

# Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua

*Yulia Sugandi*



JAKARTA, 2008

## Daftar Isi

Rangkuman Khusus.....	3
1. Konteks Umum mengenai Papua.....	3
2. Garis-garis Konflik Pra-Otsus.....	4
3. Titik Balik: Otsus pada Tahun 2001.....	6
4. Keadaan Paska Tahun 2001.....	8
5. Sumber-sumber Keputusan.....	8
6. Pelaku Lokal.....	17
7. Pelaku Internasional.....	23
8. Skenario Masa Depan.....	25
9. Rekomendasi bagi Badan Internasional.....	26
10. Catatan Akhir.....	28
Kata-kata Penting.....	29

### TENTANG FES INDONESIA

Friedrich-Ebert-Stiftung mendirikan kantor perwakilan Indonesia pada tahun 1968. Terutama sejak 1998, FES Indonesia telah menjalankan berbagai kegiatan untuk mendukung proses demokratisasi dan pembangunan sosial-ekonomi di Indonesia. Cakupan isu yang di tangani antara lain ialah demokratisasi, good governance, reformasi di bidang hukum, perlindungan hak azasi manusia, pencegahan dan resolusi konflik, reformasi sektor keamanan, dukungan kepada media yang bebas dan berimbang, serta isu-isu sosial, ketenagakerjaan, dan gender. Kegiatan-kegiatan tersebut dilaksanakan melalui kerjasama dengan berbagai lembaga swadaya masyarakat dan instansi pemerintah terkait. Bentuk kerjasama itu terjalin dalam bentuk seminar, lokakarya, diskusi, pelatihan, dan publikasi. FES Indonesia juga mendukung dialog internasional dengan mengirimkan berbagai delegasi, tenaga ahli, akademisi, dan jurnalis senior sebagai peserta di forum regional dan internasional. Secara berkala FES juga mengundang ahli-ahli dari Jerman dan negara-negara lain untuk memberikan presentasi di Indonesia.

Friedrich Ebert Stiftung (FES)  
Jl. Kemang Selatan II No.2A  
Jakarta 12730 - Indonesia  
Telp : 62-21-719 3711 (Hunting), 7179 1358, 912 67736  
Fax : 62-21-7179 1358 ext 20.  
Email : [info@fes.or.id](mailto:info@fes.or.id)  
Website : [www.fes.or.id](http://www.fes.or.id)

# Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua

Saya memiliki keberanian untuk percaya bahwa orang di mana mereka berada dapat makan tiga kali sehari untuk tubuh mereka, pendidikan dan kebudayaan untuk pikiran mereka, dan martabat, kualitas, dan kebebasan untuk jiwa mereka. Saya percaya bahwa apa yang dihancurkan oleh orang-orang yang hanya memikirkan dirinya sendiri dapat dibangun kembali oleh orang-orang yang memikirkan orang lain.

Martin Luther King Jr

## Rangkuman Khusus

Analisis konflik ini berfokus pada dinamika konflik dan masalah-masalah yang terjadi pada periode paska Otsus (Otonomi khusus) sesudah tahun 2001, di Papua. Kekayaan sosial, budaya dan sumber alam di Papua bertolak belakang dengan tingkat keamanan manusia. Papua telah sejak lama memiliki keluhan-keluhan sejak berintegrasinya dengan Negara Indonesia mulai dari perbedaan persepsi mengenai sejarah integrasi ke dalam Negara Indonesia, keterbelakangan yang terus terjadi dan kompleksitas rasa rendah diri yang diwarnai dengan pelanggaran hak asasi manusia yang merusak harkat martabat orang asli Papua. Kelahiran otsus pada tahun 2001 adalah sebuah titik balik di mana keluhan-keluhan penduduk asli Papua mulai dibuka dan diperhatikan. Otsus diharapkan untuk dapat memberikan tindakan yang pasti untuk melindungi hak-hak penduduk asli Papua dan melibatkan mereka secara aktif baik sebagai penerima manfaat dan pelaku pada perubahan sosial di Papua. Meskipun demikian, pelaksanaan otsus telah menghadapi pelbagai tantangan termasuk kurangnya kepercayaan yang diperlihatkan oleh pemerintah pusat. Periode paska otsus masih diwarnai dengan adanya keluhan-keluhan; perdamaian negatif, masalah-masalah yang berhubungan dengan perwakilan, kebijakan-kebijakan yang tidak sesuai dengan kebudayaan lokal, penggalan sumber daya alam yang tidak seimbang, pendekatan keamanan, rendahnya tingkat modal sosial, masyarakat anomie dalam perubahan sosial, polarisasi yang dapat memicu konflik, dan kesenjangan antar kelompok masyarakat. Kondisi rumit seperti ini telah menciptakan penyimpangan-penyimpangan dalam periode paska otsus yang seharusnya telah dipelajari oleh badan-badan internasional yang bekerja di Papua.

Makalah ini menunjukkan peran dari setiap para pelaku perubahan sosial di Papua termasuk di antaranya masyarakat akar rumput, organisasi masyarakat madani, pemerintah lokal, perempuan, militer dan pemerintah pusat, berikut keterlibatan organisasi-organisasi internasional dengan strategi-strategi intervensi mereka. Semua organisasi-organisasi pelaku aktif perubahan baik di tingkat propinsi, nasional atau internasional harus menghindarkan diri mereka untuk tidak menjadi organisasi-organisasi “penyelamat” yang memberikan “cargo cult/kiriman berkat” yang akan menghalangi promosi martabat orang asli Papua. Terdapat kebutuhan mendesak untuk membentuk strategi penanggulangan krisis terpadu sebagai suatu pengatur untuk melawan penyimpangan di Papua yang perlu diperhatikan oleh para pelaku perubahan dan organisasi-organisasi internasional. Organisasi-organisasi internasional seharusnya mempunyai pengertian yang mendalam dan kritis mengenai kerumitan dari masalah-masalah yang ada di Papua dengan ketidakwajarannya serta mengadaptasi pengertian tersebut ke dalam strategi-strategi intervensi mereka supaya dapat membuat pendekatan-pendekatan yang sensitif terhadap kebudayaan dan konflik. Dengan cara ini diharapkan bahwa strategi intervensi akan dilaksanakan dengan cara bermartabat dan memainkan peran penting dalam membangun keamanan manusia di Papua.

## 1. Konteks Umum mengenai Papua

Luas wilayah Papua adalah 421.981 KM<sup>2</sup> (3,5 kali lebih besar dari pada Pulau Jawa) dengan topografi yang meliputi daerah pegunungan dan sebagian besar tanah yang berawa-rawa di daerah pesisir. Papua berbatasan dengan; Laut Halmahera dan Samudra Pasifik di utara,

Laut Arafura dan Australia di selatan, Papua New Guinea di sebelah timur, dan Laut Arafura, Laut Banda dan Maluku di sebelah barat. Total penduduk Papua adalah sekitar 2.576.822 jiwa, yang hanyalah 1% dari keseluruhan jumlah penduduk Indonesia, di mana 70% tinggal di daerah pedesaan dan di tengah daerah pegunungan yang terpencil. Berdasarkan sensus pada tahun 2000, populasi terpadat ada di dataran tinggi di Kabupaten Jayawijaya sebanyak 417.326 jiwa. Total penduduk asli, yang kaya akan kebudayaan, diperkirakan sekitar 66% dari keseluruhan jumlah penduduk. Penelitian di bidang Antropologi mengkategorikan tujuh zona kebudayaan di seluruh tanah Papua: (1) Saireri, (2) Doberai, (3) Bomberai, (4) Ha-Anim, (5) Tabi, (6) Lano-Pago, and (7) Me-Pago. Ada lebih dari 250 kelompok etnis dengan kebiasaan-kebiasaan, bahasa-bahasa, praktek-praktek dan agama asli yang berbeda di Papua. Ini berarti, ada ratusan norma adat yang berlaku di dalam propinsi ini. Ditambah lagi, ada 100 kelompok etnis non-Papua. Pengaruh kesukuan masih sangatlah kuat, oleh karenanya insiden-insiden yang menampakkan ketidakpedulian terhadap keharmonisan sosial biasanya akan berujung pada tindak kekerasan.. Dalam kenyataannya komunikasi sosial sangatlah terbatas dan orang biasanya enggan berhubungan dengan orang yang berasal dari etnis dan agama yang berbeda. Konflik biasanya terjadi pada waktu kita tidak dapat mengerti pluralitas norma-norma dan nilai-nilai ini. Selain kaya akan kebudayaan, Papua juga mempunyai sumber daya alam yang berlimpah mulai dari gas, minyak, emas, perak, hasil-hasil laut dan tembaga. Sayangnya, kekayaan Papua (sumber daya alamnya dan secara kebudayaan) telah diwarnai oleh sejarah konflik yang panjang dengan biaya kemanusiaan yang signifikan yang nanti akan dijelaskan secara lebih mendalam dalam makalah ini.

## **2. Garis-garis konflik Pra-Otsus**

### **• Kesenjangan persepsi terhadap sejarah**

Sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, Pemerintah Belanda telah memisahkan daerah Papua dari Hindia untuk mempersiapkan Papua dan penduduknya untuk Pemerintahan mereka sendiri yang tidak berhubungan dengan Belanda. Selama 10 tahun rencana pembangunan yang dibuat oleh Belanda pada tahun 1950, UNTEA (United Nation Temporary Administration - Pemerintahan Sementara PBB) bertanggung jawab dalam periode transisi. Sejalan dengan hal di atas, beberapa persiapan telah dilaksanakan pada tanggal 1 Desember 1961 bersama

dengan beberapa momentum yang penting; Pemerintah Belanda menunjuk anggota masyarakat lokal yang terpilih di Papua sebagai 50% dari Nieuw Guinea Raad (legislatif), bendera bintang Kejora berkibar berdampingan dengan bendera Belanda, dan pengenalan lagu kebangsaan Papua "Hai Tanahku Papua". Akan tetapi, "Perjanjian New York" pada tahun 1962 yang tidak melibatkan seorangpun dari Papua, dibuat sebagai referensi untuk pengalihan Nederland Nieuw Guinea (Papua) dari Belanda ke Indonesia. Pada tahun 1964 orang asli Papua elite yang berpendidikan Belanda meminta bahwa Papua harus bebas tidak hanya dari Belanda tetapi juga dari Indonesia. Pemungutan suara "pilihan bebas" (free choice) yang diterapkan oleh PBB dilaksanakan pada tahun 1969 dengan melibatkan lebih dari 1000 kepala suku yang dipilih sebagai perwujudan dari "konsultasi" lokal (dari perkiraan jumlah penduduk pada saat itu sebanyak 800.000 orang), dan bukannya dengan mengadakan pemungutan suara; satu orang satu suara. Masalah keterwakilan politik di atas terkait dengan pendekatan tanpa melibatkan partisipasi penduduk Papua dalam proses pembuatan keputusan dalam keberadaan hidup mereka. Hal tersebut di atas berakibat pada keluhan-keluhan bersejarah yang berakar dari perbedaan persepsi mengenai integrasi Papua ke dalam Negara Indonesia. Selama sejarah integrasi Papua tidak dianalisis secara kritis dan terbuka guna menemukan sejarah bersama, maka keluhan historis tetap terpelihara.

### **• Pemiskinan**

Papua memegang posisi keempat tingkat tertinggi PRDB (pendapatan regional domestik bruto) melalui per kapita di atas 11 juta rupiah yang sebagian besar berasal dari industri yang terkait dengan sumber daya alam. Sayangnya, kondisi ini diikuti dengan sulitnya akses terhadap pelbagai kebutuhan pokok (misalnya pendidikan, kesehatan dan ekonomi masyarakat). Misalnya, Survei Kesehatan Penduduk di Papua (1997) memperlihatkan bahwa angka kematian bayi adalah 65 di setiap 1000 kelahiran, dan angka kematian anak adalah 30 per 1000. Rendahnya akses terhadap layanan umum di banyak kasus menyebabkan naiknya urbanisasi. Meskipun demikian, orang asli Papua sebagai mayoritas penduduk yang tinggal di pedesaan atau daerah-daerah terpencil mempunyai akses yang lebih rendah terhadap kebutuhan pokok. Berdasarkan pada sensus pada tahun 2000, 30% dari keseluruhan jumlah penduduk di Papua tinggal di pusat atau kota-kota terdiri atas 55% penduduk non-Papua dan 45% asli Papua. Di sisi lain, 70% dari penduduk Papua yang tinggal di pedesaan atau daerah terpencil terdiri atas 95% masyarakat

asli Papua dan 5% non-Papua. Ketidakeimbangan komposisi penduduk tidak hanya terjadi di antara penduduk daerah perkotaan dan pedesaan, tetapi juga antara masyarakat asli Papua dan non Papua di daerah transmigrasi seperti Arso: jumlah penduduk asli sekitar 1000 orang di mana jumlah transmigran (non-Papua) sekitar 19.000 orang (berdasarkan sensus 2000). Program transmigrasi bertujuan untuk mengirimkan penduduk dari daerah-daerah padat penduduk di Indonesia (sebagian besar dari Jawa) ke daerah-daerah yang kurang padat penduduknya (termasuk Papua). Ketidakeimbangan demografi ini sebagai hasil dari transmigrasi, ditambahkan dengan marginalisasi penduduk asli Papua yang berakar dari kesenjangan antar kelompok masyarakat antara penduduk asli Papua dan para transmigran (non-Papua). Pertemuan secara mendadak antara penduduk asli Papua dengan kebudayaan-kebudayaan lain, alienasi penduduk asli dari tanah ulayat mereka, berkurangnya ruang gerak hidup (lebensraum) penduduk asli, juga ketegangan sosial ekonomi dan kesukuan adalah beberapa akibat dari program transmigrasi. Kasus transmigrasi menunjukkan distribusi penduduk yang tidak sejalan dengan distribusi kesejahteraan.

Papua dimasukkan ke dalam daerah dengan angka indeks kemiskinan yang tinggi dan daerah yang mempunyai tingkat perbedaan yang tinggi dengan Jakarta. Tantangan-tantangan yang berhubungan dengan kemiskinan di Indonesia tidak hanya berkaitan dengan banyaknya jumlah penduduk miskin, tetapi juga besarnya perbedaan antar daerah-daerah, propinsi-propinsi, kabupaten-kabupaten dan kota-kota. Jakarta dan Papua menggambarkan perbedaan besar antar propinsi-propinsi: di Jakarta, hanya 3,4 persen dari total penduduk yang miskin, sementara sekitar separuh penduduk Papua hidup di bawah garis kemiskinan. Analisa obyektif mengatakan bahwa "kemiskinan" yang ada di daerah adalah hasil dari pemiskinan struktural yang disebabkan oleh kurangnya kesempatan bagi orang-orang untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan. Hal ini kemudian menghalangi mereka untuk mengakses dan memakai sumber-sumber daya yang ada (baik itu alam, sosial ekonomi, politik, hukum atau budaya) yang adalah hak mereka. Sejak era Orde Baru, kesempatan masyarakat asli Papua untuk terlibat dalam sektor perekonomian sangat kurang. Masyarakat asli Papua tidak dapat memenuhi penghidupan mereka sendiri karena kebanyakan kesempatan untuk mengembangkan usaha diberikan kepada mereka yang sudah memiliki modal sendiri. Hal ini terlihat dari keadaan sebagai berikut: Papua memiliki dua sektor perekonomian yang dominan, pertambangan dan

pertanian, yang menyumbangkan 76% dari total PDRB. Salah satu karakter utama dari penduduk asli Papua adalah subsistensi. Namun, karakter ini tidak sesuai dengan kesempatan yang disediakan oleh dunia usaha; industri pertambangan padat modal menghasilkan 57% PDRB dan hanya menyerap 0,6% angkatan kerja, sedangkan sektor pertanian menghasilkan 19% PDRB dengan 75% angkatan kerja. Dalam sektor bisnis, keterlibatan penduduk asli Papua sangat rendah dan hampir semua pengusaha adalah migran. Hal ini berarti bahwa pertumbuhan perekonomian tidak mencerminkan keadilan distribusi termasuk akses terhadap kebutuhan dasar. Ketidakadilan kesempatan berakar dari prasangka dan rasisme yang diakibatkan oleh penduduk asli Papua yang diposisikan sebagai inferior seperti yang terdokumentasi dalam gagasan-gagasan dasar yang menjadi latar belakang perumusan Undang-Undang Otonomi Khusus untuk Propinsi Papua dalam bentuk wilayah dengan pemerintahan sendiri pada tahun 2001 mengenai kondisi penduduk asli Papua: 75% tidak memiliki akses terhadap pendidikan yang layak, 50% tidak pernah mendapatkan pendidikan formal atau tidak lulus dari sekolah dasar, 22% hanya lulus dari sekolah dasar, 10% lulus dari sekolah menengah umum, dan 2% lulus dari universitas. Dalam jajaran Pegawai Negeri Sipil hanya 35% posisi Eselon II dalam Pemerintah Propinsi Papua yang ditempati oleh penduduk Asli Papua dan untuk Eselon III hanya 26%.



• **Perasaan rendah diri (Inferiority complex)**

Identitas kolektif orang asli Papua sebagai sebuah masyarakat yang modern dan beradab dipaksakan melalui program pemerintah. Misalnya, pada tahun 1971-1973, pemerintah Indonesia melaksanakan operasi Koteka (penutup penis dari sejenis labu, sebagai pakaian tradisional di dataran tinggi di Papua) yang

terdiri atas elemen-elemen Angkatan Bersenjata dan Pemerintah Sipil bergabung dalam kegiatan-kegiatan yang dirancang untuk membuat masyarakat-masyarakat pedalaman Papua beradab dan untuk mengembangkan serta menciptakan kondisi-kondisi sosial, budaya, ekonomi dan politik, yang akan digunakan untuk pengembangan Papua lebih lanjut, dengan tujuan utamanya menciptakan ide-ide nasional Indonesia, masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Operasi Koteka adalah kampanye militer Indonesia yang bertujuan untuk mempengaruhi orang asli Papua di pegunungan untuk meninggalkan aspek-aspek dari kebudayaan asli mereka, bersekolah, menjadi modern secara ekonomi, dan mengadaptasi identitas Indonesia yang lebih umum. Para pejabat berusaha untuk memaksa masyarakat suku Dani sebagai orang Pegunungan Papua untuk menukar Koteka mereka dengan pakaian bergaya Indonesia. Dengan demikian, strategi mempermalukan (*humiliation strategy*) digunakan dalam proses pembangunan di kalangan masyarakat Dani untuk membuat mereka lebih terlibat dalam perubahan sosial. Ketidakberimbangan kekuasaan tercermin dalam persepsi terhadap penduduk asli melalui pelecehan terhadap budaya-budaya tradisional lokal dan melabel budaya tersebut sebagai “terbelakang” dan “tidak beradab”. Atas nama pembangunan modern dan kemajuan, strategi mempermalukan yang meyakinkan masyarakat atas ketidakberhargaan diri dan budaya mereka tidak berharga sehingga mereka merasakan inferiority complex dan dipaksa untuk terlibat dalam perubahan sosial. Akumulasi keputusan penduduk asli Papua dilanjutkan dengan pengabaian hak-hak budaya sebagai cerminan martabat kolektif mereka.

Masyarakat asli Papua merasa martabat dan identitas mereka tidak diakui (contoh: proses yang tidak melibatkan mereka dalam kebijakan seperti program transmigrasi, penolakan pengakuan terhadap tanah ulayat atau wilayah nenek moyang, eksploitasi sumber daya alam, kurangnya kesempatan bagi masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam administrasi negara, dll). Masyarakat asli Papua mengekspresikan kefrustasian mereka yang sudah terakumulasi sejak lama melalui pelbagai demonstrasi damai. Pada banyak kasus, inferiority complex di atas seiring dengan korban jiwa yang disebabkan oleh pendekatan keamanan yang represif sebagai metode resolusi konflik. Demonstrasi yang dilakukan oleh masyarakat di Papua mulai dipolitisasi setelah tragedi berdarah di Biak tanggal 6 Juli 1998 di mana militer menanggapi demonstrasi damai dengan kekerasan. Setelah itu, ketidakjelasan mengenai peraturan keamanan memicu serangkaian

kekerasan berdarah yang dilakukan oleh petugas keamanan terhadap pengibaran bendera bintang kejora di pelbagai tempat di Papua (contoh: Timika, Nabire, Fakfak). Sementara polarisasi di kalangan masyarakat berlangsung dalam bentuk pembentukan paramiliter yang disebut Satgas Papua (Satuan Tugas Papua) dan Satgas Merah Putih (Pro- NKRI). Pada beberapa kasus pengibaran bendera bintang kejora juga memicu konflik horizontal antara kedua kelompok paramiliter tersebut. Walaupun status Papua sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) dicabut pada bulan Oktober 1998, perasaan tidak aman dan ketakutan masih tetap ada di benak rakyat Papua sejalan dengan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh petugas keamanan di pelbagai tempat di Papua. Hal tersebut di atas meningkatkan desakan-desakan untuk menghapuskan dominasi petugas keamanan dan memperkuat pemerintahan sipil di Papua.

### **3. Titik balik: Otsus pada tahun 2001**

#### **• Menggali keluhan**

Dengan meningkatnya ketegangan, pada tanggal 26 Februari 1999 Presiden B.J. Habibie menerima sebuah delegasi yang disebut dengan “Tim 100” yang merupakan perwakilan dari masyarakat Papua yang mengekspresikan keinginan mereka untuk memisahkan diri dari negara Indonesia. Sebagai tanggapan dari permintaan ini dan untuk memperkuat integritas teritorial NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia), Pemerintah membuat UU (Undang-undang) No 45/99 tentang pemekaran Irian Jaya (Sekarang Papua) menjadi Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Mimika dan Puncak Jaya dan Kota Sorong. Kebijakan ini diikuti dengan penunjukan Dokter Herman Monim sebagai Gubernur Irian Jaya Tengah dan Brigjen. Mar. (Pensiunan TNI) Abraham Atuturi sebagai Gubernur Irian Jaya Barat berdasarkan Keputusan Presiden RI No 327/M/1999, tanggal 5 Oktober 1999. Kebijakan di atas ditolak oleh pelbagai kelompok masyarakat di Papua, yang memperlihatkannya dengan sebuah demonstrasi besar, termasuk pendudukan gedung DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Propinsi Irian Jaya dan kantor Gubernur di Dok II, Jayapura pada tanggal 14-15 Oktober 1999. Salah satu alasan dari penolakan ini adalah bahwa kebijakan ini diambil tanpa konsultasi dengan masyarakat lokal. Jadi, masyarakat Papua merasa bahwa mereka dikucilkan dari proses pengambilan keputusan pada kebijakan tersebut. Pada tanggal 19 Oktober 1999, Sidang Umum dari Sesi ke 12 dari MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) melalui Ketetapan

MPR No. IV/MPR/1999 yang mendukung bentuk otonomi daerah dalam kerangka NKRI, yang diikuti dengan langkah-langkah strategis guna menanggapi keluhan-keluhan di Papua termasuk menghormati berbagai macam dan keragaman kehidupan sosial dan budaya di dalam masyarakat Papua juga menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia di Papua melalui proses-proses pengadilan yang jujur dan adil. Sejak saat itu, keluhan-keluhan orang asli Papua ditanggapi.

Pada periode ini, B.J. Habibie digantikan oleh K.H. Abdurahman Wahid sebagai Presiden. MPR kemudian mengeluarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 mengenai rekomendasi-rekomendasi kebijakan dalam penerapan peraturan Otsus (Otonomi Khusus) untuk Aceh dan Papua dengan memperhatikan aspirasi-aspirasi masyarakat daerah yang relevan. Setelah menampung pelbagai diskusi yang bertempat di dalam dan luar Papua mengenai Otsus dan mendapat masukan-masukan positif, DPR RI (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia) setuju untuk mengubah RUU (Rancangan Undang-Undang) mengenai Otonomi Khusus untuk Propinsi Papua menjadi UU (Undang-Undang). Berdasarkan ini, Presiden K. H. Abdurahman Wahid mengesahkan UU No. 21/2001 mengenai Otonomi Khusus (Otsus) untuk Propinsi Papua yang ditujukan untuk meningkatkan layanan-layanan umum, mempercepat proses pembangunan dan pendayagunaan keseluruhan penduduk Propinsi Papua, khususnya masyarakat asli Papua. Dalam mandatnya untuk melanjutkan dan melaksanakan Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999, sejak lahirnya UU No. 21/2001 mengenai Otsus untuk Papua menggarisbawahi beberapa elemen-elemen kunci penting dan yang diperlukan dalam menghadapi keluhan-keluhan di Papua seperti perlindungan terhadap hak-hak masyarakat asli Papua dan mengurangi ketidaksetaraan antara masyarakat Papua dan daerah lain di Indonesia. Kebijakan ini diharapkan untuk meningkatkan standar kehidupan masyarakat di Papua, meminimalkan

perbedaan antara Papua dengan propinsi-propinsi yang lain di dalam NKRI juga memberikan kesempatan-kesempatan untuk masyarakat asli Papua untuk terlibat di dalam kemajuan Papua sebagai pelaku dan penerima manfaat dari proses pembangunan.

• **Hak-Hak Penduduk Asli versus Cargo Cult (Kiriman Berkat)**

Otsus diterima sebagai kebijakan Nasional yang menanggulangi konflik di Papua secara politis. Kebijakan ini tidak menjawab permintaan dari masyarakat asli lainnya yang tersingkirkan, seperti Dewan adat dari suku Dayak di Kalimantan yang pada bulan September 2007 meminta Otsus di Kalimantan untuk meningkatkan layanan-layanan umum terutama keadaan kehidupan masyarakat di perbatasan. Jadi, Otsus ini berdasarkan rekomendasi dari MPR dan dikabulkan secara khusus untuk Papua sebagai metode penanggulangan konflik dengan penawaran politik tertentu. Komitmen Pemerintah Pusat melalui Perundangan mengenai Otonomi Khusus untuk Papua termasuk (1) menghormati hak-hak asasi manusia, nilai-nilai keagamaan, demokrasi, nilai-nilai hukum dan budaya yang ada di dalam masyarakat adat (mengacu pada kebiasaan atau kebudayaan, yang dipegang oleh setiap kelompok etnis dan terdiri atas pengetahuan, kelakuan-kelakuan, aturan-aturan, hukum-hukum dan sistem-sistem untuk menjelaskan dan mengatur perorangan dan kehidupan di dalam hukum “masyarakat adat”); (2) untuk menghormati pelbagai macam dan keanekaragaman kehidupan sosial-budaya di masyarakat Papua; (3) untuk melindungi dan menghormati etika-etika dan moral-moral; (4) untuk melindungi hak-hak fundamental dari penduduk asli dan hak-hak asasi manusia; (5) untuk memastikan tegaknya hukum; (6) untuk menjaga demokrasi; (7) untuk menghormati pluralisme; dan (8) untuk memecahkan masalah-masalah pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia terhadap penduduk asli Papua. Perlindungan terhadap hak-hak masyarakat asli Papua seperti digambarkan dalam komitmen di atas mencakup arti mengakomodasi kebudayaan dan nilai-nilai lokal di dalam kebijakan pembangunan di Papua dan pendayagunaan penduduk asli Papua. Hal tersebut memerlukan program yang berjangka panjang dan berkelanjutan yang memungkinkan masyarakat asli Papua untuk mengarahkan dan berpartisipasi menikmati proses kemajuan di tanah mereka. Di sisi lain, beberapa penduduk lokal Papua megharapkannya seperti kiriman berkat (cargo cult) yang akan membawa perbaikan dalam kehidupan mereka dan/atau berfungsi sebagai jalan keluar dari pelbagai keluhan mereka. Keluhan-keluhan yang sejak lama ada memicu pengharapan yang



tinggi terhadap Otsus yang dipandang sebagai paradigma “penyelamatan” (salvation) yang menghasilkan perubahan sosial secara langsung. Pemikiran untuk mendapatkan perubahan cepat ini kemungkinan akan bertolak belakang dengan hasil berkelanjutan jangka panjang yang diperlukan.

#### **4. Keadaan Paska Tahun 2001**

##### **• Kepercayaan guna menjembatani kesenjangan pelaksanaan**

Terdapat kesenjangan dalam pelaksanaan Otsus yang berakar dari tingkat kepercayaan secara vertikal antara Negara dan masyarakat lokal di Papua yang mempengaruhi hubungan secara horisontal atau di antara masyarakat akar rumput. Sebagai contoh, suatu komentar ketidakpercayaan yang dibuat oleh Kepala BIN (Badan Intelijen Nasional) yang menuduhkan penggunaan dana Otsus untuk mendukung separatis. Tuduhan seperti itu menyebabkan kegundahan sosial dan reaksi keras dari masyarakat Papua yang menuntut adanya bukti-bukti. Lebih lanjut lagi, tuduhan itu dianggap merusak stabilitas perdamaian di Papua. Oleh karena itu, perbaikan dalam pelaksanaan Otsus yang bermanfaat bagi kesejahteraan penduduk asli Papua sangat didambakan. Masyarakat Papua yang pada dasarnya merupakan masyarakat yang terpecah-pecah (terdiri atas pelbagai kelompok etnis) diperparah dengan perpecahan lainnya setelah Otsus. Wacana perpecahan antara “O” (Otsus atau Otonomi Khusus) dan “M” (Merdeka atau terpisah dari Negara Indonesia) mempengaruhi tingkat kohesi sosial di kalangan masyarakat madani. Wacana seperti itu melabelkan perbedaan antara kelompok pro-status quo dan tertindas. Kurangnya kepercayaan yang menciptakan rendahnya tingkat keamanan manusia dan modal sosial, menghambat pelaksanaan Otsus di Papua. UNDP telah mengidentifikasi sembilan dimensi keamanan manusia yang mencerminkan daftar penyebab ketidakamanan manusia (human insecurity) dan agenda pembangunan manusia: 1) keamanan ekonomi, 2) keamanan keuangan, 3) keamanan pangan, 4) keamanan kesehatan, 5) keamanan lingkungan, 6) keamanan pribadi, 7) keamanan gender, 8) keamanan masyarakat dan 9) keamanan politis. Menurut UNDP, penguatan keamanan manusia memerlukan perhatian atas setiap dimensi di atas. Di sisi lain, modal sosial secara sederhana diartikan sebagai serangkaian nilai-nilai informal yang diintisarkan dari norma-norma yang dimiliki anggota kelompok tertentu yang membuat mereka dapat bekerja sama antara satu dengan lainnya.

##### **• Keluhan-keluhan dan keputusan yang berlanjut**

Keputusan lokal terus berlanjut pada periode paska tahun 2001 sesudah Otsus dilaksanakan. Acara cerminan 6 tahun Otsus di Papua yang diadakan pada bulan November 2007 oleh Pusat Demokrasi, Universitas Cendrawasih, Jayapura menyimpulkan bahwa pelaksanaan Otsus hanyalah menyentuh secara simbolis dan kurangnya bagian-bagian yang penting. Papua mendapatkan Otsus dari Pemerintah Pusat untuk periode waktu 25 tahun. Perubahan-perubahan besar pada keadaan penghidupan orang asli Papua diharapkan dapat terlihat selama periode ini untuk menghadapi keluhan-keluhan yang sudah lama ada di Papua. Jika tidak ada perubahan besar yang membawa kemajuan dalam kesejahteraan penduduk asli yang didapatkan dari proses pembangunan, akumulasi keluhan-keluhan kemungkinan akan berubah menjadi keagresifan sosial. Keluhan-keluhan orang asli Papua yang masih berlangsung masih diekspresikan melalui demonstrasi-demonstrasi damai (misalnya parade damai akbar yang diorganisir oleh DAP (Dewan Adat Papua) pada tahun 2005 yang bertujuan mengembalikan Otsus kepada Pemerintah Pusat), memperlihatkan keluhan-keluhan ekspresi budaya secara simbolis melalui bendera (misalnya pengibaran bendera bintang kejora dimasukkan dalam tarian tradisional selama pembukaan Konferensi Utama DAP di Jayapura bulan Juli 2007), lagu, tarian, tulisan, pakaian, dll. Besarnya dana Otsus sebesar 3,29 Trilyun Rupiah yang dianggarkan pada tahun 2007 tidak dapat meredam keputusan masyarakat asli Papua. Diskursus mengenai separatisme tidak sebanding dengan upaya perbaikan situasi kesejahteraan penduduk asli Papua seperti yang dicita-citakan di dalam Otsus.

#### **5. Sumber-Sumber Keputusan**

##### **• Perdamaian Negatif**

Data pemerintah pada tahun 2007 menunjukkan bahwa Propinsi Papua mempunyai 2.179 desa-desa, yang 82,43%nya dianggap sebagai terbelakang, dengan menunjuk beberapa variabel seperti jalan utama desa, lahan kerja untuk sebagian besar penduduk, fasilitas-fasilitas pendidikan dan kesehatan, petugas-petugas kesehatan, media komunikasi dan persentase rumah tangga yang memakai listrik. Jumlah keluarga yang hidup di bawah standar kesejahteraan adalah 271.278 unit keluarga atau hampir separuh dari total jumlah 441.987 unit keluarga di Propinsi Papua. Papua memegang tingkat kemiskinan yang tinggi: berdasarkan data yang diberikan untuk SLT (Subsidi Langsung Tunai

yang dibagikan kepada masyarakat miskin) pada bulan Maret 2006, dinyatakan bahwa hampir separuh dari penduduk Propinsi Papua atau sekitar 47,99% dari seluruh jumlah 1,8 juta penduduk di Propinsi Papua di mana di Propinsi Irian Jaya Barat kira-kira 36,85%, dikategorikan sebagai miskin. Jadi, kesemuanya ini dapat dirangkum bahwa 45,43% atau hampir separuh dari total jumlah penduduk di keseluruhan pulau Papua hidup di bawah garis kemiskinan. Paling tidak kondisi dasar sosial dari tingkat kemiskinan yang tinggi memperlihatkan kebutuhan yang terus menerus untuk memperlihatkan perdamaian positif, di mana ketidakadaan kekerasan fisik didukung oleh keadilan yang merata. Masyarakat akar rumput asli Papua sebagai target utama Otsus telah berhasil mendapatkan manfaat maksimum dari proses pembangunan yang berjalan sekarang. Misalnya, meskipun Otsus bertujuan untuk meningkatkan layanan-layanan umum atau pembukaan akses-akses terhadap hak-hak dasar, orang-orang lokal menyatakan bahwa kualitas layanan-layanan kesehatan umum masih di bawah standar atau bahkan menurun. Belum ada perubahan besar di bidang sumber daya manusia; berdasarkan pada Laporan Perkembangan Manusia Indonesia pada tahun 2004, Masyarakat Papua mempunyai tingkat terendah pada jumlah orang dewasa yang dapat membaca dan menulis di dalam negeri yaitu 74,4%. Otsus yang seharusnya membentuk “piramid yang sesungguhnya” di mana sumber-sumber daya lebih dapat diakses oleh akar rumput terutama masyarakat asli Papua, masih memerlukan usaha dalam sistem pelaksanaannya untuk menghindarkan pemiskinan yang menyebabkan tingginya tingkat kemiskinan yang tersebut di atas. Pengelolaan yang baik yang mendukung sistem pelaksanaannya ini juga diperlukan.

#### • Politik perwakilan

Paragraf 5 UU No. 21/2001 Pasal 2 menyatakan “Dalam rangka melaksanakan Otsus di Propinsi Papua, MRP (Majelis Rakyat Papua) dibentuk sebagai perwakilan budaya masyarakat asli Papua yang memegang kewenangan tertentu untuk melindungi hak-hak masyarakat asli Papua, berdasarkan penghormatan terhadap adat dan kebudayaan, pendayagunaan perempuan dan memperkuat keharmonisan antar agama.” Jadi, pada dasarnya ini berarti bahwa MRP memegang peranan penting untuk mengaplikasikan tindakan nyata dan tegas (affirmative action) guna melindungi hak-hak masyarakat asli Papua sebagai jantung dari Otsus. Tindakan nyata dan tegas diwujudkan dalam bentuk perlakuan kompensasi istimewa yang ditujukan guna mempromosikan keikutsertaan dan memfasilitasi kesempatan yang setara bagi kelompok-

kelompok yang menderita diskriminasi termasuk suku minoritas dan para perempuan. Meskipun menurut UU No 21/2001 dinyatakan bahwa MRP harus dibentuk dalam waktu semaksimal mungkin satu tahun sesudah Otsus diberlakukan, dan Pemerintah Propinsi Papua telah memasukkan rancangan PP (Peraturan Pemerintah) mengenai MRP pada tahun 2002, akan tetapi pelaksanaan pembentukan MRP baru terlaksana pada bulan November 2005. Keterlambatan ini sebagian besar karena lambatnya pelaksanaan Pemerintah Pusat melalui PP No.54/2004 mengenai Pembentukan MRP pada bulan Desember 2004. Karena kemajuan besar pada kehidupan masyarakat asli Papua masih diharapkan, maka garis kewenangan sebagai badan yang mewakili masyarakat asli Papua harus ditetapkan dengan jelas. Proses pengawasan perlu dilakukan untuk mendapatkan transparansi mengenai jumlah uang yang besar yang dibelanjakan di bawah skema Otsus. Dalam perkembangan yang lebih lanjut, PP No. 54/2004 mengenai MRP tidak menampung seluruh kewenangan MRP di dalam masyarakat atau ruang publik. Keadaan ini menghambat MRP dalam melaksanakan mandatnya guna melindungi hak-hak masyarakat asli Papua di dalam proses pembangunan. Beberapa rekomendasi yang diberikan oleh MRP misalnya menyangkut kebijakan pemekaran dan masalah pertambangan (kasus Freeport) seharusnya lebih diajukan oleh para pihak utama khususnya Pemerintah Pusat dalam melindungi hak-hak masyarakat asli Papua. MRP mempunyai fungsi untuk menampung dan memberikan fasilitas, tetapi tidak memegang kewenangan untuk mengatur proses pembangunan supaya masyarakat asli Papua menikmati keadilan dan kesejahteraan yang merata dengan cara yang bermartabat. Ditambah lagi, hubungan antara MRP dan DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua) perlu dijelaskan dalam rangka memperkuat koordinasi di antara mereka. Sebagai badan yang memegang posisi sebagai jantung Otsus, MRP berhak untuk mendapatkan perhatian supaya mereka dapat melaksanakan tindakan nyata dan tegas guna memberikan fasilitas kesempatan yang setara atau keikutsertaan, serta melindungi hak-hak masyarakat asli Papua. Keberhasilan untuk memperkuat kapasitas MRP akan meningkatkan kepercayaan dari banyak masyarakat asli Papua terhadap Otsus.

Berdasarkan pasal 64 UU NO. 21/2001; Pemerintah Propinsi Papua berkewajiban untuk mengelola dan memanfaatkan lingkungan penghidupan dengan cara terpadu sesuai dengan karakteristik-karakteristik yang tersebar, perlindungan sumber daya alam biologis, sumber daya alam non-biologis, sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam biologis dan ekosistem, pelestarian budaya, dan keanekaragaman biologis dan

perubahan cuaca, dengan memperhatikan hak-hak masyarakat adat dan untuk kesejahteraan rakyat". Berkaitan dengan modal sosial yang tergantung pada tingkat kepercayaan antara Negara dan masyarakat madani, paradigma bersama masih perlu digali lebih lanjut. Masyarakat asli Papua yang dikenal sebagai masyarakat adat sebagai target utama Otsus belum diberikan ruang seperlunya supaya terlibat aktif dalam kemajuannya baik sebagai pihak yang mendapatkan manfaat maupun sebagai pelaku. Sebaliknya, kecurigaan dan prasangka berlabelkan separatis ditujukan kepada kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan hak-hak adat. Kelompok yang mencanangkan perlawanan kerap dilabelkan sebagai OPM (Organisasi Papua Merdeka). Kurangnya ruang untuk perdamaian ikut andil dalam menciptakan rendahnya tingkat keamanan manusia. Konferensi utama Dewan Adat Papua yang dilaksanakan pada bulan Juli 2007 diwarnai dengan pengawasan keamanan yang dikendalikan. Meskipun dihadiri oleh perwakilan resmi dari Pemerintah Propinsi, namun tidak ada perwakilan MRP yang mengikuti program di atas. Terlebih lagi, konferensi ini dilaksanakan secara swadaya karena tidak didukung secara keuangan oleh Pemerintah yang hanya mengakui LMA (Lembaga Musyawarah Adat) yang dibentuk oleh Pemerintah. Tidak seperti LMA yang para anggotanya dipilih dan ditunjuk oleh Pemerintah, Dewan Adat Papua dibentuk berdasarkan struktur tradisional masyarakat adat Papua. Perbedaan pandangan mengenai badan-badan yang menampung kebutuhan dan aspirasi masyarakat adat menyebabkan sebuah perpecahan lagi. Masalah mengenai politik-politik perwakilan juga meliputi masalah lain mengenai partai politik lokal. Berlainan dengan di Aceh, UU No. 21/2001 mengenai Otsus tidak mencakup pembentukan partai politik lokal, seperti UU No.21/2001 Bab 28 hanya menyebutkan mengenai partai politik, dan bukan partai politik lokal. Dalam keterangan ini, ketidakjelasan mengenai pembentukan partai politik lokal menciptakan

adanya perbedaan pandangan antara Masyarakat Papua dengan Pemerintah Pusat. Dibutuhkan penyediaan dasar hukum lebih lanjut misalnya PP (Peraturan Pemerintah) sebagai penjelasan lebih lanjut dari Bab 28 UU No. 21/2001, supaya masyarakat asli Papua diperbolehkan membentuk partai politik lokal.

#### • Kebijakan yang tidak sepadan dengan budaya lokal

Pernyataan tentang hak-hak penduduk asli yang ditetapkan oleh PBB pada tanggal 8 Agustus 2006, memberikan ruang bagi penduduk asli guna menentukan kemajuan mereka secara bebas berdasarkan nilai-nilai dan sistem kebudayaan mereka. Kurangnya penghormatan terhadap kebudayaan Papua yang unik seiring dengan ketidakadilan ekonomi dan pembagian pendapatan negara adalah masalah-masalah terbesar yang berlawanan dengan usaha-usaha untuk meraih rekonsiliasi yang sebenarnya. Paradigma modern pembangunan berfokus pada pertumbuhan (growth) dan atribut-atribut modern dipasang sebagai standar kaku dalam mengukur tingkat keberadaban masyarakat lokal di dalam pembangunan. Paradigma modern yang kaku ini adalah akibat dari penempatan penduduk asli sebagai obyek dan bukan sebagai subyek. Atribut-atribut modern yang diberlakukan terhadap penduduk asli dianggap sebagai pemiskinan kebudayaan, seperti "Operasi Koteka" yang dilaksanakan di Wamena pada akhir tahun 70an yang memaksa penduduk asli untuk meninggalkan nilai-nilai tradisional mereka dan mengadaptasi cara-cara hidup modern termasuk memakai pakaian ketimbang koteka. Terbelakang dan manusia jaman batu adalah label umum yang sering diberikan kepada penduduk asli yang hidup dengan cara tradisional. Perubahan pendekatan pembangunan dan kemajuan yang menghormati dan menampung kearifan lokal (pengetahuan dan nilai-nilai lokal) sangatlah dibutuhkan.



Tanpa memandang posisi sosial (Pejabat Pemerintah, masyarakat madani, dll), status sebagai anak adat Papua memegang kunci penting dalam membangun identitas penduduk asli Papua. Kemajuan di Papua haruslah merujuk kepada studi etnografi dan mengadaptasi pendekatan sosial budaya yang mengakui penduduk asli Papua sebagai kesatuan adat yang diarahkan dalam bentuk hak-hak adat, hak-hak ulayat, dan kebudayaan. Pembangunan dewasa ini termasuk kebijakan pemekaran tidak selalu sejalan dengan pemetaan kebudayaan di Papua. Misalnya, Daerah Kurima yang dulu adalah bagian dari Kabupaten Jayawijaya, setelah pemekaran menjadi bagian dari kabupaten Yahukimo. Pemekaran ini tidak sesuai dengan pemetaan kebudayaan lokal yang memasukkan Kurima

sebagai bagian dari masyarakat lembah Besar (Hubula) yang tinggal di Wamena, kabupaten Jayawijaya. Sebagai tambahan dari pemetaan adat atau kebudayaan, hukum adat, memegang potensi bagus sebagai dasar dari Hukum nasional. Inisiatif-inisiatif lokal, baik berdasarkan masyarakat, inisiatif organisasi sipil, atau lintas badan di antara badan-badan pemerintah dan masyarakat madani harus didukung dan diteruskan. Salah satu contohnya yakni bagian khusus di Kepolisian yang disebut FKPM (Forum Kemitraan Polisi Masyarakat) yang lebih mendasarkan pada hukum adat lokal ketimbang hukum perundangan dalam perannya sebagai penengah pelbagai perselisihan seperti masalah-masalah tanah, pembunuhan, perzinahan, pemalsuan, dll. Ini merupakan metode resolusi konflik efektif yang akan memberikan hasil optimum dalam memecahkan permasalahan masyarakat apabila lebih didukung upaya dalam mengkodifikasikan hukum adat serta meningkatkan keterampilan mediasi para petugas Polisi yang menangani pekerjaan tersebut di atas.

Contoh yang kedua adalah bagian khusus di BPN (Badan Pertanahan Nasional) yang disebut sebagai bagian penyelesaian konflik yang menjadi penengah dan menyelesaikan masalah-masalah tanah lokal, bekerja sama dengan pemerintah daerah dan kepolisian. Dalam prakteknya, dukungan dan koordinasi perlu lebih dikembangkan dengan pemerintah lokal. Badan Pertanahan Nasional bukanlah bagian dari Otsus karena merupakan badan Pemerintah Nasional. Ini ironis, karena banyak masalah-masalah dari hak-hak asli sangat berhubungan dengan masalah-masalah pertanahan. Bagian khusus seperti yang disebut di atas akan memberikan hasil-hasil optimum dalam melakukan penyelesaian konflik lokal mengenai masalah-masalah pertanahan apabila dilengkapi dengan hukum positif yang sesuai secara kebudayaan dengan konteks lokal khusus di Papua. Sebagai contoh misalnya tentang hak-hak tanah asli yang diberikan kepada seseorang - dengan arti membuat hak-hak tanah asli menjadi milik pribadi. Tetapi, Negara tidak mengakui tanah ulayat (tanah adat kolektif) sebagai wilayah leluhur yang kepemilikannya kolektif dan menyeluruh di mana penduduk asli memperhitungkan diri mereka sendiri sebagai "penjaga" dari wilayah leluhur, bukan pemilik seperti yang biasa diartikan dalam ekonomi pasar modern. Jadi, diperlukan mekanisme pelaksanaan dan kebijakan-kebijakan terpadu yang-khusus-dirancang-bagi-penggunaan-lokal.

- **Ekstraksi sumber daya alam yang tidak berimbang**

Ekstraksi sumber daya alam dalam jumlah yang besar terdiri atas pertambangan, penebangan kayu dan

perikanan ilegal, perkebunan swasta yang besar sekali, dll. Sumber-sumber daya alam yang kaya di Papua akan tetap menjadi salah satu keluhan utama dan pemicu konflik (baik vertikal antara negara dan rakyat juga secara horisontal antara para anggota masyarakat) selama pembagian dari kekayaan yang terkumpul dari eksploitasi alam itu tidak dibagi secara adil dan jelas. Demonstrasi-demonstrasi berdarah terakhir di Jayapura, ibukota Propinsi Papua pada tahun 2005 menuntut penutupan tambang tembaga dan emas Grasberg Freeport Indonesia (perusahaan ekonomi terbesar di Papua dengan perkiraan pendapatan kotor sekitar 1,7 Milyar US\$ setiap tahun) yang menyebabkan adanya korban baik dari para pemrotes dan aparat keamanan, mendesak Pemerintah Pusat untuk menanggapi keluhan-keluhan Papua. Sebagai mayoritas, penduduk Papua tinggal di desa atau daerah terpencil dan menjalani hidup ekonomi subsisten (bergantung pada alam), mereka mempunyai hubungan yang dekat dengan alam sekitarnya. Kemudahan akses terhadap sumber-sumber daya alam penting bagi penduduk asli Papua tidak hanya dari segi ekonomi, tetapi juga merupakan manifestasi dari identitas dan martabat kolektif mereka. Masyarakat adat melihat alam tidak hanya sebagai sumber dari kehidupan sehari-hari melalui hasil-hasilnya, tetapi juga di dalam kerangka keutuhan spiritual. Tanah adat, seperti halnya penduduk asli dari bagian lain di dunia, dipercaya sebagai mamak (ibu) yang harus dihormati. Terlebih lagi, tanah adat menghubungkan mereka dengan leluhur mereka dan dunia mistis. Sistem dan nilai-nilai tradisional menetapkan daerah-daerah tanah adat beserta kegunaannya; ada beberapa bagian daerah ini yang terlarang dipakai untuk keperluan apapun karena daerah-daerah ini dianggap suci dan merupakan bagian yang tidak dapat diganggu gugat. Proses pembangunan berskala besar yang berfokus pada pertumbuhan seharusnya mengindahkan kearifan lokal termasuk nilai-nilai dari tanah adat sebagai tanda penghormatan terhadap kebudayaan lokal. Keuntungan ekonomi tidak seharusnya berada di atas kebutuhan dan kepentingan masyarakat adat.

Pengenalan terhadap nilai-nilai tradisional dari tanah adat manapun yang akan dieksploitasi adalah langkah pertama yang penting untuk mengerti dan menghargai kearifan lokal di atas. Dalam beberapa kasus, masyarakat adat hanya terlibat dalam langkah-langkah praktis seperti memilih penanam modal yang akan dinominasikan dan dipilih oleh pemerintah lokal. Komunitas adat belum terlibat secara menyeluruh, dalam arti mereka diberikan ruang untuk menjelaskan kearifan lokal dan mengarahkan tingkat kemajuan yang diinginkan yang sesuai dengan kearifan lokal tersebut. Di dalam tingkat makro, pemerintah Propinsi telah

mulai membuat rancangan Perdasus (Peraturan Daerah Khusus) mengenai pengaturan tanah adat dalam bentuk partisipasi yang adil yang berpotensi menarik bagi penanam modal. Meskipun demikian, pertemuan langsung antara cara hidup subsisten (bergantung pada alam) dan tekanan dari eksploitasi komersial harus diperhitungkan. Pembangunan tidak seharusnya hanya untuk meraih pertumbuhan ekonomi dalam rangka mencari keuntungan ekonomi, tetapi juga harus tetap menjaga martabat kolektif yang dipercayai oleh masyarakat setempat. Masyarakat adat seharusnya terlibat dalam keseluruhan siklus manajemen mulai dari tahap perencanaan sampai dengan pengawasan akhir dan akses terhadap pembangunan. Meskipun fakta ditunjukkan melalui rekomendasi yang diusulkan oleh para akademisi di Papua mengenai kemungkinan kerusakan yang terjadi di daerah-daerah pertambangan yang terencana, beberapa eksploitasi alam tetap berlangsung dan meninggalkan beberapa masalah yang disebabkan oleh ketiadaan konsultasi publik atau pengucilan masyarakat adat di dalam keseluruhan proses manajemen, juga dengan adanya kesimpangsiuran perijinan yang diberikan oleh pemerintah Propinsi dan Daerah. Proses pengikutsertaan partisipatif yang mempertimbangkan secara serius kebudayaan lokal dan penanggapan terhadap kekhawatiran mengenai akibat lingkungan akan menghasilkan kebijakan yang sesuai dengan kebudayaan dan ramah lingkungan. Inisiatif lokal bekerja guna mencapai kebijakan sumber daya alam yang seimbang adalah dukungan terhadap penduduk asli Papua dan lingkungan pada tingkat makro (misalnya koordinasi antara MRP dan Pemerintah Propinsi untuk mempersiapkan proyek percobaan mengenai pemecahan masalah-masalah tanah adat, berkonsultasi dengan para pemimpin daerah mengenai perancangan peraturan daerah pada badan perwakilan desa, rancangan peraturan daerah mengenai pemetaan tanah adat di Papua) dan hal-hal yang berbasis masyarakat (misalnya integrasi adat, peraturan-peraturan gereja dan pemerintah) harus dilanjutkan dan didukung.

#### • Pendekatan keamanan

Indonesia telah mengamankan keanggotaannya di Dewan Hak Asasi Manusia PBB dan Dewan Keamanan PBB, dan juga menyetujui Perjanjian Internasional mengenai Hak-hak Sipil dan Politik (the International Covenant on Civil and Political Rights) dan Konvenan Internasional mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) pada tahun 2006. Pada kenyataannya, kasus Papua memperlihatkan terbatasnya ruang yang diberikan untuk melaksanakan hak-hak

tersebut. Pendekatan keamanan dirasakan sangat kuat di tempat-tempat publik yang mempengaruhi tingkat kebebasan berekspresi. Para wartawan lokal menyatakan bahwa kebebasan bagi mereka berarti adanya kebebasan untuk mengungkapkan fakta-fakta tanpa adanya tekanan dari para pihak yang berkuasa. Kecurigaan-kecurigaan yang ada melalui pemberian nama beberapa kegiatan termasuk forum masyarakat tertentu sebagai pertemuan ilegal yang diarahkan pada tindakan makar menempatkan mereka ke dalam daftar “gangguan keamanan”. Parameter dan alasan dari daftar tersebut harus dijelaskan kepada khalayak umum guna membangun masyarakat yang demokratis dan terbuka di atas keerasan sosial. Ruang publik yang dikekang diberlakukan untuk forum publik terbuka. Kasus pencekalan pembicara dari komunitas akademis internasional pada lokakarya terbuka mengenai Demokratisasi dan pelaksanaan Otsus di Papua pada saat-saat terakhir oleh keamanan tanpa alasan yang terbuka dan kehadiran petugas intelejen secara nyata pada lokakarya tersebut menciptakan ketidaknyamanan dan kekecewaan. Pengekangan ruang publik lainnya adalah penyitaan bahan-bahan publikasi yang dianggap mengancam ketertiban umum yang dilaksanakan berdasarkan UU no. 5/1969. Beberapa publikasi mengenai Papua ditulis oleh masyarakat asli Papua disita dari pasar karena mereka dianggap menyebabkan keresahan masyarakat. Pembatasan juga dilaksanakan terhadap pihak-pihak dari luar yang akan membuat liputan mengenai Papua: pelarangan akses bagi para wartawan asing luar Indonesia sejak tahun 2003 (kecuali beberapa wartawan internasional terkenal yang berbasis kerja di Jakarta dan mengerjakan sesuatu yang tidak bertema politik) dan melakukan proses penyeleksian untuk para pengamat yang tidak memihak. Pembatasan ketat terhadap akses ke Papua menghambat didaptnya informasi yang dapat dipercaya mengenai keadaan dan situasi di sana. Terlebih lagi, pembatasan tersebut menambah kecurigaan terhadap pihak manapun di Papua (baik Pemerintah maupun masyarakat madani) yang mengarah pada permasalahan hak-hak dasar penduduk asli Papua

Pendekatan keamanan yang diberlakukan oleh Pemerintah Pusat termasuk keberadaan personil militer yang berlebih di Papua telah menyebabkan ketakutan, menciptakan rendahnya tingkat kepercayaan terhadap pemerintah dan meningkatkan prasangka terhadap penduduk non-Papua. Beberapa rekomendasi lokal telah diminta untuk merancang perdasus untuk mengatur penempatan personil militer non-organik terutama Kopassus (Komandan pasukan khusus), mengurangi jumlah pos-pos militer dan personil-personil, dan

membuat Polisi bekerja lebih efektif di dalam kehidupan masyarakat madani. Terlepas dari apapun yang ditulis atau dipresentasikan mengenai Papua oleh para akademisi dan peliputan oleh para wartawan atau pengamat asing, pendekatan keamanan terus berlangsung dan berfokus pada tindakan pencegahan dari pada menawarkan sebuah ruang perdebatan kritis terbuka. Di dalam kerangka pembangunan perdamaian dan strategi pencegahan krisis; parameter keamanan yang dipublikasikan dengan jelas dan adanya ruang yang cukup untuk kebebasan berekspresi harus dikembangkan. Pembangunan kepercayaan sebagai langkah penting menuju rekonsiliasi baik secara horisontal (antara Penduduk non-Papua dan Papua) dan secara vertikal (antara Papua dan Pemerintah Pusat) adalah area yang perlu digarap lebih lanjut di masa mendatang.



#### • Rendahnya tingkat modal sosial

Tingkat modal sosial di Papua dipengaruhi oleh beberapa elemen pemisah yang cukup signifikan. Modal sosial memegang peranan penting sebagai “perekat” yang melekatkan masyarakat untuk membangun keberadaan yang penuh kedamaian. Modal sosial mencerminkan inti dari norma-norma kerja sama dalam pengelolaan interaksi, sedangkan penyimpangan sosial pada faktanya mencerminkan kurangnya modal sosial. Pada bulan Desember 2007 lokakarya para pemimpin keagamaan di Papua menyatakan beberapa argumen yang penting termasuk tidak adanya gerakan separatis di Papua; dan adanya stigma keberadaan OPM diciptakan oleh para pejabat Pemerintah, yang dipelihara dan dimanfaatkan oleh para pejabat Pemerintah demi kepentingan Pemerintah. Sebagai tambahan dari argumen di atas; di beberapa daerah di Papua stigma seperti itu mengganggu ketersediaannya hak-hak dasar manusia. Secara umum, penduduk asli Papua di dataran tinggi khususnya mereka yang tinggal di daerah yang dicap sebagai “zona-zona merah” (diasumsikan oleh keamanan sebagai basis di

mana OPM berada) memiliki akses masuk terbatas bagi orang luar. Pembatasan diberikan juga kepada pihak lain atau organisasi yang bekerja untuk memberikan hak-hak dasar kepada penduduk seperti layanan-layanan kesehatan untuk masyarakat lokal. Organisasi tersebut perlu melalui beberapa tahapan prosedural supaya mereka dapat bekerja di lapangan. Dalam beberapa kasus, petugas-petugas keamanan lokal tidak ingin menjamin keamanan para staf organisasi tersebut di atas kecuali apabila mereka dibayar cukup sehingga dapat bernegosiasi mengenai tingkat keamanan dari “zona-zona merah” terkait. Tingkat keselamatan dan keamanan menjadi tergantung pada uang suap yang diberikan. Kenyataan di lapangan menunjukkan sumber-sumber daya untuk layanan-layanan dasar (misalnya kesehatan dan pendidikan) yang sangat minim (hampir tidak ada) di daerah-daerah yang disebut sebagai “zona-zona merah”. Penduduk asli Papua yang dituduh menjadi lebih tersingkir dan terhambat dalam mendapatkan akses terhadap hak-hak dasar mereka. Stigma ini menciptakan adanya kesenjangan yang lebih luas dalam ketidak-setaraan horisontal dan rendahnya tingkat keamanan manusia.

Elemen pemecah lainnya adalah pelbagai kabar angin yang terus menerus mempengaruhi pikiran orang dan pembangunan perdamaian. Kabar angin ini menyebar selama periode tenang, pada waktu tenang yang mencekam. “Para pengusaha konflik” menyebarkan kabar angin yang dapat meningkatkan ketegangan untuk mencapai kepentingan-kepentingan tertentu. Beberapa masalah-masalah sensitif dipilih sebagai subyek utama kabar angin untuk memicu kemarahan orang-orang yang mungkin akan berubah menjadi keagresifan sosial. Media yang dipakai untuk menyebarkan kabar angin biasanya dari mulut ke mulut atau melalui telpon seluler. Pada bulan Juni-Juli 2007, kabar angin mengenai kemungkinan pengibaran bendera di Wamena tersebar, yang meningkatkan ketegangan di antara masyarakat madani. Kabar angin ini menciptakan ketakutan di dalam pikiran orang-orang karena beberapa kekerasan kolektif di Papua terpicu dengan pengibaran bendera bintang kejora (yang di anggap oleh Negara sebagai identitas simbolis dari negara Melanesia yang sering dihubungkan dengan kemerdekaan Papua), termasuk tragedi Wamena pada tanggal 6 Oktober 2000, di mana kekerasan terstruktur dilakukan oleh aparat keamanan kepada pihak-pihak yang mengibarkan bendera bintang kejora berdampak pada konflik horisontal antara Penduduk Papua dan penduduk Non-Papua. Berdasarkan pada laporan yang diberikan oleh SKP keuskupan, KontraS, Elsham dan LBH Jayapura, tragedi Wamena tahun 2000 telah mengubah pemetaan sosial di Balim, Wamena

dan Papua pada umumnya. Perubahan-perubahan ini berdampak penting dalam jangka panjang termasuk: (a) tumbuhnya lingkaran kekerasan; orang-orang yang tinggal di Balim dan Wamena tidak diperlakukan sebagai warga negara yang terhormat dan dijamin hak-hak kewarga negaranya. Kekerasan para aparat negara memicu perang budaya di Balim yang mendapat pembalasan yang berkarakter khusus; (b) terciptanya situasi ketakutan yang traumatis; (c) rusaknya sistem pendidikan; banyak guru terbunuh/pergi; (d) masyarakat yang terpecah-pecah; meningkatnya jumlah pengungsi internal yang memecah orang-orang di lembah balim dan di luar Balim, Penduduk Papua dan non Papua, Penduduk Papua pesisir dan pegunungan. Kepercayaan di antara masyarakat-masyarakat ini telah terbangun selama bertahun-tahun, hancur karena kekerasan yang luar biasa. Setiap kelompok berkeinginan untuk menutup diri mereka menjadi kelompok etnis mereka sendiri. Berita-berita yang tidak etis, tidak berfakta dan tidak professional meningkatkan kecurigaan terhadap orang lain memperkuat ketakutan; (d) Tidak adanya rasa selamat dan aman, Pengungsi internal meninggalkan Wamena; (e) Daerah terisolasi; (g) stigmatisasi orang-orang Balim dan Papua; (h) Pendekatan keamanan dengan mengirimkan tentara dan polisi lebih banyak lagi.

Mengacu pada akibat-akibat mendalam dari tragedi di atas, kabar angin mengenai pengibaran bendera bintang kejora menciptakan suasana ketakutan dan teror juga kecurigaan di antara orang. Untuk meredakan ketegangan Dewan Adat Papua di Wamena, juga masyarakat adat lainnya yang tertuduh dan diberi label sebagai pendukung separatistis, memberikan informasi tandingan mengenai tidak adanya tujuan untuk pengibaran bendera bintang kejora dan dengan secara keras merekomendasikan masyarakat lokal untuk tetap tenang dan tidak terpengaruh oleh kabar angin tersebut. Kabar angin tersebut ternyata palsu; tidak ada pengibaran bendera bintang kejora. Meskipun demikian, selama periode tenang, suasana ketakutan dan teror mencekam kehidupan sehari-hari dan menurunkan produktifitas dari masyarakat lokal di Wamena. Terlepas dari periode tenang, kejadian lain mungkin dapat menyebabkan kejadian yang memicu adanya kabar angin. Misalnya, pada bulan September 2007, setelah kejadian di mana beberapa masyarakat asli Papua mengalami masalah-masalah keracunan setelah memakan dan/atau minum makanan dan minuman yang dijual di toko-toko lokal di pasar Wamena. Kabar angin tersebar mengenai usaha pembunuhan untuk melenyapkan orang asli Papua melalui racun yang dimasukkan ke dalam makanan, minuman dan rokok.

Semua toko-toko di pasar dimiliki oleh penduduk non-Papua. Para penduduk lokal Papua menjadi sangat takut untuk membeli barang persediaan di toko-toko. Orang-orang hidup dalam ketakutan dan teror. Seiring dengan tersebar luasnya kabar angin, meningkat pula ketegangan, beberapa orang menjadi marah dan melempar batu ke toko-toko di pasar. Setelah itu, beberapa pasar termasuk Sinakma dan Woma ditutup selama beberapa hari. Untuk menurunkan ketegangan, Polisi lokal pergi berkeliling kota mengumumkan bahwa sudah cukup aman untuk memakan barang-barang dari toko dan mengajak masyarakat lokal untuk tetap tenang dan tidak terpancing oleh kabar angin. Setelah itu diketahui bahwa beberapa kasus keracunan makanan disebabkan oleh barang-barang kedaluwarsa yang dijual oleh toko-toko. Dua contoh dari Wamena ini memperlihatkan betapa kabar angin berpengaruh pada peningkatan konflik. Kabar angin juga biasa beredar pada waktu-waktu tertentu di Papua; 1 Desember (dianggap sebagai hari nasional Papua) dan 14 Desember (dianggap sebagai hari kemerdekaan atau negara Melanesia). Menyebarnya kabar angin ke seluruh Papua mengenai kemungkinan adanya kerusuhan atau konflik terbuka yang mungkin akan terjadi selama waktu-waktu tersebut di atas menyebabkan ketakutan dan teror. Kabar angin memainkan peranan aktif dalam membangun opini publik yang pada beberapa kasus membuktikan prasangka buruk yang ada dalam benak pikiran mengenai pihak lain.

#### • Masyarakat anomi dalam proses perubahan sosial

Kekayaan sumber daya alam Papua tidak setara dengan tingkat pendidikan. Banyak pemuda putus sekolah yang menciptakan kesenjangan generasi antara para pemuda dan para tetua. Para tetua di desa-desa semua khawatir mengenai kelanjutan tradisi adat mereka seiring dengan meningkatnya jumlah pemuda yang pindah ke kota. Para tetua mengeluh bukan karena para pemuda pindah ke kota untuk belajar, tetapi lebih pada pemuda yang menganggur atau tidak mempunyai pekerjaan. Pemuda seperti itu, menurut para tetua, harus tinggal dan bekerja di desa, memelihara kebun mereka sebagai masyarakat subsisten. Kelompok pemuda tersebut tidak ikut serta dalam ritual-ritual adat tradisional karena mereka merasa bahwa itu sudah ketinggalan jaman, tetapi mereka tidak dapat ikut serta dalam modernisasi juga karena mereka tidak mempunyai kapasitasnya. Jadi, mereka adalah kelompok anomi dalam perubahan sosial yang perlu diberdayakan dalam proses pembangunan. Menanamkan modal pada program pendidikan di Papua akan menanggulangi perasaan rendah diri menjadi masyarakat asli Papua sehingga mereka dapat menjadi

subyek dari perubahan sosial. Para anggota masyarakat anomi mudah terjebak di dalam penyimpangan sosial atau nilai-nilai negatif yang dibawa oleh modernisasi. Di Papua, perilaku yang tidak mendukung misalnya malas dan kurangnya motivasi untuk belajar di sekolah, juga kebanyakan tingkat kejahatan (baik di kota-kota maupun desa-desa) termasuk pembunuhan, perkosaan, pencurian, penganiayaan, penipuan dan kekerasan dalam rumah tangga yang dipicu oleh konsumsi alkohol. Meskipun pada kenyataannya bisnis alkohol membuat kontribusi yang besar secara ekonomi di dalam pendapatan daerah, penyimpangan sosial dan/atau kebingungan mengenai identitas kebudayaan seseorang seringkali terkait dengan kecanduan alkohol. Ironisnya, selain dari Kabupaten Manokwari (terletak di Propinsi Irian Jaya Barat) belum ada satu pun peraturan daerah mengenai minuman beralkohol. Sebagai tambahan atas pendidikan formal, pendidikan ketrampilan hidup sangat diperlukan untuk melaksanakan strategi pencegahan dalam menghadapi epidemi tertentu yang mempengaruhi sumber daya manusia di Papua seperti penyebaran HIV/AIDS, yang sampai pada bulan Juni 2006 telah mencapai 2.703 kasus terjangkitnya epidemi. Selama tingkat pendidikan masih rendah, jarak dengan akar kebudayaan seseorang semakin melebar, dan tidak adanya perlindungan struktural melalui peraturan; penyimpangan sosial, sumber-sumber daya manusia yang rendah (secara kuantitatif dan kualitatif) dan kekerasan pada akar rumput akan tetap ada.

#### • **Polarisasi**

Polarisasi baik secara horisontal (antara masyarakat madani) dan vertikal (antara negara dan rakyat) menambah kesenjangan yang meningkatkan konflik. Salah satu elemen yang memicu polarisasi di atas adalah perbedaan pemahaman mengenai manifestasi identitas kebudayaan dibandingkan dengan rasa Nasionalisme. Beberapa konflik dan kekerasan terbuka dipicu oleh pengibaran bendera bintang kejora yang dianggap sebagai perwujudan dari separatisme. Terlebih lagi, di dalam opini publik menjadi terpolarisasi dan terpilah-pilah yang disebabkan oleh militerisme: pembentukan paramiliter Barisan Merah Putih yang mencemaskan terdiri atas orang-orang sipil yang memandang diri mereka sebagai barikade pembela Negara Indonesia. Di dalam pertemuan mereka pada bulan Desember 2007, para pemimpin agama di Papua mengangkat keprihatinan mereka mengenai militerisme yang dipaksakan dan mengganggu ke dalam kehidupan masyarakat madani di Papua termasuk gaya hidup kemiliteran seperti memakai pakaian militer. Mengenai hal yang tersebut terakhir, di seluruh Papua dapat dilihat individu (anak-

anak dan dewasa) memakai pelbagai jenis kaos yang berhubungan dengan ikon atau jargon militerisme. Mantan Presiden Abdurachman Wahid menyetujui bahwa bendera bintang kejora adalah identitas kebudayaan dari masyarakat asli Papua; pengibaran bendera ini dapat diterima dan tidak dianggap sebagai separatisme selama dekat dengan bendera Nasional Indonesia. Akan tetapi, opini publik masih terpilah karena masih belum tersedianya pemahaman bersama dan persetujuan mengenai inti dan batasan antara identitas kebudayaan dan Nasionalisme.

Pemiskinan yang berlangsung terus menerus di Papua telah menarik perhatian yang berpusat pada peninjauan akibat lebih luas yang dibawa oleh Otsus dalam membuka lebih banyak akses terhadap hak-hak dasar masyarakat asli pada tingkat akar rumput. Para pengambil manfaat dari Otsus, seperti yang dinyatakan oleh beberapa analis di Papua, merupakan sebagian besar dari elit-elit politik dan birokrasi. Selama kasus-kasus korupsi di Papua tidak diungkapkan, maka polarisasi tidak hanya antara Pemerintah Pusat dan masyarakat asli Papua, tetapi juga antara Pemerintah Lokal atau para elit dan masyarakat akar rumput Papua. Singkatnya, Papua tidak dilayani dengan baik oleh para elitnya sendiri. Manfaat Otsus hanya berputar di antara para elit. Otsus dituduh memicu adanya perbedaan sosial yang lebih tinggi di dalam Papua sendiri antara orang kaya dan miskin. Di beberapa daerah di Papua telah ditemukan banyak kasus lahirnya OKB (Orang Kaya Baru) yang mempunyai kepemilikan mewah termasuk rumah dan kendaraan dalam waktu singkat sesudah ditunjuk sebagai pejabat lokal. Menjadi pejabat Pemerintah dianggap sebagai kesempatan bagus untuk mengumpulkan modal pribadi bukannya untuk memberikan layanan terhadap kebutuhan publik.

Polarisasi lain di dalam skala mikro atau lokal di Papua diperoleh sebagai akibat dari kebijakan yang diberlakukan oleh Pemerintah Pusat atas Papua. Satu dari contohnya dapat dilihat dari pemekaran Papua. Megawati Soekarno Putri sebagai Presiden Indonesia, menerbitkan Inpres (Instruksi Presiden) No. 01/2003 mengenai pemekaran Papua dan lahirnya Propinsi Irian Jaya Barat. Kebijakan ini menciptakan polarisasi antara kelompok pro dan kontra di Papua. Kelompok pro kebijakan pemekaran berargumen bahwa itu merupakan langkah strategis dalam memperkecil kesenjangan layanan pemerintah terhadap masyarakat lokal dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua. Pada tanggal 4 November 2004, Mahkamah Konstitusi secara terbuka mengakui status Propinsi Irian Jaya Barat. DPRD Propinsi Irian Jaya Barat melaksanakan konsultasi publik

yang hasilnya mendukung pembentukan Propinsi Irian Jaya barat. Di lain pihak, kelompok-kelompok kontra pemekaran berargumen bahwa Inpres No. 01/2003 tidak selaras dengan UU No. 21/2001 mengenai Otsus Papua, pasal 76, yang menyatakan bahwa pembentukan Propinsi-propinsi baru harus mendapatkan persetujuan dari DPRD dan MPR. Di sisi lain, MRP belum terbentuk pada waktu Inpres No. 01/2003 diberlakukan. Konsultasi publik yang dilaksanakan oleh MRP memperlihatkan hasil yang sebaliknya; kebijakan pemekaran termasuk lahirnya Propinsi Irian Jaya Barat masih prematur dan setiap kebijakan pemekaran harus kembali kepada pasal 76 UU No. 21/2001. Baik DPRD dan MRP menolak keberadaan Propinsi Irian Jaya Barat. DPRD menerbitkan keputusan resmi No. 05/DPRD/2006 para tanggal 17 Februari 2006 yang mendukung rekomendasi MRP. Jika Pemerintah Pusat tetap terus memberlakukan kebijakan pembagian lain di Papua, DPRD atas nama masyarakat Papua akan mengadakan pertemuan pleno yang ditujukan untuk kembali pada UU No. 21/2001 mengenai Otsus Papua.

• **Kesenjangan antar kelompok masyarakat**

Dana Otsus yang dialokasikan untuk Papua pada tahun 2008 adalah 4,53 trilyun yang diharapkan untuk dipakai secara optimal untuk menurunkan tingkat kesenjangan, mempercepat proses pembangunan dan meningkatkan layanan publik di bidang kesehatan, pendidikan dan infrastruktur. Kebijakan-kebijakan pengeluaran fiskal dan regional diharapkan untuk meningkatkan sinkronisasi antara pembangunan nasional dengan regional. Komposisi alokasi Otsus 40:60 antara Pemerintahan Propinsi dan Regional ditujukan untuk menyebarkan lebih banyak dana pada masyarakat di tingkat yang lebih rendah untuk memberikan manfaat bagi 70% penduduk Papua yang tinggal di desa-desa atau wilayah-wilayah terpencil. Jadi salah satu indikator keberhasilan Otsus adalah mengecilnya kesenjangan antara wilayah di pusat dengan pedesaan atau daerah terpencil juga lebih besarnya manfaat untuk masyarakat asli di pedesaan atau daerah terpencil (kesenjangan antar kelompok masyarakat yang lebih kecil antara penduduk asli Papua dan non-Papua). Kurangnya kapasitas Pemerintah di tingkat desa untuk mengelola Otsus adalah salah satu penyebab yang menghambat penyebaran Otsus pada akar rumput. Pemikiran mengenai banyaknya sumber daya yang dibutuhkan di tingkat pedesaan harus dibarengi dengan kapasitas pada tingkat yang sama mulai dari perencanaan sampai pemantauan. Elemen kedua yang mungkin mempengaruhi tingkat keberhasilan dalam penyebaran kesejahteraan Otsus kepada penduduk asli Papua adalah pengelolaan anggaran. Hampir seluruh

dana Otsus dianggarkan oleh administrasi Pemerintah. Komposisi anggaran Otsus di dalam Anggaran dan Belanja Daerah pada tahun 2006 seperti yang dijelaskan oleh Universitas Negeri Papua: 36% untuk administrasi pemerintahan, 12,2% untuk pendidikan, kesehatan 9,74%, ekonomi masyarakat 7,6%. Komposisi anggaran yang tidak seimbang itu tidak sejalan dengan elemen-elemen tujuan utama yang dicita-citakan oleh Otsus itu sendiri adalah membiayai pendidikan, kesehatan dan ekonomi masyarakat.

Hambatan secara geografis di mana hampir semua penduduk Papua tinggal di daerah terpencil merupakan salah satu alasan yang dipercaya sebagai penghambat tingkat keberhasilan Otsus dalam menyebarkan manfaat kepada penduduk asli Papua. Terbatasnya sarana layanan publik tidak sebanding dengan tingkat penyebaran penduduk. Untuk meningkatkan perluasan layanan publik yang berbanding dengan luas daerah di Papua, disarankan adanya pembentukan Propinsi Papua Barat Daya (PBD) yang dinyatakan pada bulan Januari 2007. Pernyataan pemekaran Papua diikuti dengan keinginan kuat untuk membentuk Propinsi Papua Tengah. Kemudian diputuskan pada tanggal 14 Februari 2007 di dalam pertemuan pleno yang dihadiri oleh kedua Gubernur Propinsi Papua dan Irian Jaya Barat sehingga pemekaran dihentikan. Pemerintah Pusat kemudian mengeluarkan dekret presiden untuk meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan di Papua. Meskipun demikian, pemekaran kabupaten-kabupaten di dalam Propinsi yang sama tetap berlangsung. Baru-baru ini ada beberapa kabupaten baru hasil pemecahan dari kabupaten Jayawijaya, Puncak Jaya dan Nabire, yaitu Lanny Jaya, Memberamo Tengah, Yalimo, Nduga, Dogiyai dan Puncak, menimbulkan protes-protes termasuk demonstrasi di depan kantor Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 11 Desember 2007. Kemudian, opini publik kembali terpecah antara pro dan kontra yang diikuti oleh beberapa kekecewaan mengenai perasaan terisolir yang disebabkan oleh kurangnya konsultasi publik di dalam proses pembuatan kebijakan. Kurangnya keterlibatan menimbulkan polarisasi di dalam masyarakat. Orang-orang di tingkat akar rumput yang menunjukkan dukungan mereka atas lahirnya kabupaten-kabupaten baru ini mempunyai harapan yang tinggi untuk mendapatkan lebih banyak layanan yang dapat menjangkau daerah asal mereka. Pengharapan tinggi seperti ini perlu diikuti dengan kemampuan realistik dari sumber daya manusia dalam menangani Kabupaten-kabupaten baru ini. Pada tahap berikutnya, jika ada kesenjangan antara pengharapan dan kemampuan dalam pengelolaan kabupaten-kabupaten baru ini akan mengakibatkan kekecewaan lagi. Dalam

beberapa kasus tertentu bahkan diikuti oleh politik ranah yang meningkatkan ethnosentris yang berakar dari rasa kebanggaan sebagai anggota dari daerah tertentu. Kemudian, kondisi ini akan mempengaruhi pola migrasi penduduk menjadi perpindahan yang dibatasi karena rakyat berkeinginan kuat untuk melokalkan banyak hal. Perbincangan mengenai daerah asal atau keturunan menentukan mobilitas vertikal dalam mencapai posisi karir yang lebih tinggi. Ini berarti bahwa penduduk Papua akan mempunyai kesempatan yang lebih besar dalam membangun karir di daerah asal mereka sendiri. Pada akhirnya, sentimen kedaerahan ini berlawanan dengan logika pendayagunaan pemerintahan sendiri yang sangat penting bagi penduduk asli Papua.

Merujuk pada kepemimpinan primordial, politik etnis dan sirkulasi elit seperti yang telah dijelaskan di atas, pemekaran yang tidak diikuti oleh peningkatan sistem pengelolaan yang baik dapat memicu konflik yang lain. Bukannya meningkatkan proses pembangunan, pemekaran mungkin akan menjadi penghambat dari pembangunan itu sendiri. Hal ini dapat dilihat dari kasus sengketa-sengketa wilayah yang disebabkan oleh kebijakan pemekaran; Suru-Suru, wilayah sebesar 200.000 meter persegi yang kaya akan sumber-sumber daya alam termasuk hutan, pasir dan batubara adalah bagian dari Kabupaten Merauke sebelum kebijakan pemekaran diberlakukan pada tahun 2002. Kebijakan pemekaran yang diberlakukan pada tahun 2003 membuat Suru-Suru menjadi bagian dari Kabupaten Asmat. Proses pembangunan di Kabupaten Asmat terhambat karena sejak tahun 2003 ada sengketa mengenai wilayah Suru-Suru dengan Kabupaten Yahukimo. Dalam hal ini, kebijakan pemekaran mengurangi persatuan sosial dan mengarah pada kompetisi yang terlokalisasi atas sumber-sumber daya bukannya peningkatan layanan publik dan penyebaran kesejahteraan. Pendekatan strategis guna menanggulangi hambatan geografis, meningkatkan kemudahan akses dan penyebaran kesejahteraan yang dalam waktu bersamaan menjaga persatuan sosial diperlukan untuk mengurangi kesenjangan antara pusat dan pedesaan.

Selain dari sirkulasi para elit, kesenjangan antar kelompok masyarakat yang terjadi di antara penduduk asli Papua dengan non-Papua pada tingkat akar rumput masih harus diatasi. Kurangnya semangat kewiraswastaan dan manajemen keuangan dari penduduk asli Papua dipercayai sebagai pemicu kesenjangan yang ada. Perbedaan pandangan mengenai uang menambahkan jarak kesenjangan ini. Penduduk non-Papua memandang uang di dalam kerangka komoditas (commodity), sementara orang asli Papua melihatnya dengan logika

hadiah (gift); untuk para pendatang uang dianggap sebagai modal investasi untuk membangun kondisi ekonomi seseorang, sedangkan pandangan masyarakat asli Papua mengenai uang adalah sebagai alat untuk dipakai bersenang-senang dengan segera dan membina hubungan sosial dengan sesama. Di dalam tingkat struktur makro, ketiadaan peraturan daerah seperti Perdasi (Peraturan Daerah Istimewa) dan Perdasus sebagai tindakan nyata dan tegas (affirmative action) Otsus menciptakan ruang yang lebih sempit guna melindungi hak-hak masyarakat asli Papua. Peraturan daerah istimewa mengenai hak-hak tanah ulayat akan mencegah marginalisasi penduduk asli Papua dari tanah adat mereka sendiri dan sekaligus pencegah kemungkinan konflik antara pemilik tanah adat dan pemilik baru tanah tersebut, atau di antara para pemilik tanah adat itu sendiri. Peraturan daerah khusus tidak hanya mencegah marginalisasi sebagai akibat dari konflik kepemilikan, namun juga yang berkaitan dengan kesempatan kerja. Kecenderungan untuk mempekerjakan penduduk non-Papua menyebabkan rasa rendah diri di kalangan penduduk asli Papua serta menciptakan ketidakseimbangan kesempatan yang juga membuah semakin besarnya kesenjangan antar kelompok masyarakat antara penduduk Papua dan non-Papua. Ketidakseimbangan kesempatan ini berkontribusi dalam lokalisasi kekerasan struktural dan menimbulkan kekecewaan di kalangan penduduk asli Papua. Di bagian selatan Papua, pendatang non-Papua didatangkan untuk bekerja pada pelbagai perkebunan investasi minyak kelapa sawit yang direncanakan akan melebihi jumlah pekerja dari kalangan penduduk asli Papua. Keadaan ini menambahkan keputusan lain mulai dari para pemilik tanah adat yang merasa tidak dihormati hak-hak tanah ulayatnya, dan konflik timbul di antara keluarga mengenai batas-batas tanah dan pembagian kompensasi. Selama strategi pembangunan (misalnya prioritas yang diberikan kepada penduduk Papua mengenai lapangan pekerjaan) untuk memperkecil gangguan sosial yang dilakukan oleh pemerintah Propinsi belum sepenuhnya dilaksanakan, maka upaya untuk menangani kekecewaan yang terkumpul dan kesenjangan antar kelompok masyarakat, harus tetap dilakukan.

## **6. Pelaku Lokal**

### **• Akar rumput**

Di dalam Otsus, orang Papua asli di tingkat akar rumput adalah subyek utama sebagai penerima manfaat dan pemain dari kemajuan yang ada di tanah mereka.

Perhatian yang paling besar seharusnya diberikan pada tingkat akar rumput supaya memberikan ruang yang cukup bagi mereka untuk menentukan dan mengarahkan kemajuan sosial yang diinginkan menuju perdamaian positif. Di dalam dua tahun terakhir, Pemerintah Kota Jayapura telah memberikan insentif atau honorarium kerja untuk ketua-ketua RT/RW (Rukun Tetangga/Rukun Warga) di Kota Jayapura untuk merangsang mereka melakukan pekerjaan administrasi dengan lebih baik. Secara teknis dan idealnya, sumber daya diberikan kepada masyarakat di tingkat yang lebih rendah. Hal ini tentu saja memerlukan kapasitas dan kemampuan yang cukup untuk mengelola sumber-sumber daya tersebut. Setiap desa akan menerima 100 juta Rupiah setiap tahun. Jika ada 2.178 desa di seluruh Papua, maka jumlah total dana Otsus yang dialokasikan adalah sekitar 217,9 milyar Rupiah. Jika ada kekurangan kapasitas di dalam tingkat desa, akan terjadi sebuah keputusan lagi. Pengertian umum mengenai Otsus di antara orang-orang di tingkat akar rumput berhubungan dengan uang yang ada di dalam kerangka kiriman berkat, bukannya mempunyai skema program yang berjalan terus menerus serta berfokus pada pendidikan, kesehatan dan ekonomi rakyat.

Modal sosial atau kohesi di antara para anggota masyarakat masih labil. Prasangka dan lebih berfokus melihat ke dalam diri masing-masing bukannya melihat ke luar mewarnai hubungan-hubungan yang ada pada tingkat akar rumput. Pengertian bersama mengenai keanekaragaman dan pluralisme tidak cukup terakomodasi di dalam kurikulum sekolah yang sebagian besar didasarkan pada pengetahuan di luar Papua. Misalnya, pelajaran-pelajaran sejarah hanya diadaptasi dari sejarah pulau Jawa dan kurangnya ruang untuk kearifan lokal dan pengetahuan yang dikontekstualkan mengenai Papua. Pengetahuan dan pengertian antar kebudayaan tidak dikenalkan sejak usia dini supaya dapat membangun toleransi dan menghormati perbedaan.. Menerima perbedaan tetap menjadi sebuah tantangan tersendiri. Peran para pemimpin informal seperti kepala suku penting dalam memelihara kebersamaan yang damai di dalam masyarakat mereka. Para kepala suku masih didengarkan dan dihormati dengan baik di antara akar rumput. Kesetiaan kesukuan di dalam kerangka primordial membentuk hubungan-hubungan di antara orang asli Papua dan membangun identitas bersama sebagai anak adat Papua. Kepemimpinan yang kharismatik dari para kepala suku ini memberikan kekuasaan untuk mempengaruhi dan di dalam beberapa kasus, menggerakkan masyarakat mereka. Hal yang rentan adalah pada waktu primordialisme seperti itu dimanfaatkan oleh para pengusaha-pengusaha konflik

dengan mengubah kesetiaan menjadi politik etnis. Terdapat indikasi krisis legitimasi dalam kepemimpinan informal yang disebabkan oleh perpecahan dan afiliasi para pemimpin informal. Selain dari pada beberapa orang yang mengaku bahwa mereka adalah kepala suku dan menawarkan pelbagai proposal di ruang publik atau kantor Pemerintahan guna mendapatkan keuntungan uang, ada juga beberapa kepala suku "topi merah" yang dibentuk dan diakui oleh Pemerintah. Perpecahan afiliasi kepemimpinan di atas menyebabkan kerancuan di kalangan akar rumput karena sebenarnya posisi kepala suku merupakan status bawaan sebagai hasil warisan antar generasi Sebagai orang yang berada di garis depan, para kepala suku sering dipakai untuk mengalirkan dan menyebarkan informasi tertentu termasuk indoktrinasi dari pihak-pihak yang berkepentingan atau para pengusaha konflik dalam rangka membangun opini publik. Oleh karena itu, penting kiranya pengembangan kesadaran terhadap konteks bagi para kepala suku sehingga mereka dapat bertindak secara aktif dan tidak melihat mereka sebagai obyek manipulasi; hal tersebut akan membuat mereka aktif secara berkontribusi secara positif. Semakin besar kesadaran seseorang akan hal-hal yang ingin dicapai maka akan lebih luas juga kebebasannya untuk memilih.

Perubahan tidak hanya terjadi di antara para kepala suku. Perubahan sosial yang dinamis mendukung interpretasi ulang dan dekonstruksi kebudayaan tradisional. Ritual adat yang suci telah diubah menjadi komoditas. Berbeda dengan festival kebudayaan yang memperlihatkan tiruan ritual adat, beberapa anggota masyarakat mengundang dan meminta uang kepada para turis asing untuk menyaksikan ritual asli yang dianggap suci dan tertutup sebagai obyek daya tarik. Ritual suci tersebut yang telah dijadikan komoditas memperlihatkan pembenturan antara nilai-nilai tradisional dan ekonomi pasar modern. Obyek - suci yang dipakai dalam ritual tradisional di beberapa daerah susah ditemukan karena sudah dicuri atau dijual kepada toko-toko souvenir. Ada beberapa daerah pantai dan bagian selatan Papua yang memproduksi minuman terbuat dari ramuan lokal yang mempunyai dampak yang mirip dengan alkohol dan hanya dipakai selama pelaksanaan ritual tradisional. Akan tetapi, menurunnya arti kesucian dalam ritual tradisional telah membelokkan nilai-nilai kebudayaan menjadi alasan praktis guna menikmati minuman tradisional tersebut di luar ritual tadi. Pemiskinan kebudayaan seperti itu memicu penyimpangan sosial (ketergantungan terhadap alkohol) dan lingkaran kekerasan (misalnya kekerasan dalam rumah tangga yang dilakukan oleh suami yang mabuk kepada istrinya).

Beberapa tokoh masyarakat yang merasa dirugikan dan kecewa mengambil inisiatif dengan menelusuri permasalahan dalam masyarakat dalam rangka menemukan solusi penanganan yang tepat. Pelbagai permasalahan yang timbul beraneka ragam mulai dari sengketa di antara penduduk Papua dan/atau non-Papua, tanah adat, penyimpangan sosial (pencurian, pembunuhan, mabuk, pemerkosaan, pelecehan, dll), pergumulan dengan modernisasi, krisis legitimasi dihadapi para pemimpin informal termasuk para kepala suku, masalah pemuda, dll. Inisiatif yang berbasis masyarakat ini berasal dari kesadaran masyarakat setempat tentang meningkatnya kompleksitas permasalahan yang ada di dalam komunitasnya. Salah satu contoh dari inisiatif yang berasal dari masyarakat tersebut adalah pembentukan Komunitas Tiga Tungku Distrik Kurulu yang dimulai oleh Lembaga Ketahanan Kampung di desa Waga waga, Kabupaten Jayawijaya. Perkumpulan masyarakat ini mencoba untuk menjembatani dan menyelaraskan tiga pemain utama di lingkungan desa (adat, gereja dan Pemerintah) untuk bekerja sama secara aktif dalam menangani perubahan sosial yang terjadi di desa itu. Bahkan perkumpulan masyarakat ini telah membentuk anggraan rumah tangga. Meskipun organisasi masyarakat ini tidak mempunyai status hukum seperti LSM, tetapi dengan dukungan manajemen profesional (seperti ketrampilan penyelenggaraan, manajemen organisasi), maka organisasi ini akan menjadi embrio program yang berakar dari inisiatif lokal yang memberi ruang kepada para pemain setempat guna menjadi pemecah masalah yang dapat berkontribusi dalam membangun perdamaian positif.

#### • **Organisasi Masyarakat madani**

Organisasi masyarakat madani atau organisasi non pemerintah (Civil Society Organization atau CSO) di dalam konteks Papua merupakan organisasi-organisasi yang berhubungan dengan agama dan adat, LSM, media dan institusi pendidikan. Organisasi yang berhubungan dengan agama dari pelbagai denominasi (Kristen, Katolik, Islam, Buddha dan Hindu) beserta para pemimpin mereka telah terlibat aktif dalam memberikan rekomendasi yang diperlukan dan inisiatif guna mendapai perdamaian positif di Papua. Sejak tahun 2003 para pemimpin keagamaan mengusulkan dan mempromosikan konsep Papua Tanah Damai (PTD) untuk diaplikasikan sebagai kerangka referensi termasuk menganalisa dan mengkritik proses pembangunan di Papua. Para pemimpin keagamaan berharap bahwa pembangunan pada era Otsus dapat mengganti kecenderungan “konflik kebudayaan” dengan

penyebaran kesejahteraan dan manfaat bagi masyarakat dalam rangka mewujudkan PTD. Para pemimpin agama menganggap MRP sebagai perwakilan kebudayaan masyarakat Papua dan tidak seharusnya terlibat di dalam politik-politik lokal. Berdasarkan alasan bahwa ada kecenderungan untuk mempunyai tokoh politik dari MRP, para pemimpin agama menolak menjadi anggota MRP dan tidak menentukan kuota untuk perwakilan dari masyarakat keagamaan. Akan tetapi, mereka terus memberikan rekomendasi-rekomendasi secara aktif kepada pelbagai pihak di Papua untuk membangun dialog dan rasa kebersamaan selain juga menghindarkan jatuhnya korban manusia dalam menyelesaikan konflik di Papua. Terlepas dari para pemimpin agama, beberapa organisasi bagian dari gereja seperti SKP (Sekretariat Keadilan dan Perdamaian, Keuskupan Jayapura) yang dengan aktif bekerja membangun perdamaian dan hal-hal yang berhubungan dengan hak asasi manusia.

Tentang perwakilan masyarakat adat, ada dua organisasi besar yang berhubungan dengan adat; PDP (Presidium Dewan Papua) yang banyak bekerja dalam bidang politik, dan menjadi terkenal secara luas sesudah Theis Eluay, pemimpin mereka dibunuh. Organisasi kedua yang berhubungan dengan adat adalah Dewan Adat Papua (DAP) yang didirikan dan berakar dari anggota masyarakat adat di seluruh Papua. DAP mempunyai dewan eksekutif dan struktur organisasi yang didasarkan pada pemetaan kebudayaan Papua (misalnya dewan adat regional yang berlokasi di tujuh wilayah adat di Papua memiliki struktur lebih rendah sampai di tingkat desa) yang mana para anggotanya dipilih sebagai perwakilan masyarakat asli Papua di wilayahnya. DAP juga telah membentuk beberapa organisasi mandiri yang bekerja seiring dengan tema perlindungan terhadap hak-hak masyarakat asli Papua melalui pelbagai macam program: Yadupa (Yayasan Anak Dusun Papua), LPDAP (Lembaga Penjaga Dusun Adat Papua), KAP Papua (kamar Adat pengusaha Papua), dan LBHMAP (Lembaga bantuan Hukum Masyarakat Papua). Sayangnya, DAP sebagai kelompok yang berpotensi tidak diakui oleh pemerintah yang telah membentuk LMA yang para pemimpinnya ditunjuk oleh pemerintah. Ironisnya, belum terdapat koordinasi antar organisasi-organisasi di atas yang bekerja dalam tataran tema yang sama yakni perlindungan terhadap hak-hak masyarakat asli Papua termasuk DAP (sebagai salah satu dari organisasi non pemerintah), LMA (yang dibentuk oleh Pemerintah), MRP (sebagai hasil dari Otsus), Usaha terpadu guna mencapai strategi bersama yang bermanfaat bagi masyarakat asli Papua masih merupakan suatu agenda yang masih perlu dilaksanakan.

Meskipun telah ada dua stasiun Televisi lokal baru di Papua, namun surat kabar menjangkau lokasi geografis yang lebih luas di Papua khususnya bagi mayoritas penduduk yang tinggal di pedesaan atau daerah terpencil. Di daerah konflik seperti Papua di mana kabar angin memainkan peran penting dalam periode tenang, media memegang posisi penting untuk menjelaskan informasi dan menurunkan ketegangan. Dalam situasi seperti di atas, pengetahuan dan ketrampilan investigasi serta jurnalisme perdamaian memainkan peranan sangat penting dalam mendukung pekerjaan para wartawan lokal yang kritis. Kemudian, karena Papua masih kekurangan ruang untuk para wartawan asing, maka para wartawan lokal di Papua harus mempunyai kemampuan profesional yang berkualitas dalam menggambarkan kenyataan di lapangan secara kritis. Keseimbangan berita ditambah dengan etika jurnalisme yang baik akan mendukung peran media dalam rangka mencapai perdamaian positif di Papua. Beberapa tantangan baik secara etis dan materi masih dihadapi oleh para wartawan lokal Papua termasuk ketiadaan strategi untuk menangani pelbagai "pengusaha konflik" yang terus menerus mengincar dan mengarahkan berita sesuai dengan kepentingan mereka; hal ini menuntut adanya integritas kuat dan perlindungan terhadap para wartawan lokal dalam menjalani kebebasan media. Idealisme seperti itu perlu diimbangi dengan strategi bisnis dan manajemen guna menghadapi tantangan secara keuangan untuk dapat bertahan dalam bisnis.

Banyak LSM lokal di Papua yang bekerja dalam pelbagai topik atau subyek pembahasan (misalnya hak asasi manusia, pendidikan, kesehatan, kebudayaan, jender, ekonomi rakyat, dll) yang perlu diintegrasikan dan disesuaikan untuk membangun jaringan yang baik, konsep bersama dan meninggalkan persaingan berorientasi proyek. Ada beberapa LSM yang berpotensi baik dengan agenda orsinil; ini berarti mereka mempunyai ide-ide orsinil yang jelas dan program yang berlandaskan kebutuhan dan kepentingan lokal dan tidak mengikuti agenda orang lain atau donor. Dalam beberapa kasus, LSM-LSM yang memiliki agenda orsinil ini dimulai dan dikelola oleh para anggota atau tokoh masyarakat lokal yang mempunyai keprihatinan yang sama mengenai keadaan tempat tinggal mereka. Berbeda dengan perkumpulan masyarakat atau paguyuban yang juga berakar dari inisiatif masyarakat, peresmian pergerakan atau forum di atas menjadi LSM memerlukan kemampuan manajerial yang lebih besar. Pada saat ini beberapa dari LSM beragenda orsinil tersebut mengalami kemandegan dalam meneruskan program mereka karena kurangnya ketertarikan dari pihak-pihak luar seperti para donor untuk berinvestasi dalam peningkatan kapasitas baik

pengembangan ketrampilan manajemen maupun keahlian profesional seperti riset, investigasi, mediasi, verifikasi data, pencatatan, pelaporan, dll. Program peningkatan kapasitas bagi LSM tersebut diperlukan secara terbuka dan nyata dalam dukungan terhadap program mereka.

#### • Pemerintah Lokal

UU No. 34/2004 mengenai Pilkada (pemilihan kepala daerah langsung) menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Proses demokratisasi ini harus sejalan dengan meningkatnya pendidikan politik rakyat yang membuat mereka mampu menganalisa dan menyatakan pilihan mereka secara kritis. Akan tetapi, dalam konteks di mana masyarakat berafiliasi kuat dengan hal-hal tertentu (baik itu tradisi, agama, dll), maka langkah-langkah strategis harus diambil guna melibatkan rakyat di tingkat akar rumput dalam rangka membangun pemerintahan yang baik dari segi transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Pemerintahan yang baik memainkan peran penting dalam meraih perdamaian positif. Jika tidak, demokrasi akan menjadi tidak efektif dan bahkan kalah dari primordialisme. Pemilihan langsung dalam masyarakat Papua yang tidak diikuti dengan pandangan ke luar (outward looking), pembangunan kepercayaan terhadap orang lain serta pendidikan politik yang benar hanya akan membuka jalur bagi Papuanisasi yang berdasarkan kesetiaan kesukuan yang memicu konflik horizontal. Hal tersebut akan memperkuat pembagian berdasarkan garis etnis; persaingan antara para elit suku memperebutkan kekuasaan politik seringkali membuat mereka saling bermusuhan bukannya menyatukan mereka untuk menjadi oposisi Jakarta. Kelompok-kelompok yang terpolarisasi menurut garis-garis etnis juga mempengaruhi pola dari kepemimpinan lokal dan koordinasi antara lembaga-lembaga pemerintah (misalnya eksekutif melawan legislatif).

Gaya kepemimpinan tradisional yang menempatkan kepentingan etnis seseorang di atas masyarakat umum diikuti oleh kurangnya kapasitas profesional dalam mengelola pemerintahan yang sarat dengan hal-hal yang berorientasi proyek dari pada yang bermanfaat bagi publik. Ruang untuk membelokkan dana publik berkaitan erat dengan tata cara penyampaian dana Otsus yang menentukan kualitas pengawasan dan transparansi. Selama ini, Otsus telah dikirimkan melalui rekening bank dana umum yang menjadikan tantangan dalam mengawasi penggunaannya. Koordinasi, baik manajerial dan program, antara propinsi, kabupaten sampai tingkat pedesaan perlu dibangun dan dipelihara

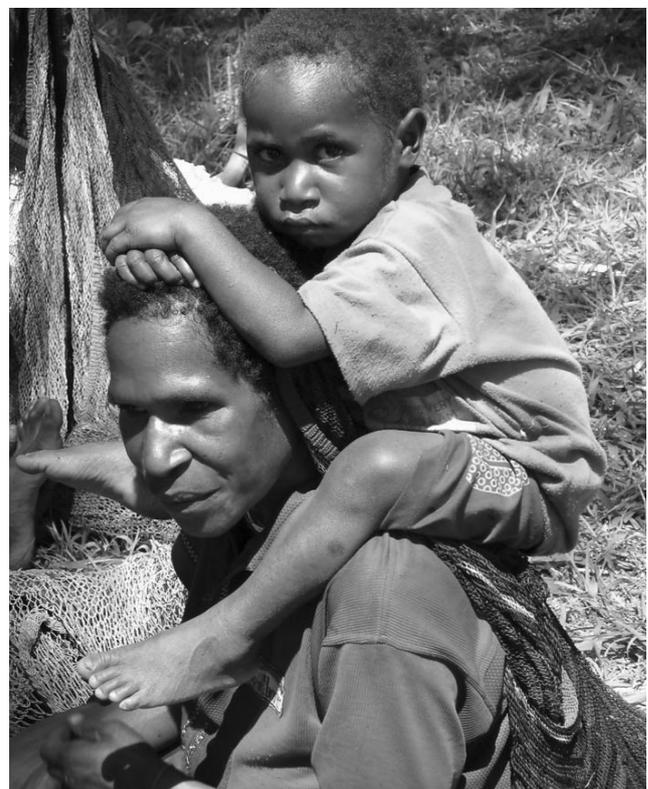
untuk menghindarkan adanya program yang saling tumpang tindih dan mendukung efek penyebaran manfaat publik (trickle down effect) dalam proses pembangunan. Misalnya, kabupaten Jayapura telah melaksanakan program pendayagunaan di pelbagai daerah dan desa pada lima tahun terakhir ini, terlepas dari fakta bahwa ada program baru serupa yang diperkenalkan oleh Gubernur Papua yang baru yakni Respek (Rencana Strategis Pembangunan Kampung). Secara umum, koordinasi lebih jauh di tingkat elit tetap menjadi agenda yang perlu diadakan. Tidak adanya mekanisme atau peraturan mengenai koordinasi antar departemen di antara pelbagai badan pemerintah; MRP, DPRD dan Gubernur. Selama 5 tahun pelaksanaan Otsus, hanya satu Peraturan Daerah yang telah dibuat selama ini yakni Perda Provinsi Papua No. 4/2005 mengenai mekanisme pengangkatan anggota MRP. Dalam hal ini, hambatan pelaksanaan Otsus timbul dari ketiadaan kerangka kebijakan administratif seperti Perda dan Perdasus yang seharusnya telah ditetapkan paling tidak dua tahun sesudah Otsus diberlakukan seperti yang dinyatakan oleh UU No. 21/2001 pasal 75. Peningkatan kapasitas badan-badan Pemerintah perlu dilakukan untuk membuat Perda dan Perdasus sebagai tindakan tegas dan nyata dalam melindungi hak-hak penduduk asli Papua.

#### • Perempuan

Berdasarkan tradisi, para perempuan di Papua merupakan kelompok yang memiliki akses terhadap sumber daya alam serta pasar tradisional. Jadi, setiap konflik yang berhubungan dengan sumber daya alam dan akses terhadap pasar membawa dampak yang berarti terhadap kehidupan perempuan dan anak-anak. Pendekatan Jender dan Pembangunan (Gender and Development atau GAD) perlu dilaksanakan untuk memberikan partisipasi yang setara, akses dan kontrol atas proses pembangunan di Papua. Pada tahun 1999 hanya 0,06% partisipasi perempuan di dalam badan perwakilan rakyat di pelbagai kota, kabupaten dan propinsi. Pendekatan jender dan Hak Asasi Manusia (HAM) juga perlu dilakukan dalam melaksanakan program sosial apapun di Papua termasuk yang berhubungan dengan HIV/AIDS. Pendekatan jender ini perlu untuk memastikan pembentukan kebijakan yang peka terhadap jender. Peningkatan pelbagai sumber daya yang ditawarkan oleh Otsus seiring dengan meningkatnya kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak termasuk kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) di Papua yang tidak diikuti dengan meningkatnya pengenalan terhadap UU KDRT (Undang-undang mengenai kekerasan dalam rumah tangga).

Suara Perempuan Papua melaporkan bahwa dalam tahun pertama Otsus 2002, tercatat 13 kasus kekerasan dalam rumah tangga, dan pada tahun 2005 mencapai 65 kasus. Di sisi lain, tercatat pula peningkatan angka kekerasan berupa kasus pemerkosaan terhadap anak-anak di bawah usia. PN Papua mencatat bahwa pada periode 2002-2004 kasus pemerkosaan meningkat 85%. Dalam tahun 2006, PN Klas I Jayapura menyelesaikan 245 kasus kejahatan, 97 di antaranya adalah kekerasan dalam rumah tangga dan 57 kasus adalah pemerkosaan dan pelanggaran norma-norma. Unicef menambahkan temuannya pada bulan November 2007 bahwa selain para istri, anak-anak perempuan juga seringkali menjadi target kekerasan dalam rumah tangga. Beberapa akar penyebab dari kekerasan rumah tangga adalah ketergantungan alkohol dan emas kawin. Perihal pertama di atas dilakukan oleh para suami yang mabuk terhadap istri atau anak-anak mereka; sedangkan yang kedua merupakan tekanan yang diberikan oleh keluarga istri terhadap para suami mengenai emas kawin yang harus dibayarkan sehingga para suami melampirkan amarahnya dengan melakukan kekerasan terhadap para istrinya.

Dalam skala yang lebih besar, konflik terbuka yang berlangsung selalu menyebabkan perempuan dan anak-anak menjadi korban atau pihak yang dirugikan. Berdasarkan laporan yang ditulis oleh Gereja Kemah Injil Indonesia (GKII) daerah Mimika, Gereja Katolik



Tiga Raja Timika dan GKI Klasis Mimika; pelanggaran atas hak asasi manusia yang menimbulkan korban (hampir semuanya perempuan dan anak-anak) terjadi sebagai akibat pembebasan sandera yang ditawan oleh gerilya beberapa tahun yang lampau. Tingginya angka kekerasan terhadap perempuan menunjukkan perlunya tindakan tegas dan nyata (affirmative action) mengenai perempuan dan anak-anak termasuk program yang sesuai untuk mereka yang selamat dari kekerasan tersebut. Akan tetapi, selain dari para korban atau yang selamat dari kekerasan, perempuan juga merupakan pembangun perdamaian yang aktif. Beberapa pemimpin perempuan penting di Papua telah mendapatkan reputasi dan pengakuan baik secara lokal, nasional maupun internasional atas kerja keras mereka dalam membangun perdamaian. Dalam skala makro, beberapa pemain penting lokal penting yang berkecukupan dalam pelbagai masalah yang berhubungan dengan gender misalnya tabloid lokal Jurnal Perempuan Papua yang berfokus terhadap permasalahan gender; perwakilan perempuan di MRP; BPP (Badan Pemberdayaan Perempuan); organisasi masyarakat madani; serta komisi F-DPRD yang menangani permasalahan gender. Koordinasi antar pelbagai lembaga yang bekerja dalam permasalahan gender ini perlu dikembangkan sehingga tercapai sinergi dalam rangka meraih hasil-hasil yang paling efektif dalam melindungi hak-hak perempuan sebagai kelompok yang terdampak di wilayah konflik. Di tingkat akar rumput, banyak perempuan telah memulai jaringan lokal untuk terlibat secara aktif di dalam perubahan sosial. Misalnya, JPM (Jaringan Perempuan Mimika) yang melaksanakan demonstrasi damai terhadap distribusi alkohol yang dianggap sebagai salah satu pemicu kekerasan di Papua. Inisiatif dan jaringan berbasis masyarakat lokal harus diteruskan dan didukung.

#### • **Militer**

Kuatnya kehadiran militer di Papua merupakan salah satu masalah yang seringkali disebut oleh pelbagai pihak. Meskipun Papua memang merupakan suatu wilayah yang besar sekali untuk dipertahankan, tetapi saat ini terdapat lebih banyak tentara untuk setiap penduduk di Papua dibandingkan dengan tempat lain di Indonesia. Pada beberapa kasus tertentu, banyaknya pos-pos militer dan/atau keberadaan polisi berhubungan dengan periode paska kebijakan pemekaran wilayah. Di daerah-daerah yang kaya akan sumber-sumber alam, persaingan memperebutkan sumber daya merupakan salah satu pemicu sengketa yang melibatkan militer. Keberadaan militer Indonesia masih membentuk ketidaknyamanan yang berdampak terhadap rendahnya tingkat keamanan

manusia (human security) di kalangan penduduk asli Papua. Pada bulan Juni 2007, penunjukan komandan militer Kabupaten Jayapura yang terindikasi terlibat dalam kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor Timur, membuahkan protes dari koalisi LSM yang mengeluhkan bahwa pihak yang berwenang Indonesia telah gagal menyerahkan dia ke Timor Timur untuk persidangan. Kasus ini memperburuk kepercayaan terhadap aparat keamanan. Menhankam telah menyatakan pada bulan Maret 2006 bahwa Papua harus ditangani secara terpadu oleh lembaga-lembaga pemerintahan yang terkait guna memecahkan pelbagai masalah politik dan keamanan di Papua dapat dihilangkan serta menghindarkan campur tangan pihak luar yang ingin menginternasionalisasi permasalahan Papua. Dalam rangka membangun lingkungan yang kondusif di Papua, Dephankam bersama dengan TNI meninjau pelaksanaan kerja TNI di Papua. Sebelum melakukan tugasnya, setiap anggota TNI selalu diberi pemahaman terlebih dahulu mengenai hak asasi manusia dan kebudayaan lokal. Namun demikian, meskipun semua persiapan dan pengkajian di atas telah dilakukan, beberapa kasus kekerasan secara acak yang dilakukan oleh militer masih muncul, mulai dari penyiksaan fisik terhadap seorang anggota masyarakat setempat di Kurima, Wamena pada pertengahan tahun 2007 sampai pelecehan fisik dan intimidasi terhadap para pemimpin informal dan formal pada bulan Oktober 2007 di Daerah Arso dan Waris, kabupaten Keerom - perbatasan antara Papua dan Papua Nugini. Masyarakat asli Papua telah meminta Pemerintah dan Komandan TNI untuk menarik seluruh personel Kopasus dari Kabupaten Keerom. Beberapa insiden kekerasan di atas meningkatkan penolakan dari penduduk lokal di Papua yang meminta perhatian yang lebih terhadap akuntabilitas keberadaan militer di Papua. Solusi yang sesuai untuk permintaan di atas menentukan peranan militer dalam membangun perdamaian positif.

#### • **Pemerintah Pusat**

Implementasi kebijakan merupakan salah satu pemicu konflik di Papua. Kebijakan-kebijakan yang konsisten, terpadu dan saling terkait secara logis (mulai dari Pemerintah Pusat sampai desa) merupakan prasyarat bagi keamanan manusia (human security) yang lebih baik. Pembangunan kepercayaan perlu dimasukkan ke dalam kebijakan-kebijakan Pemerintah Pusat guna menghindarkan kesalahpahaman dan mendapatkan usaha terpadu dengan masyarakat Papua dalam pelaksanaannya. Ruang untuk kebijakan-kebijakan yang disalah artikan mungkin akan terjadi ketika penduduk asli Papua tidak cukup terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Misalnya, kebijakan pada

penerimaan calon pegawai negeri sipil (CPNS) pada tahun 2004 yang ditentukan secara pusat di Jakarta, menambah ketidakseimbangan antara pusat dengan daerah serta kompleksitas rendah diri dalam diri orang Papua. Riset yang dilakukan oleh Pokja (kelompok kerja) Papua pada bulan November 2006 sampai Januari 2007 menemukan bahwa kurangnya transparansi rencana dan agenda mengenai perubahan UU Otsus menciptakan keresahan di antara masyarakat asli Papua yang menganggap rencana perubahan tersebut sebagai usaha Pemerintah Pusat guna mencampuri kewenangan Pemerintah Propinsi Papua dan MRP. Masyarakat Papua lebih memilih untuk memaksimalkan Otsus daripada mengubahnya. Perbedaan persepsi antara pusat dan daerah dapat dijumpai melalui partisipasi yang lebih baik dari masyarakat Papua yang diikuti oleh proses yang transparan.

Setiap Presiden Republik Indonesia menerapkan kebijakan tersendiri mengenai Papua. Presiden Abdurachman Wahid memberlakukan Otsus pada tahun 2001, khususnya pasal 76 UU No. 21/2001 yang menyatakan bahwa pembagian teritorial harus disetujui oleh MRP. Pengganti beliau, Presiden Megawati Soekarno Putri, menerbitkan Inpres No. 01/2003 mengenai pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat yang mencakup wilayah Kepala Burung Papua tanpa mendapatkan persetujuan dari MRP yang pada waktu itu belum terbentuk. Akibat dari dua kebijakan yang berbeda ini menciptakan polarisasi di Papua antara yang pro dan kontra dari pembagian wilayah, di mana dalam beberapa kasus memicu konflik horizontal seperti perang suku yang terjadi di Timika. Tekanan yang disebabkan oleh kebijakan pembagian atau pemekaran wilayah di atas juga terjadi di tingkat elit antara Pemerintah Propinsi Papua dengan Irian Jaya Barat. Untungnya, pada bulan April 2007 Pemerintah Propinsi ini mengadakan pertemuan rekonsiliasi di Biak guna menggali dasar hukum bagi Propinsi Irian Jaya Barat. Mencapai suatu pemahaman bersama antara Pemerintah Pusat dan Papua mengenai inti dari kebijakan desentralisasi adalah pekerjaan yang harus dikerjakan; Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan kebijakan baru bagi Papua melalui Inpres No. 5/2007 mengenai percepatan pembangunan di Propinsi Papua dan Irian Jaya Barat. Meskipun Menteri Dalam Negeri dan Gubernur Propinsi Papua yakin bahwa Inpres yang paling baru tersebut akan mendukung pelaksanaan Otsus, namun kekhawatiran terjadi di Papua mengenai adanya kemungkinan adanya ancaman terhadap keberadaan Otsus dan mendorong Pemerintah Pusat guna memberikan dukungan politik kepada Pemerintah setempat di Papua untuk membuat produk hukum pelaksanaan UU Otsus termasuk Perdasi dan

Perdasi. Terdapat diskusi yang berlangsung mengenai sentralisasi dan desentralisasi beserta implikasi terkait. Dialog terbuka antara Pemerintah Pusat dan Papua diperlukan sebagai media pembangunan kepercayaan demi menjembatani perbedaan pandangan serta menyelaraskan pendekatan strategis umum yang bermanfaat bagi Papua. Dalam kerangka yang lebih luas, perwakilan politik seperti yang dijelaskan sebelumnya dalam tulisan ini harus secepatnya ditangani terlebih dahulu guna memastikan dialog yang inklusif.

## **7. Pelaku Internasional**

Pandangan-pandangan yang ada mengenai keterlibatan internasional telah membawa baik harapan positif maupun sejarah kekecewaan di Papua. Bantuan internasional di Papua seharusnya meliputi tindakan tegas dan nyata (affirmative action) dalam pelaksanaan dan pengelolaan programnya dengan cara-cara yang bermartabat. Ini berarti memberikan lebih banyak ruang bagi pemanfaatan kearifan lokal dan pemberdayaan dari pada bertindak sebagai "agen-agen penyelamat" yang lebih cenderung mengeksplor para ahli atau sumber daya manusia dari luar Papua untuk memecahkan pelbagai permasalahan setempat. Paling tidak mereka seharusnya memberikan ruang yang cukup untuk saling bertukar atau berbagi pengetahuan, keterampilan dan kearifan dengan penduduk asli Papua. Strategi ini akan menghindarkan ketergantungan selain juga meningkatkan rasa kepemilikan lokal dan kelanjutan program tersebut. Keseragaman paradigma modern homogen yang dibawa oleh pelbagai badan internasional seharusnya diubah dan disesuaikan dengan konteks Papua. Sekarang ini ada banyak badan internasional yang bekerja di Papua mulai dari badan-badan PBB, kedutaan-kedutaan besar, organisasi-organisasi donor, misionaris dan LSM internasional dengan program yang luas meliputi pengenalan jender, pengelolaan sumber daya alam, kesehatan, pendidikan, peningkatan kapasitas, pengelolaan bencana alam, ekonomi lokal, dll. UNDP Papua bersama dengan Pemerintah Daerah dan pelbagai pemangku kepentingan (stake holder) menyelenggarakan koordinasi dan publikasi teratur mengenai harmonisasi dalam rangka mendukung program-program pengembangan manusia di Papua. Banyaknya pelbagai badan internasional di Papua memperlihatkan adanya perhatian yang baik terhadap Papua.

Di antara pelbagai program ini, masih ada lebih banyak ruang yang dapat diberikan untuk kelompok yang paling rentan termasuk perempuan dan anak-anak. Misalnya,

program pendayagunaan untuk mendukung penduduk asli dalam mengakses sumber-sumber daya alam seharusnya melibatkan perempuan sebagai pemain utama yang memiliki akses dan memelihara sumber-sumber daya alam. Oleh karena beberapa anggota dari kelompok rentan ini adalah orang-orang yang selamat dari kekerasan, seharusnya ada beberapa program yang ditawarkan guna mendukung mereka termasuk konseling dan pemulihan trauma. Meskipun beberapa program telah mulai menyentuh perbaikan keadilan (*restorative justice*) terhadap perlindungan anak-anak, tetapi program pemulihan yang berbasis masyarakat masih perlu dikembangkan dalam rangka menghadapi beban masa lampau. Program dan kebijakan dalam struktur makro penting guna memastikan perlindungan atas hak-hak. Namun demikian, para pihak yang terkena dampak (dalam hal ini perempuan dan anak-anak sebagai orang-orang yang selamat dari kekerasan) berhak mendapatkan dukungan serupa. Penyebaran program perlu mempertimbangkan keadaan geografis; lebih banyak dukungan diberikan di daerah-daerah terpencil. Pekerjaan badan-badan internasional di Papua ditemukan lebih banyak di daerah pesisir di bandingkan dengan daerah dataran tinggi. Keadaan ini tidak sesuai dengan usaha untuk meningkatkan kemudahan akses terhadap hak-hak dasar. Dataran tinggi Papua merupakan daerah yang paling banyak dihuni oleh penduduk asli Papua, yang pada saat bersamaan juga merupakan daerah yang memiliki tingkat keamanan manusia yang paling rendah. Daerah-daerah tersebut di atas perlu mendapatkan program pendukung guna mencapai pemerataan keadilan seperti yang diharapkan. Rendahnya tingkat akses (karena keterpencilannya) dan tingginya biaya (kurangnya alat transportasi di mana beberapa daerah dapat diakses hanya dengan pesawat) adalah beberapa tantangan untuk dipertimbangkan dalam mengelola program apapun di dataran tinggi atau daerah terpencil lainnya. Program yang berfokus pada tingkat desa dan masyarakat akar rumput masih banyak dibutuhkan karena lebih banyak badan internasional ada di dalam skala administrasi yang lebih luas seperti distrik, kota, kabupaten dan propinsi. Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa mayoritas penduduk di Papua tinggal di wilayah pedesaan. Terlebih lagi, program di pedesaan akan meningkatkan pengaliran dampak (*trickle down effect*) penyebaran kesejahteraan. Ini seharusnya diikuti dengan program berbasis masyarakat yang sesuai yang akan memberikan ruang lebih besar bagi perkembangan masyarakat madani. Metode pencegahan konflik harus dimulai dari masyarakat. Pelbagai organisasi yang berbasis masyarakat rumput belum cukup mendapatkan dukungan layak guna melanjutkan dan membangun inisiatif-inisiatif mereka

karena hampir semua kesempatan diberikan kepada organisasi non pemerintah yang formal khususnya mereka yang berkantor pusat di tingkat propinsi. Dalam mendukung demokratisasi, hendaknya dukungan yang diberikan tidak hanya berkuat dalam kebijakan makro yang melibatkan institusi formal besar saja, tetapi juga diimbangi dengan peningkatan kapasitas masyarakat madani misalnya mendukung diciptakannya ruang yang lebih luas untuk kebebasan berekspresi. Masih dirasa perlunya pendekatan partisipatif dan mudah dipahami yang menawarkan pelbagai kesempatan setara bagi para pemain utama dalam perubahan sosial menuju perdamaian positif.

Beberapa badan internasional telah mulai lebih memperhatikan kerangka adat baik diadaptasi ke dalam program mereka (penghapusan kemiskinan, pengelolaan sumber daya alam, jender, pemetaan kebudayaan dan penegakan hukum terpadu) maupun sebagai alat penjajakan (misalnya membuat penjajakan etnografi). Inisiatif-inisiatif seperti tersebut di atas harus dilanjutkan dan diikuti dengan pemberian ruang yang lebih besar bagi masyarakat adat supaya berperan aktif di dalam perubahan sosial (di tingkat akar rumput) juga dalam peningkatan kapasitas dan koordinasi di tingkat elit (di antara badan-badan yang mewakili masyarakat adat dan/atau menangani masalah-masalah yang berhubungan dengan adat) dalam rangka membangun kebijakan yang sesuai dengan kebudayaan setempat dan mendukung tindakan tegas dan nyata terhadap perlindungan penduduk asli Papua. Dukungan perlu diberikan terhadap program pencegahan krisis, khususnya yang berhubungan dengan manajemen konflik selama periode tenang yang berkisar mulai dari tingkat masyarakat (misalnya melibatkan para pemimpin tradisional dan perempuan, menangani kesenjangan antar kelompok masyarakat dan polarisasi), media (jurnalisme damai) sampai dengan badan formal yang lebih besar (aparatur keamanan, MRP, DPRD, Pemerintah lokal). Sepertinya topik pembangunan perdamaian masih memerlukan banyak dukungan meskipun telah diajukan oleh pelbagai organisasi non pemerintah. Ini juga berhubungan dengan seberapa banyak Pemerintah Indonesia akan memberikan ruang bagi badan internasional untuk bekerja di Papua; pembicaraan yang terpecah antara internasionalisasi dan nasionalisme harus dijembatani dengan pembangunan kepercayaan. Tampaknya pembangunan kepercayaan merupakan masalah penting di Papua yang meliputi wilayah luas secara vertikal (negara dan rakyat), secara horisontal (di antara anggota masyarakat madani) dan juga antara negara dan pihak-pihak luar (dalam hal ini badan-badan internasional) yang memerlukan dialog terbuka dan

koordinasi yang bertujuan guna mencapai Papua yang lebih baik.

## **8. Skenario Masa Depan**

### **• Pencegahan Krisis**

Periode tenang perlu mendapatkan perhatian sebagai strategi pencegahan krisis yang baik. Periode tenang dalam konteks Papua masih mempunyai elemen-elemen keadilan negatif yang berisi keluhan-keluhan yang terakumulasi yang apabila tidak dikelola dengan benar, mungkin merupakan bom waktu dari konflik terbuka. Pendekatan-pendekatan strategis ganda yang telah dilakukan di Papua (baik itu peningkatan penghidupan dan juga keamanan) mengakibatkan terpeliharanya perasaan takut dan teror, rendahnya tingkat keamanan manusia dan mengganggu pembangunan kepercayaan antara Papua dengan Pemerintah Pusat. Para pengusaha konflik di dalam periode tenang berperan dalam meningkatkan ketegangan dengan mempermainkan perasaan takut dan teror di dalam pikiran banyak orang melalui penyebaran kabar angin dan/atau indoktrinasi info untuk membangun opini publik. Jadi, penting bagi para pemain lokal dari pelbagai tingkatan (misalnya media, para pemimpin informal termasuk perempuan, para pemimpin agama dan adat atau kepala suku) untuk memisahkan diri mereka dari manipulasi tersebut di atas dengan jalan menghormati dan toleransi terhadap pelbagai perbedaan selain juga mempunyai kesadaran kritis mengenai hak-hak dan keadaan mereka secara menyeluruh. Hal ini memerlukan adanya sistem peringatan dini atau early warning system (dari ruang lingkup luas seperti propinsi sampai dengan desa) guna memperkuat persatuan sosial melawan pelbagai faktor pemicu konflik.



### **• Katup Pengaman**

Dalam rangka menurunkan ketegangan sebagai bagian dari pengelolaan konflik yang tepat, ada beberapa elemen penting sebagai yang dapat diaplikasikan sebagai katup pengaman di Papua. Elemen katup pengaman ini akan memainkan peran penting guna mencegah agresi sosial sebagai akibat dari pelbagai keluhan yang terakumulasi. Secara umum, peningkatan kemudahan akses terhadap hak-hak dasar yang mendukung pemerataan keadilan harus dilakukan sejalan dengan peningkatan tingkat keamanan manusia dan perbaikan sektor keamanan. Elemen-elemen tersebut di bawah ini berada di dalam kerangka pembangunan yang sesuai dengan konteks setempat atau yang dikenal sebagai ethno-development yang mengakomodasi keikutsertaan masyarakat akar rumput guna berkembang, berdaya dan memberikan kesempatan yang setara bagi seluruh lapisan masyarakat madani (bahkan orang-orang yang paling miskin sekalipun) serta berlandaskan pada pengetahuan kebudayaan. Ethno-development mengacu kepada integritas kebudayaan dari penduduk asli yang menekankan peran-peran penting dari penduduk asli sebagai wakil aktif dari perubahan sosial sekalipun dalam sistem kapitalis modern. Ketahanan integritas dari penduduk asli dan kebudayaan mereka yang mengesahkan kelanjutan dari perubahan yang terjadi, dan integritas ini karena penduduk asli secara aktif berjuang untuk memasukkan apa yang terjadi terhadap diri mereka dengan prasyarat sistem dunia mereka sendiri. Pengungkapan integritas kebudayaan sebagai bagian dari hak asasi manusia harus dinyatakan dan didukung oleh semua pemain utama (aparatus keamanan, Pemerintah dan semua lapisan masyarakat madani) dan badan-badan internasional yang bekerja di Papua. Beberapa katup pengaman adalah sebagai berikut. Keluhan-keluhan bersejarah yang berakar dari pelbagai pandangan yang berbeda mengenai sejarah integrasi Papua ke dalam negara Indonesia harus ditengahi di dalam buku putih yang mengakomodasi penjelasan kritis mengenai sejarah yang dimaksudkan. Harus ada cukup ruang berkembang bagi penduduk asli Papua di tingkat akar rumput dan bagian lainnya dari masyarakat madani di Papua. Inisiatif-inisiatif murni yang berasal dari masyarakat dan organisasi non pemerintah harus didukung (melalui peningkatan kapasitas dan pendidikan) serta memberikan ruang yang lebih besar guna pengembangan secara konstruktif. Harus ada cukup ruang dengan parameter yang jelas dan transparan bagi pelaksanaan kebebasan berekspresi di Papua (misalnya pertunjukan atau produk kebudayaan, presentasi tertulis dan lisan, dan lain sebagainya). Pengakuan mertabat kolektif harus diungkapkan melalui pelbagai

kebijakan yang sesuai dengan kebudayaan setempat yang meliputi wilayah leluhur, obyek sakral budaya, pelbagai praktek tradisional, dll. Perbedaan-perbedaan yang menyebabkan adanya polarisasi di pelbagai lapisan harus diatasi secara damai dengan pendekatan manusiawi melalui dialog terbuka. Pelaksanaan Otsus harus diikuti dengan peningkatan sistem penyaluran sumber daya yang profesional guna meningkatkan kemudahan akses terhadap hak-hak dasar dan memacu mengalirnya dampak bagi penduduk asli Papua di pedesaan atau daerah-daerah terpencil dan khususnya kelompok yang terpinggirkan (misalnya perempuan dan anak-anak juga orang-orang yang terstigma yang tinggal di daerah-daerah yang terstigma seperti zona-zona merah). Sistem penyaluran sumber daya yang profesional sebagai dasar dari pemerintahan yang baik, didukung dengan peraturan khusus (perdasus dan Perdas) sebagai tindakan tegas dan nyata guna meningkatkan pemerataan keadilan, yang juga akan mengurangi penyimpangan sosial (misalnya korupsi, perputaran kaum elit, dll) dalam proses penyalurannya. Kebutuhan mendesak untuk membangun sistem penyaluran sumber daya yang profesional juga membutuhkan peningkatan kapasitas dan dukungan struktural termasuk koordinasi antar lembaga resmi terkait yang membuat peraturan daerah khusus seperti Pemerintah lokal, legislatif dan MRP. Koordinasi di antara kaum elit harus diikuti dengan peningkatan kapasitas yang mirip di tingkat desa sebagai institusi yang berhubungan langsung dengan akar rumput sebagai target utamanya. Jadi, perlu adanya usaha terpadu dari skala luas atau makro sampai dengan akar rumput.

## **9. Rekomendasi bagi badan internasional**

### **• Mengelola kesenjangan antar kelompok masyarakat**

Kesenjangan antar kelompok masyarakat yang ada di Papua disebabkan oleh pelbagai macam faktor, seperti lokasi geografis (antara pesisir dan dataran tinggi), kelompok etnis (antara penduduk Papua atau antara Penduduk Papua dan non-Papua), jender (ketidakseimbangan hubungan kekuasaan antara perempuan dan laki-laki), dll. Ketidakseimbangan horisontal atau kesenjangan antar kelompok masyarakat ini harus diperhitungkan dalam strategi intervensi. Sampai mana kehadiran internasional mempengaruhi tingkat perbedaan yang ada (secara kebudayaan, ekonomi dan sosial); apakah meningkatkan atau menurunkan perbedaan. Penjajakan akibat yang sesuai mengenai kesenjangan antar kelompok masyarakat harus dikembangkan guna menghindarkan terjadinya

kesalahan dalam strategi intervensi. Badan-badan internasional ikut serta dalam membangun modal sosial dengan memasukkan peningkatan kapasitas di dalam setiap program, memperkuat persatuan sosial dan menemukan kepentingan bersama yang mengikat di antara pelbagai pemain utama yang berbeda di Papua. Dengan cara ini, tidak hanya celah di dalam kesenjangan antar kelompok masyarakat yang akan menurun, tetapi pembangunan kepercayaan antar kelompok yang berbeda juga akan meningkat. Tindakan tegas dan nyata (affirmative action) tidak hanya diberlakukan di dalam masyarakat, tetapi juga di dalam manajemen program badan-badan internasional tersebut, termasuk misalnya dalam proses seleksi partner-partner lokal dalam pelaksanaan program terkait. Memastikan kesempatan yang sama terbuka bagi seluruh lapisan pemain lokal termasuk organisasi non pemerintah yang berkarakter asli setempat merupakan suatu contoh tindakan tegas dan nyata dalam pengelolaan program. Organisasi non pemerintah yang besar dan terkenal biasanya berbasis di tingkat nasional atau propinsi serta memiliki pelbagai kesempatan untuk terlibat dalam pasar industri penyandang dana; lain halnya dengan beberapa inisiatif lokal atau organisasi non pemerintah yang berskala lebih kecil yang memiliki kesempatan yang lebih kecil pula. Keadaan ini terjadi karena masih kurangnya investasi dalam peningkatan kapasitas pada organisasi non pemerintah yang berskala lebih kecil ini. Tingkat pencapaian strategi intervensi harus diungkapkan secara kritis; tidak hanya kesuksesan yang berorientasi proyek, tetapi lebih kepada investasi terhadap pengembangan dan pelengkapan inisiatif lokal dengan keterampilan-keterampilan manajerial yang diperlukan. Keberadaan badan-badan internasional harus menghindarkan industrialisasi atau pembuatan masalah sosial menjadi suatu komoditi persaingan memperebutkan proyek di antara pelbagai organisasi non pemerintah dan badan-badan internasional yang bekerja di Papua. Paradigma harus diubah dari orientasi proyek menjadi rasa kepemilikan lokal; badan-badan internasional harus berperan sebagai fasilitator di bandingkan menjadi pelaku. Pasar pekerjaan di dalam industri penyandang dana ini harus menghindarkan "brain drain" di mana sumber daya manusia dan pengetahuan dipakai untuk mempertahankan kondisi yang tidak adil dan bukannya mengurangi celah kesenjangan serta memperbesar kesempatan bagi banyak lapisan guna berpartisipasi dalam perubahan sosial. Para pemain "utama" dari perubahan sosial hanya beredar di antara beberapa lembaga tertentu atau "kaum elit aktifis". Jadi, bukannya mengelola kesenjangan antar kelompok masyarakat yang sudah ada, kehadiran badan-badan internasional malah memicu adanya tambahan

ketidaksetaraan di antara lembaga atau aktor pelaku perubahan sosial.

• **Memberantas Perasaan Rendah Diri**

Berdasarkan kerumitan konflik di Papua, strategi intervensi harus mendukung kesinambungan melalui program partisipatif yang berfokus pada masyarakat. Intervensi ini tidak dapat dilakukan dengan cara “tabrak lari” dan/atau melakukan program jangka pendek. Program harus ditujukan untuk memperbaiki akar permasalahan dari konflik dengan membuka akses terhadap keadilan atau memperbesar pemerataan keadilan bagi penduduk asli Papua dan kelompok marginal lainnya, mengelola konflik dengan mendukung pembentukan kebijakan yang selaras dengan kebudayaan, harus dilaksanakan di tingkat masyarakat. Oleh karena Papua kaya budaya, maka strategi intervensi harus disesuaikan dengan pemetaan kebudayaan di Papua. Secara terperinci ini berarti adanya persyaratan dalam menyelidiki dan mengerti secara benar struktur dan karakteristik (sistem nilai-nilai dan kebudayaan) yang ada di dalam masyarakat bersangkutan. Fokus yang lebih ditekankan pada tingkat masyarakat mungkin dapat dilakukan dengan jalan mengadopsi kearifan, kebudayaan dan kebutuhan lokal dalam proses perencanaan partisipatif, manajemen dan pengawasan. Investasi pada peningkatan kapasitas yang memerlukan program jangka panjang akan berharga guna membangun kesinambungan dan melaksanakan program secara bermartabat dengan memberikan ruang bagi penduduk setempat untuk menyelesaikan permasalahan mereka secara mandiri. Pendekatan partisipatif ini juga akan memperkecil atau bahkan menghapus kompleksitas perasaan rendah diri penduduk asli Papua. Pertukaran pengetahuan, keterampilan dan pengalaman melalui penghormatan terhadap nilai-nilai dan kebudayaan lokal antara orang-orang yang

dipekerjakan oleh badan-badan internasional dengan para anggota masyarakat lokal yang mendorong transformasi kewenangan kepada penduduk lokal, lebih bagus dibandingkan hanya “mengekspor” atau menerbangkan dan mendatangkan “para ahli” dari luar masyarakat tersebut. Lebih banyaknya kewenangan yang diberikan kepada masyarakat lokal sejalan dengan pelaksanaan program, dapat mencegah ketergantungan. Ini berarti bahwa kesinambungan sama pentingnya dengan memberikan ruang kepada masyarakat lokal untuk tumbuh dan berkembang. Dari sisi ini, diluar dari organisasi non pemerintah, inisiatif dan asosiasi berbasis masyarakat setempat (paguyuban) selayaknya diberikan perhatian dan dukungan yang cukup pula.

• **Perlindungan terhadap kelompok rentan**

Penjajakan yang dapat dimengerti diikuti dengan intervensi program strategis terhadap kelompok-kelompok yang rentan di Papua harus dikembangkan. Badan-badan internasional dapat memberikan kontribusi dalam memberikan kesempatan yang setara bagi para pemain lokal termasuk kelompok-kelompok rentan untuk ikut serta secara aktif dalam menyelesaikan konflik di antara mereka sendiri. Beberapa kelompok rentan dalam kalangan penduduk asli Papua memerlukan perhatian lebih termasuk kelompok yang secara geografis terasing karena tinggal di pelbagai daerah terpencil dan/atau yang distigmakan secara politik, sehingga menyebabkan tingkat akses yang rendah terhadap hak-hak dasar mereka serta menempatkan mereka pada posisi rentan terhadap kemungkinan adanya kekerasan atau pelanggaran hak asasi manusia. Rendahnya akses (kurangnya alat transportasi) untuk mencapai dan/atau larangan dari pemerintah lokal atau aparat keamanan untuk memasuki daerah-daerah tempat tinggal kelompok rentan ini membuat mereka “tidak terlihat”. Setiap orang berhak mempunyai hak-hak yang setara untuk terlibat dalam kemajuan. Program intervensi harus memfasilitasi kesetaraan kesempatan dan memastikan keterlibatan dari kelompok rentan ini. Kelompok rentan yang lainnya adalah orang-orang yang selamat dari kekerasan termasuk perempuan dan anak-anak. Beban dari masa lampau (misalnya karena kekerasan) harus diangkat terlebih dahulu sebelum ikut aktif dalam perubahan sosial. Orang-orang yang selamat dari kekerasan ini akan mempunyai kesempatan yang lebih kecil jika mereka masih membawa beban dari masa lampau tadi. Jadi, strategi intervensi yang memungkinkan seperti pemulihan masyarakat dan perbaikan keadilan harus diberikan. Di sisi lain, strategi makro lainnya harus dilakukan dengan mendorong



pembentukan kebijakan publik yang memihak pada kelompok rentan termasuk para korban kekerasan, kelompok yang terlantar: dari obyek perubahan sosial menjadi subyek atau pemain aktif dari perubahan sosial.

- **Meluruskan penyimpangan**

Merujuk kembali pada penjelasan sebelumnya mengenai akar penyebab kekecewaan, ada beberapa penyimpangan di dalam konteks Papua yang memerlukan pendekatan yang sensitif terhadap konflik; kebijakan publik ganda (pendekatan keamanan dan peningkatan penghidupan), politik perwakilan, polarisasi dan masyarakat yang anomik. Strategi intervensi yang mengadaptasi pendekatan yang sensitif terhadap konflik dalam meluruskan penyimpangan-penyimpangan ini sifatnya mengandung strategi pencegahan krisis, promosi hak-hak asasi manusia dan usaha terpadu dalam koordinasi dalam tingkat elit (termasuk koordinasi antar lembaga) serta memperkuat masyarakat madani di tingkat akar rumput. Strategi intervensi harus mempertimbangkan and memaparkan penyimpangan-penyimpangan di atas karena mereka memebentuk karakter dalam proses perubahan sosial serta menentukan tingkat keamanan manusia di Papua. Badan-badan internasional harus menyadari sepenuhnya penyimpangan -penyimpanagan tersebut ketika bekerja di zona konflik seperti Papua; sejauh mana kehadiran mereka berpengaruh dalam peningkatan atau penurunan intensitas konflik setempat. Informasi terkini yang dibagikan di antara badan-badan internasional selayaknya tidak hanya mengenai pemetaan para pelaku mengenai “siapa melakukan apa”, namun juga melengkapi mereka dengan informasi yang diperbaharui secara teratur mengenai konteks keamanan manusia (human security) secara menyeluruh di Papua. Kesadaran kritis mengenai konteks Papua secara menyeluruh akan meningkatkan sensitivitas mengenai keamanan manusia; mendukung pembangunan kebijakan yang sesuai dengan kebudayaan setempat dan ramah lingkungan, serta menghindarkan badan-badan internasional dalam membawa dampak yang merugikan.

## **10. Catatan Akhir**

Keluhan-keluhan di Papua mulai ditanggapi sejak lahirnya Otsus. Pelaksanaan desentralisasi secara serius harus terus dipelihara. Dukungan lebih jauh guna menciptakan konteks positif untuk mencapai keadilan pemerataan keadilan masih perlu dilanjutkan untuk mewujudkan filsafat penting dari Otsus, yaitu

perlindungan terhadap penduduk asli Papua sampai pada tingkat desa. Strategi intervensi lainnya harus memastikan kesinambungan akibat dari program tersebut dalam menyentuh kelompok rentan. Ada banyak badan-badan internasional yang telah bekerja di Papua untuk mendukung pelaksanaan Otsus. Seluruh badan internasional ini harus berupaya supaya tidak menjadi bentuk lain dari “kiriman berkat” (cargo cult) yang memberikan ide penyelamatan dengan jalan mencurhakan pelbagai sumber daya dari luar. Strategi intervensi harus mempunyai kebijakan yang seimbang baik dalam konteks (misalnya berhubungan dengan penyebaran keadilan) dan pada para pelaku (misalnya menghapuskan kompleksitas rasa rendah diri). Mendukung program mandiri di Papua akan mempertegas martabat dari penduduk asli Papua di tanah mereka sendiri, seperti salah satu pepatah; “ Apa yang dapat kita lakukan atau tidak, apa yang kita anggap mungkin atau tidak, jarang sekali merupakan kemampuan kita yang sebenarnya. Lebih merupakan kepercayaan mengenai siapa kita.” Pengertian mendalam mengenai kerumitan permasalahan di Papua termasuk penyimpangan-penyimpangannya tidak dapat dilepaskan dari kerangka nasional yakni hubungannya dengan pemerintah Pusat. Selain dari pada pelbagai kekurangan yang ada di tingkat lokal termasuk kurangnya sistem penyaluran profesional dalam pemerataan kesejahteraan; tingkat keamanan manusia dari kelompok rentan di daerah-daerah terpencil juga dipengaruhi oleh konstelasi perdamaian yang ditandai oleh kurangnya modal sosial antara negara dengan aparat keamanannya dan rakyatnya. Pada akhirnya, resolusi konflik yang sebenarnya berada di tangan kedua pihak (Jakarta dan Papua) sebagai pelaku utama dalam mencapai perdamaian positif di Papua.

Wamena, Januari 2008  
Yulia Sugandi \*)

\*) Yulia Sugandi memiliki pengalaman kerja di berbagai lembaga internasional, antara lain Asia Europe Foundation, Friedrich Ebert Stiftung, Peace Brigades International dan UNDP Papua dalam wacana perdamaian positif dan keadilan yang merata (distributive justice). Dilandasi oleh komitmen untuk mengeksplorasi dan mendukung konteks yang memungkinkan masyarakat untuk menegaskan identitas mereka secara terhormat; ia melaksanakan penelitian lapangan di beberapa pulau di Indonesia (antara lain Sulawesi, Sumatera, Kalimantan, dan Papua) dan menempuh pendidikan di Universitas Gadjah Mada dan University of Joensuu-Finlandia. Saat ini, ia merupakan kandidat doktor pada Institut Etnologi, University of Muenster-Jerman dan dalam proses penyelesaian Disertasinya dengan tema konsep kehormatan kolektif Hubula di Lembah Palim, Papua.

**Kata-kata Penting**

**Adat**

Mengacu pada kebiasaan atau kebudayaan, yang dipunyai oleh setiap kelompok etnis dan terdiri atas pengetahuan, tingkah laku, aturan-aturan, hukum-hukum dan sistem-sistem untuk menjelaskan dan mengatur individu dan kehidupan di dalam hukum masyarakat adat.

**Barisan merah putih**

Terdiri atas masyarakat sipil yang membentuk diri mereka sebagai barikade pembela Negara Kesatuan Republik Indonesia

**BIN**

Badan Intelijen Nasional

**BPN**

Badan Pertanahan National

**BPP**

Badan Pemberdayaan Perempuan

**CSOs**

Civil Society Organizations - Organisasi Masyarakat madani atau organisasi non pemerintah

**DOM**

Daerah operasi militer

**DPRD**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

**DPR RI**

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

**DPRP**

Dewan Perwakilan Rakyat Papua

**FKPM**

Forum Kemitraan Polisi Masyarakat

**Inpres**

Instruksi Presiden

**JPM**

Jaringan Perempuan Mimika

**KAP Papua**

Kamar Adat Pengusaha Papua

**KKR**

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

**Kopassus**

Komandan pasukan khusus

**Koteka**

Penutup penis sebagai pakaian adat laki-laki di dataran tinggi

**LBHMAP**

Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat Adat Papua

**LMA**

Lembaga Musyawarah Adat

**LPDAP**

Lembaga Penjaga Dusun Adat Papua

**Makar**

Penyerangan terhadap pemerintah

**Modal sosial**

Mempunyai peran penting sebagai “lem” yang mengikat masyarakat untuk membangun sebuah keberadaan yang damai. Modal sosial mencerminkan inti dari norma-norma kerja sama untuk mengelola hubungan; penyimpangan sosial yang adalah cerminan dari kurangnya modal sosial.

**MPR**

Majelis Permusyawaratan Rakyat

**MRP**

Majelis Rakyat Papua

**NKRI**

Negara Kesatuan Republik Indonesia

**OKB**

Orang Kaya Baru

**OPM**

Organisasi Papua Merdeka

**Otsus**

Otonomi khusus

**PDP**

Presidium Dewan Papua

**Perda**

Peraturan Daerah

*Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan mengenai Papua*

Perda Provinsi Papua  
Peraturan Daerah Provinsi Papua

Perdasi  
Peraturan Daerah Istimewa

Perdasus  
Peraturan Daerah Khusus

Pilkada  
Pemilihan kepala daerah langsung

PP  
Peraturan Pemerintah

PTD  
Papua Tanah Damai

Raperdasus  
Rancangan Peraturan Daerah Khusus

Respek  
Rencana strategis pembangunan kampung

RT/RW  
Rukun Tetangga/Rukun Warga

RUU  
Rancangan Undang-Undang

Satgas Papua  
Satuan tugas Papua

Satgas merah putih  
Satuan Tugas merah putih - pro integrasi Indonesia

SKP  
Sekretariat Keadilan dan Perdamaian, Keuskupan  
Jayapura

SLT  
Subsidi langsung tunai

Tanah ulayat  
Tanah adat bersama

TNI  
Tentara Nasional Indonesia

Ulayat  
Hak-hak adat bersama

UNTEA  
United Nations Temporary Administration - Badan PBB  
yang mengurus Pemerintahan Sementara

UU  
Undang-Undang

UU KDRT  
Undang-undang mengenai Kekerasan Dalam Rumah  
Tangga

Yadupa  
Yayasan Anak Dusun Papua