konflik Papua yang didialogkan pada dasarnya sangat penting dan harus dipahami dengan benar oleh masing-masing pihak, khususnya menyangkut sejarah dan status politik Papua. Selama ini hubungan Jakarta - Papua terhalang 'tembok tebal' perbedaan konstruksi sejarah tersebut. Oleh karena itu, perlu kesadaran dan jiwa besar masing-masing pihak karena kebenaran absolut sejarah tak akan pernah bisa ditemukan. Di sinilah saling pengertian akan peran dan posisi masing-masing menjadi sangat penting karena akan menjadi pemandu arah menuju kesepakatan mengakhiri tahap konflik, dan selanjutnya memasuki tahap baru pasca-konflik. Perlu dicatat, perbedaan konstruksi sejarah integrasi Papua selama ini belum pernah dibahas atau dinegosiasikan kedua pihak. Akibatnya stigmatisasi dan ketidakpercayaan satu pihak terhadap pihak lain makin kuat. Demikian pula ketidakpercayaan antarlembaga dan masyarakat baik di Jakarta maupun Papua. Ketidaksolidan ini sangat berpengaruh, bahkan membelah kalangan orang sipil asli Papua sendiri. Pastinya perbedaan konstruksi yang diametral ini juga berimbas pada konstruksi pemahaman identitas kepapuaan dan keindonesiaan. Seperti telah dijelaskan, kaum nasionalis Papua menganggap sejarah integrasi Papua ke Indonesia tidak sah karena dalam proses Persetujuan New York 1962 orang asli Papua tidak dilibatkan. Demikian pula pada penentuan status politik Papua melalui Pepera. Sementara kaum nasionalis Indonesia mengklaim pro-kontra sejarah integrasi dan status politik Papua tidak relevan lagi karena sebagai jajahan wilayah Hindia Belanda dengan sendirinya Papua menjadi bagian integral Indonesia. Belum lagi bila kita melihatnya dari rentang sejarah yang lebih panjang, ketika Papua masih di bawah kekuasaan Sriwijaya abad ke-8.



Namun demikian kita perlu belajar dari pengalaman Dialog Nasional Papua di Jakarta tahun 1999 yang berujung kegagalan. Dalam dialog tersebut, Presiden B.J. Habibie didampingi sejumlah pejabat bertemu Tim Seratus di bawah pimpinan Tom Beanal. Dialog adalah metode umum paling efektif untuk menyelesaikan konflik. Tapi tingkat keberhasilannya sangat ditentukan faktor pengalaman, keahlian dan pemahaman makna dialog para pesertanya. Pasti kegagalan dialog tersebut 20 tahun lalu adalah bukti bahwa definisi dan makna dialog belum sepenuhnya dipahami para pihak. Dialog bukanlah pertemuan massal tiba-tiba yang diikuti sekian puluh atau ratus orang dan dalam satu kali pertemuan semua persoalan beres. Para pihak harus menyadari bahwa dialog adalah sebuah proses panjang dan tidak jarang berseri yang membutuhkan pemahaman dan toleransi tinggi atas setiap perbedaan kultur politik kedua pihak. Dialog konflik Papua khususnya, memprasyaratkan empat prinsip dasar dialog, yaitu (1) kesetaraan (*equality*); (2) kejujuran (*honesty*); (3) keterbukaan (*openness*); dan (4) ketulusan (*sincerity*). Penghargaan terhadap prinsip tersebut merefleksikan pengakuan atau rekognisi atas adanya persoalan di Papua. Rekognisi adalah faktor sangat esensial bagi tercapainya rekonsiliasi di Papua. Sebaliknya, pengabaian terhadap prinsip tersebut akan berakibat tidak efektifnya dialog, bahkan *deadlock*. Mengingat kompleksitas permasalahan, dialog Papua perlu dirancang secara bertingkat dan berlanjut, yaitu (1) dialog informal antarelite Papua; (2) dialog antarkelompok masyarakat Papua; (3) dialog nasional pemerintah pusat dan wakil masyarakat Papua; (4) dialog internasional wakil Pemerintah Indonesia dan wakil masyarakat Papua yang dimediasi pihak internasional. Pelibatan mediator atau fasilitator dari kalangan internasional yang netral, memiliki reputasi, dan tidak berkepentingan langsung dengan konflik Papua penting artinya bagi keberhasilan dialog.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Dari perspektif yang lebih ideologis, kompleksitas permasalahan Papua secara substansial sebenarnya hanya persoalan seputar pemahaman dan relasi konsep keindonesiaan dan kepapuaan. Parameternya bisa diselidik dari jawaban apakah konsep keindonesiaan telah dibangun dengan memberi ruang yang lebih adil dan ramah bagi tumbuhnya konsep kepapuaan sehingga proses inklusi kedua pihak berkembang secara mutual? Konsep keindonesiaan kontemporer sangat ditentukan oleh kepiawaiannya para pemimpin Indonesia dalam menyelesaikan konflik Aceh dulu dan Papua kini. Indonesia Baru yang lebih adil dan ramah terhadap konsep keacehan telah lahir dan kini tengah tumbuh di Bumi Aceh. Semangat, optimisme dan peluang yang sama akan tumbuh pula di Tanah Papua. Sebagaimana Aceh, Papua juga menjadi bagian penting dari konstruksi keindonesiaan. Sukarno mengatakan bahwa Papua adalah bab terakhir perjuangan Indonesia melawan Belanda. Perjuangan Indonesia melawan kolonialisme praktis selesai menyusul diserahkannya Papua ke Indonesia melalui UNTEA tahun 1963. Sayang dalam perjalanannya, konsep keindonesiaan dihadirkan dan dibangun dengan cara yang salah.

Selama lebih dari lima dekade kekuasaan Indonesia di Papua - terutama pada masa Orde Baru - Indonesia hadir dengan banyak memasang wajah garang. Indonesia hadir dengan wajah yang tidak memungkinkan legitimasi politik Jakarta tumbuh dan kuat di Tanah Papua. Indonesia hadir dalam bentuk pos-pos militer, kekerasan, ketidakadilan, marginalisasi, kegagalan pembangunan, dan sejarah peningkaran terhadap hak-hak dasar orang asli Papua. Indonesia gagal memerankan dirinya sebagai sosok guru-guru SD yang penuh kasih sayang mengantarkan anak-anak di pedalaman Papua untuk bisa

menatap masa depan. Indonesia gagal merangkul LSM dan gereja untuk bersama-sama menyiapkan SDM Papua berkualitas. Indonesia gagal merepresentasikan dirinya sebagai dokter dan mantri yang penuh dedikasi dan rela berkorban. Indonesia gagal mengakomodasi konsep kepapuaan dalam keindonesiaan yang indah dan beragam. Indonesia gagal memberikan perlindungan dan rasa aman bagi warga negaranya orang asli Papua. Indonesia lupa pada ajaran bijak tinggalan leluhur Nusantara “*Ngluruk tanpo bolo - Menang tanpo ngasorake.*” Wajar kita gagal memenangkan hati dan pikiran rakyat Papua.

#### Saran

1. Kompleks dan beratnya tantangan, menuntut perjalanan menuju Papua Baru harus diawali dengan tekad dan keberanian kedua pihak merobohkan “tembok tebal” yang menjadi penghalang hubungan Jakarta - Papua.
2. Duduk bersama atau berunding yang dalam kajian ini disebut dialog adalah cara paling efektif mengakhiri hubungan politik yang antagonistik menjadi kooperatif.
3. Dialog adalah instrumen yang dapat mendorong perubahan pola hubungan dari tahap konflik menuju tahap pasca-konflik. Pada titik inilah konflik dapat dinyatakan berakhir. Stigma separatis dan saling curiga dapat dihilangkan. Tanpa dialog, masyarakat Indonesia dan Papua, khususnya elite Jakarta dan Papua akan terus terbelah dan gagal membangun masa depan bersama.
4. Format hubungan politik dapat disegarkan kembali melalui jalan kompromi dan kesepakatan yang dituangkan dalam Undang-Undang baru sebagai perbaikan dari UU No. 21/2001 tentang Otsus yang pincang, bahkan dianggap telah mati. Seperti halnya konflik Aceh, setelah melalui proses dialog yang menghasilkan MoU Helsinki 2015, selanjutnya UU No. 18/2001 tentang Otsus Aceh diperbaharui dengan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adams, Cindy. 2018. Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat. Jakarta: Yayasan Bung Karno - PT Media Pressindo.
- Aditjondro, George Junus. 2000. Cahaya Bintang Kejora. Jakarta: ELSAM.
- Amiruddin dan Aderito Soares. 2003. Perjuangan Amungme antara Freeport dan Militer. Jakarta: ELSAM.
- Amiruddin. 2006. “Operasi-operasi Militer di Papua: Pagar Makan Tanaman?” dalam Jurnal Penelitian Politik, LIPI, Vol. 3, No. 1, hal. 3-23.
- Andrianto, Tuhana Taufiq. 2001. Mengapa Papua Bergolak? Yogyakarta: Gama Global Media.
- Bappeda Papua. 2006. Profil Pembangunan Daerah Provinsi Papua Tahun 2006.
- Biro Pusat Statistik Provinsi Papua. 2008. Berita Resmi Statistik: Keadaan Kemiskinan di Provinsi Papua.
- Chauvel, Richard dan Ikrar Nusa Bhakti. 2004. The Papua Conflict: Jakarta’s Perceptions and Policies, East-West Center, Washington.
- Chauvel, Richard. 2005. Constructing Papua Nationalism: History, Ethnicity and Adaptation, East-West Center, Washington.
- Departemen Dalam Negeri RI. 2003. Tinjauan tentang Eksistensi Kebijakan Umum Otonomi Khusus Papua. Jakarta: Depdagri.
- Departemen Luar Negeri RI. 1998. Sejarah Kembalinya Irian Jaya ke Pangkuan Republik Indonesia. Jakarta: Direktorat Organisasi Internasional.
- Heidbuchel, Esther. 2007. The West Papua Conflict in Indonesia: Actors, Issues and Approaches. Wetztenberg: Johannes Hermann J & J Verlag.

- Husain, Farid. 2007. *To See the Unseen: Scenes Behind the Aceh Peace Treaty*. Jakarta: Health and Hospital Indonesia.
- Kamma, F.Ch. 1972. *Koreri: Messianic Movements in the Biak-Numfor Culture Area*. The Haag: Martinus Nijhoff.
- Kivimaki, Timo dan Rubern Thorning. 2002. "Democratization and Regional Power Sharing in Papua/ Irian Jaya: Increased Opportunities and Decreased Motivations for Violence," dalam *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 4.
- Manning, Chris dan Michael Rumbiak. 1989. *Economic Development, Migrant Worker and Indigeneous Labour in Irian Jaya 1970-1984*. Canberra: National Center for Development Studies - Australia National University.
- McGibbon, Rodd. 2006. *Pitfalls of Papua: Understanding the conflict and its place in Australia - Indonesia relations*. Paper No. 13 pada Lowy Institute for International Policy, Australia.
- Osborn, Robin. 2001. *Kibaran Sampari: Gerakan Pembebasan OPM dan Perang Rahasia di Papua Barat*. Jakarta: ELSAM.
- Penders, C.L.M. 2002. *The West New Guinea Debacle: Dutch Decolonization and Indonesia 1945-1962*. Leiden: KITLV.
- daan ras, kekhawatiran dimusnahkan vs kekhawatiran disintegrasi, ketidakpercayaan orang Papua terhadap Pemerintah vs ketidakpercayaan Pemerintah terhadap orang Papua); Issue Level (inkonsistensi kebijakan, pelanggaran HAM, korupsi); Demand Level (integritas/persatuan nasional vs tuntutan merdeka/pelurusan sejarah); Compromise Level (Otonomi Khusus). Tapi deskripsi seperti itu kurang menjawab akar permasalahan konflik Papua.
3. C.L.M. Penders, *The West New Guinea Debacle: Dutch decolonization and Indonesia 1945-1962* (Leiden: KITLV, 2002), hal. 287.
  4. Menurut Thorning dan Kivimaki (2002), bagi kaum nasionalis Indonesia, orang Papua tanpa memandang suku, agama, dan ras termasuk orang Indonesia karena mereka termasuk orang yang tinggal dalam wilayah eks-Hindia Belanda dan mengalami pengalaman yang sama pada masa penjajahan. Konstitusi Indonesia tidak memandang adanya pengkhususan bagi suku, agama, dan ras dalam kaitannya dengan hak-hak politik karena perbedaan suku, agama, dan ras adalah unsur-unsur pembentuk kesatuan sebagaimana termaktub dalam UUD 1945. Para nasionalis Indonesia juga berpendapat bahwa status politik Papua telah selesai karena perwakilan-perwakilan orang Papua telah memilih bergabung dengan Indonesia dalam Pepera 1969 sebagaimana ditentukan dalam Persetujuan New York 1962. Bagi kelompok ini, gagasan separatisme adalah tindakan yang bertentangan dengan hukum karena keutuhan negara merupakan hal yang sakral.
  5. Selain persoalan ekonomi, kondisi pendidikan dan kesehatan di Papua juga masih memprihatinkan. Tinggi angka buta

### Endnotes

1. Orang Papua yang dimaksud dalam tulisan ini adalah orang Papua asli sebagaimana dimaksud dalam UU No. 21/2001, yaitu orang yang berasal dari suku ras Melanesia. Namun secara konseptual, merujuk pada Hall (dalam Woodward 1999 dan Bourdieu 1991), terminologi asli/ tidak asli bukan merupakan kategori fisik, tapi konstruksi politik dalam pertarungan kekuasaan.
2. Esther Heidbuchel (2007:158) membagi konflik Papua dalam empat tingkatan: Subjective Level (perbedaan stereotip orang Papua vs orang Indonesia, perbe-

huruf di Papua mencapai 410.000 orang tahun 2005. Rata-rata lama sekolah tahun 2003 adalah enam tahun. Artinya, tingkat pendidikan rata-rata di Papua hanya setingkat Sekolah Dasar. Padahal alokasi dana Otsus sektor pendidikan tahun 2005 mencapai 12,2%. Perhatian Pemerintah terhadap sektor kesehatan juga tergolong masih sangat rendah. Bulan Januari 2003, tercatat 1.400 orang Papua mengidap HIV/AIDS (Kompas/ 23 Februari 2003). Proporsi penduduk Papua terhadap Indonesia hanya 1%, tapi ironisnya jumlah penderita HIV mencapai 30% dari total jumlah penderita HIV di seluruh Indonesia pada Desember 2004.