

BAB III

PERAN PEMERINTAH JOKO WIDODO DAN JUSUF KALLA DALAM MENGUPAYAKAN DIALOG UNTUK MENJADI RESOLUSI KONFLIK DALAM PENYELESAIAN KONFLIK VERTIKAL DI PAPUA TAHUN 2014-2019

3.1 Hasil Penelitian

Pada bab ini akan dibahas dan diuraikan hasil temuan dari lapangan dan pustaka mengenai Peran Pemerintah Joko Widodo dan Jusuf Kalla dalam mengupayakan dialog untuk menjadi resolusi konflik dalam penyelesaian konflik vertikal di Papua. Penelitian ini dilakukan atas dasar tujuan penelitian guna mencari peran pemerintah Joko Widodo dan Jusuf Kalla sudah sejauh apa dalam mengupayakan dialog untuk menjadi resolusi konflik dalam penyelesaian konflik vertikal di Papua, serta mengetahui faktor-faktor apa saja yang menyebabkan upaya dialog atas resolusi konflik vertikal di Papua belum berhasil.

Hasil penelitian Tim Kajian Papua LIPI (2004) menjelaskan bahwa sumber konflik Papua mencakup empat isu strategis sebagai berikut:¹ Sejarah integrasi Papua ke wilayah NKRI dan identitas politik Orang Papua;² Kekerasan politik dan pelanggaran HAM; Gagalnya pembangunan di Papua; dan inkonsistensi pemerintah dalam implementasi otonomi khusus serta marginalisasi

¹ Esther Heidbuchel (2007: 158) menjelaskan konflik Papua kedalam empat level yakni: subjective level (perbedaan stereotip Orang Papua dengan Orang Indonesia, perbedaan ras, ketakutan disintegrasi dengan ketakutan untuk dimusnahkan, ketidakpercayaan Pemerintah Pusat terhadap Orang Papua dan ketidakpercayaan Orang Papua terhadap Pemerintah Pusat), issue level (inkonsistensi kebijakan, pelanggaran HAM, dan korupsi), demand level (integritas/persatuan nasional dengan tuntutan untuk merdeka/pelurusan sejarah), dan compromise level (Otonomi khusus). Namun, metode penjelasan seperti itu dirasa masih kurang menyentuh akar persoalan konflik Papua.

² Orang Papua yang dimaksud dalam tulisan ini adalah orang Papua asli sebagaimana dimaksud dalam UU No. 21/2001 yaitu orang yang berasal dari suku-suku ras Melanesia. Namun secara konseptual, merujuk pada Hall (dalam Woodward 1999) dan Bourdieu (1991), terminologi asli dan tidak asli bukan merupakan kategori fisik tetapi konstruksi politik dalam pertarungan kekuasaan.

orang Papua. Secara historis, penafsiran terhadap sejarah integrasi, status politik, dan identitas politik Papua muncul sebagai hasil pertarungan politik kekuasaan pada masa dekolonisasi Papua. Sedangkan kekerasan politik dan kegagalan pembangunan merupakan implikasi dari rezim otoritarianisme Orde Baru. Sementara itu, inkonsistensi Pemerintah Pusat dalam implementasi Otonomi khusus lebih merupakan persoalan yang muncul pada masa pasca-Orde Baru. Keempat hal tersebut dapat digambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 3.1
Persoalan, Konteks dan Kontradiksi Narasi

Persoalan	Konteks	Narasi Dominan (Nasionalis Indonesia)	Narasi Tandingan (Nasionalis Papua)
Sejarah integrasi, status politik, dan identitas politik	Peralihan kekuasaan dari Belanda ke Indonesia dan perang dingin	Teritori Papua bagian dari NKRI Status politik sudah sah melalui Pepera dan Resolusi PBB Integrasi = pembebasan dari kolonial Belanda	Orang Papua bukan bagian dari Indonesia karena Melanesia Pepera tidak sah karena tidak merepresentasikan aspirasi rakyat Papua Integrasi = kolonialisasi Indonesia
Kekerasan Politik dan pelanggaran HAM	Rezim otoritarianisme Orde Baru dan kapitalisme internasional	Kekerasan = cara untuk menjaga keutuhan NKRI	Kekerasan adalah pelanggaran HAM
Kegagalan pembangunan	Rezim otoritarianisme Orde Baru dan kapitalisme internasional	Pembangunan = upaya modernisasi Orang Papua	Pembangunan = migrasi tenaga kerja dari luar Papua dan marginalisasi Orang Papua
Inkonsistensi kebijakan Otsus dan marginalisasi Orang Papua	Reformasi dan demokratisasi	Otsus = diletakkan dalam konteks integrasi nasional dan pembangunan	Otsus = pelurusan sejarah Papua, perlindungan hak-hak Orang Papua, pembangunan untuk Orang Papua, dan repapuanisasi

Sumber: Diolah oleh penulis dari hasil penelitian Tim Kajian Papua LIPI (2004,2005, dan 2006)

Menurut Tim Kajian Papua LIPI, tabel tersebut tidak dimaksudkan untuk menggambarkan realitas yang sesungguhnya, namun ditujukan untuk mempermudah dalam penggambaran persoalan-persoalan utama yang menjadi sumber konflik di Papua. Tidak menutup kemungkinan, masih ada masalah-masalah lain yang mungkin dianggap sebagai persoalan esensial oleh pihak-pihak tertentu. Studi ini hanya memusatkan perhatian pada empat persoalan mendasar sebagaimana dijelaskan dalam tabel di muka. Persoalan-persoalan yang muncul pada masa kini, seperti: pengibaran bendera bintang kejora, epidemi penyakit kolera di Dogiyai, kondisi gizi buruk dan campak di Asmat, dan persoalan HIV/AIDS yang selama ini terjadi, pada dasarnya disebabkan oleh persoalan-persoalan lain hal yang belum terselesaikan. Penjelasan secara detail terhadap persoalan, konteks, dan narasi pada masing-masing periode sejarah sebagai berikut.

1. Sejarah Integrasi dan Identitas

Analisis Tim UPI (2004) menekankan bahwa konflik Papua lebih disebabkan oleh perbedaan tajam dalam konstruksi nasionalisme Indonesia dan nasionalisme Papua. Bagi para nasionalis Indonesia, Papua adalah bagian dari masyarakat Indonesia, terlepas perbedaan-perbedaan ras maupun kebudayaan. Sementara menurut nasionalis Papua, ke-Papua-an didasarkan pada perbedaan ras antara orang Indonesia ras Melayu dengan orang Papua ras Melanesia. Untuk memperkuat argumentasi rasial ini, ditambahkan pula perbedaan identitas politik dan identitas nasional yang didasarkan atas interpretasi terhadap hukum internasional dan sejarah Papua. Menurut nasionalis Papua, prosedur penentuan status politik Papua dalam Pepera 1969 telah dicurangi oleh Indonesia melalui pemilihan yang tidak fair terhadap 1.025 perwakilan rakyat

Papua. Sebagai implikasinya, hasil Pepera tidak mencerminkan aspirasi rakyat Papua yang sebenarnya. Selain itu, dalam perspektif nasionalis Papua, Negara Papua Barat telah ada dan diproklamasikan sejak 1 Desember 1961.

Pada sisi lain, Chauvel berpendapat bahwa ke-Papua-an merupakan identitas politik yang dibentuk oleh pengalaman pada masa kolonial dan dikonstruksi sebagai anti-tesis dari ke-Indonesiaan.³ Menurut Chauvel, nasionalisme Papua dibentuk oleh empat faktor utama sebagai berikut. Pertama, sebagian Papua berbagi kekecewaan sejarah di mana tanah airnya diintegrasikan dengan Indonesia. Kedua, elite Papua merasakan sebuah persaingan dengan pejabat-pejabat Indonesia yang telah mendominasi pemerintahan sejak periode Belanda. Ketiga, pembangunan ekonomi dan pemerintahan di Papua melanjutkan *sense of difference* (perasaan berbeda). Keempat, banyaknya pendatang dari luar Papua yang memperbesar perasaan bahwa orang Papua dimarjinalisasikan. Chauvel juga menjelaskan bahwa orang Papua merasa benci karena hanya menjadi obyek dalam dekolonisasi tanpa menjadi partisipan atau digambarkan sebagai *decolonization without the colonized*.⁴

Sementara itu, McGibbon berpendapat bahwa berkembangnya nasionalisme Papua didorong oleh janji Pemerintah Belanda untuk memberikan kemerdekaan kepada Papua.⁵ Namun karena posisi Belanda lemah, Belanda menjadi segan untuk membicarakan kemerdekaan dengan elite-elite Papua. Menurut McGibbon, walaupun gagal mendeklarasikan kemerdekaan Papua,

³ Richard Chauvel. 2005. *Constructing Papuan Nationalism: History, Ethnicity, and Adaptation*. Washington, D.C: East-West Center, Hlm 11

⁴ Menurut Chauvel (2005), prinsip self-determination dan bagaimana prinsip ini tidak dilaksanakan dalam Perpera 1969 menjadi pusat (centrepiece) dan nasionalisme Papua. Ada konsistensi dalam wacana dimana orang-orang Papua telah berupaya untuk memiliki negara yang merdeka yang dimulai dari manifesto politik 1961 dan berlanjut melalui lobi internasional pada tahun 1960-an dan 1970-an (oleh Nicholas Jouwe) sampai dengan tuntutan kemerdekaan pada tahun 1999 (oleh Tom Beanal).

⁵ Rod McGibbon. 2004. *Plural Society in Peril: Migration, Economic Change, and the Papua Conflict*. Washington, D.C: East-West Center, Hlm 5

tindakan ini telah dimajukan oleh nasionalis Papua kontemporer sebagai momen mendasar yang menandai Papua sebagai negara merdeka.⁶ Penerimaan hasil Pepera oleh Sidang Umum PBB menunjukkan bagaimana model penyelesaian status politik Papua dalam konteks perang dingin tanpa melibatkan peranan dari pemimpin-pemimpin Papua. McGibbon juga menjelaskan bahwa baik nasionalis-Indonesia dan nasionalis-Papua memiliki persamaan mendefinisikan batas-batas budaya (*cultural boundaries*) Indonesia dengan cara mengecualikan Papua. Menurutnya, *the real separatist* adalah para pejabat Indonesia yang kebijakannya menjauhkan orang Papua dari negara.⁷

Konflik Papua pula didasarkan atas konstruksi nasionalis Indonesia terhadap makna "Papua" sebagai wacana kolonial untuk melegitimasi kehadiran Indonesia di Papua. Stereotip nasionalis Indonesia tentang orang Papua adalah cenderung merendahkan harkat dan martabat orang Papua. Seperti hasil penelitian UPI (2004), dikatakan bahwa akar konflik Papua adalah perbedaan konstruksi nasionalisme Indonesia dan Papua⁸. Kivimaki dan Thorning (2002) menyebutkan bahwa dalam kaitan dengan hak-hak politik orang Papua sebagai warga negara Indonesia, perbedaan-perbedaan budaya, ekonomi, dan pendidikan membedakan mereka dari orang-orang Indonesia yang lain dalam wacana politik.

Berdasarkan paparan di atas, dapat diketahui bahwa pengalaman bersama rakyat Papua pada masa kolonialisasi Belanda telah menumbuhkan identitas kolektif orang Papua dan

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Menurut Thorning dan Kivimaki (2002), Bagi nasionalis-Indonesia, orang Papua tanpa memandang agama, ras, dan etnikya ialah termasuk orang Indonesia karena mereka termasuk orang-orang yang tinggal dalam wilayah bekas jajahan Hindia Belanda dan mengalami pengalaman yang sama pada masa kolonial. Konstitusi Indonesia tidak memandang adanya pengkhususan bagi agama, ras, dan etnik dalam kaitannya dengan hak-hak politik karena perbedaan ras, agama, dan budaya adalah unsur-unsur pembentuk kesatuan sebagaimana termaktub dalam UUD 1945. Para nasionalis Indonesia juga berpendapat bahwa status politik Papua telah selesai karena perwakilan-perwakilan orang Papua telah memilih bergabung dengan Indonesia dalam Pepera 1969 sebagaimana ditentukan oleh Persetujuan New York tahun 1962. bagi golongan ini, ide separatisme adalah ialah ide yang bertentangan dengan hukum karena keutuhan negara merupakan hal yang sakral.

pemahaman mengenai sejarah Papua. Istilah Papua sendiri pada awalnya merupakan terminologi politik yang dipopulerkan pada masa kolonial. Wacana mengenai sejarah integrasi Papua dan status politik Papua oleh Pemerintah Indonesia merupakan wacana kolonial yang bersifat politik. Historiografi dan status politik Papua haruslah dilihat sebagai hasil pertarungan politik antara Indonesia dan Belanda di mana rakyat Papua tidak dilibatkan di dalamnya. Selain itu, juga dapat dipandang dalam konteksnya yaitu pada masa perang dingin dimana Amerika Serikat berusaha membendung pengaruh Uni Soviet melalui dukungannya terhadap integrasi Papua ke Indonesia. Sebagai implikasinya, penulisan narasi besaryakni sejarah integrasi Papua dan pendefinisian status politik Papua, yang didominasi para nasionalis Indonesia, tidak memberikan ruang bagi nasionalisme-Papua sebagai anti-tesis dari nasionalisme Indonesia. Namun, yang harus menjadi catatan adalah bahwa konstruksi nasionalisme Papua ini telah dibentuk pada masa kolonial Belanda yang mungkin saja ditujukan oleh Belanda untuk mengklaim perbedaan ras orang Papua dengan orang Indonesia dan mempertahankan kekuasaan Belanda di Tanah Papua.⁹

2. Kekerasan Politik

Menurut Tim Kajian Papua LIPI (2004), sebagai implikasi dari konstruksi nasionalisme-Indonesia yang didefinisikan secara militeristik, maka upaya untuk mempertahankan keutuhan NKRI serupa dan sebangun dengan perang melawan musuh yang nyata dan bersenjata. Bagi para nasionalis Indonesia yang didominasi oleh wacana patriotisme, keutuhan NKRI adalah harga mati dan gagasan untuk memisahkan dari NKRI ialah bertentangan dengan hukum. Konsepsi NKRI sampai sekarang ini adalah hegemonic official text tentang nasionalisme yang absah dan mendapat

⁹ Pandangan Belanda untuk memisahkan Papua dari Indonesia adalah bahwa orang Papua merupakan ras Melanesia yang harus memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri. Ide pemisahan ini muncul pada tahun 1930 ketika terjadi depresi ekonomi yang meningkatkan persaingan kerja antara orang-orang Hindia Belanda dengan Indo-Eropa, sehingga memunculkan pandangan perlunya basis teritori untuk orang Indo-Eropa.

legitimasi. Pada masa Orde Baru, negara direpresentasikan oleh militer dan kepentingan negara ialah kepentingan militer dengan formulasi politik NKRI.

Ketika kebijakan politik negara gagal mengakomodasi kepentingan rakyat maka tindakan mengkritik institusi negara tidak lain adalah mengkritik institusi militer. Implikasinya, gerakan prates yang dilakukan oleh rakyat Papua terhadap kebijakan negara yang meminggirkan mereka dihadapi dengan pendekatan keamanan. Sela in itu, gerakan separatis yang dipelopori oleh OPM dihadapi dengan menggunakan kekuatan militer. Walaupun Orde Baru telah jatuh, namun karakteristik militerisme, yaitu kekerasan dan sentralisme dalam pendekatan negara terhadap rakyat Papua masih nampak.

Kehadiran Pemerintah Indonesia pada tahun 1962 di Papua menandai babak awal kekerasan politik. Periode 1962 dan 1984 dapat dikatakan sebagai perang rahasia antara TNI (Tentara Nasional Indonesia) dengan OPM (Organisasi Papua Merdeka). Kekerasan politik adalah pengalaman obyektif yang dialami oleh rakyat Papua sebagai akibat dari strategi utama Pemerintah Pusat untuk memerangi OPM. Representasi menonjol negara dan Pemerintah Pusat di Papua adalah aparat-aparat militer dan kepolisian. Negara sebagai institusi hadir di Papua dalam bentuk kekuatan-kekuatan militer. Sebaliknya, negara sebagai pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, tidak hadir di Papua. Negara justru hadir di Papua sebagai institusi-institusi yang memusatkan perhatiannya pada seni menundukkan dengan cara-cara konvensional, yakni menggunakan instrumen kekerasan. Pada tingkatan tertentu, perilaku militer/ polisi terhadap rakyat Papua dapat dianggap sebagai relasi dominasi antara sang penjajah dengan kaum yang dijajah.

Dalam konteks politik Indonesia Orde Baru, kekerasan politik ini selalu bisa dijustifikasi dengan baik yaitu sebagai tugas mulia TNI dalam mempertahankan NKRI. Meskipun rezim politik

Orde Baru berakhir tahun 1998, namun kekerasan politik pada daerah tertentu tetap berlanjut. Sesudah jatuhnya rezim Orde Baru terdapat perubahan dalam kekerasan politik sebagai berikut. Pertama, operasi-operasi militer untuk menumpas gerakan separatis selalu dipersoalkan oleh kalangan LSM dan gereja serta membuat citra TNI semakin memburuk. Kedua, perjuangan politik menuntut kemerdekaan Papua diambil alih oleh kalangan intelektual terdidik dan tokoh-tokoh gereja. Namun, pengalaman-pengalaman kekerasan politik tidak membuat Pemerintah Pusat dan TNI mengubah strateginya dalam menangani persoalan separatisme. Pengiriman Pasukan selalu dilakukan untuk merespon indikasi munculnya gerakan separatisme. Sebagai implikasinya, kekerasan politik tidak menurun pada era reformasi. Pengalaman orang Papua terhadap kekerasan politik ini menumbuhkan ingatan kolektif tentang penderitaan atau disebut dengan "memoria passionis"

Jika ditelusuri lebih jauh, kekerasan terhadap rakyat Papua memiliki dimensi yang sangat kompleks dan luas, yaitu tidak hanya kekerasan fisik, namun juga kekerasan psikologis dan struktural. Berkaitan dengan Konflik Papua, Theo Van Den Broek (2001) sebagaimana dikutip oleh laporan Penelitian LIPI (2005), mengidentifikasi kekerasan dan pelanggaran HAM secara lebih detail ke dalam beberapa bentuk sebagai berikut:¹⁰ (1) kekerasan terhadap individu, (2) kekerasan terhadap masyarakat pada suatu daerah, (3) kekerasan psikologis, (4) kegiatan bisnis yang berpeluang melanggar HAM, dan (5) kekerasan struktural yaitu kebijakan-kebijakan negara yang berpeluang melanggar HAM.

Pada masa reformasi, militer tidak lagi menjadi satu-satunya representasi negara baik di Jakarta maupun Papua. Tindakan kekerasan yang dilakukan oleh aparat keamanan baik pada masa

¹⁰ Pola Pelanggaran HAM bercorak genocide Artikel Theo Van Den Broek dalam Lokakarya Genosida di tanah Papua tanggal 1 Maret 2004 di Abepura yang diselenggarakan oleh ELSAM Papua Barat dan GKI Tanah Papua.

Orde Baru maupun Era Reformasi, sangat sulit untuk diselesaikan melalui jalur hukum. Hal ini disebabkan oleh logika negara yang masih didominasi oleh konsepsi NKRI dan konstruksi nasionalisme-militer. Walaupun HAM diatur dalam undang-undang negara dan diberikan tempat dalam wacana politik nasional, namun hanya menjadi simbol yang tiada makna. Sebagai implikasinya, wacana pelanggaran HAM dan kekerasan-kekerasan politik tidak dikenal secara politik atau ditempatkan pada posisi minor dalam kamus NKRI. Dengan demikian aspirasi rakyat Papua untuk menuntut negara atas pelanggaran-pelanggaran HAM dan kekerasan-kekerasan politik pada masa lalu tidak mendapatkan arena yang sesuai karena negara mendominasi arena tersebut.

3. Kegagalan Pembangunan

Menurut hasil penelitian LIPI (2004), disparitas ekonomi dan pembangunan antara Papua dengan daerah-daerah lain di Indonesia tidak terlepas dari adanya conflict of interest para pendatang di Tanah Papua, diskriminasi kebijakan pusat kepada daerah, dan eksploitasi budaya dan SDA Papua. Otsus tidak menjamin terciptanya kesejahteraan dan pembangunan ekonomi untuk rakyat Papua. Pertumbuhan ekonomi sebelum Otsus pada tahun 1995, 1996, 1997, 1998 mencapai 20,18%, 13,87%, 7,42%, 12,72%; sedangkan pertumbuhan ekonomi sesudah Otsus diimplementasikan pada tahun 2002, 2003, 2004 hanya mencapai 8,7%, 2,96%, dan 0,53% (BPS Papua 2006). Data tersebut menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi lebih banyak dilakukan sebelum Otsus daripada sesudah Otsus. Hal ini merupakan suatu ironi karena pembangunan ekonomi justru menurun pada saat Otsus diimplementasikan.¹¹

¹¹ Selain persoalan ekonomi, kondisi pendidikan dan kesehatan di Papua juga masih memprihatinkan. Tinggi angka buta huruf di Papua adalah 410.000 orang pada tahun 2005. Sedangkan rata-rata lama sekolah masyarakat Papua tahun 2003 mencapai 6 tahun. Hal ini berarti tingkat pendidikan rata-rata di Papua adalah pada tingkat sekolah dasar. Sedangkan alokasi dana Otsus untuk sektor pendidikan tahun 2005 mencapai 12,2% dari total dana Otsus. Sementara itu, keseriusan pemerintah masih rendah terhadap kesehatan masyarakat Papua. Bulan Januari 2003, tercatat 1,400

Seiring dengan rendahnya pertumbuhan ekonomi pada saat Otonomi Khusus diimplementasikan, jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan juga meningkat. Dari 2.556.419 orang penduduk Papua pada tahun 2004, jumlah penduduk miskin mencapai 43% (BPS Papua 2006). Sebagai implikasinya, jumlah keluarga yang dapat dikategorikan miskin juga menjadi bertambah. Menurut keterangan Ketua BPS Provinsi Papua, 47,99% keluarga di Papua dan 36,85% keluarga di Irian Jaya Barat pada Maret 2006 dapat dikategorikan sebagai keluarga miskin (Elsham News Service 6 September 2006). Selain itu, desa-desa di Papua juga termasuk dalam kategori desa miskin atau desa tertinggal. Mayoritas desa di Papua (82,83%) dan Irian Jaya Barat (81,29%) merupakan desa tertinggal (Sinar Harapan 12 September 2006).

Data BPS Provinsi Papua (2006), sebagaimana dikutip oleh hasil penelitian LIPI (2006), menunjukkan bahwa jumlah penduduk asli Papua mencapai 1.460.846 orang pada tahun 2006. Secara ekonomi, posisi penduduk asli Papua berada dalam posisi marjinal. Sebagai buktinya, pada tahun 2003, kota-kota provinsi, kabupaten, dan kota dihuni oleh pendatang (90%) yang menguasai sebagian besar (90%) perekonomian, perdagangan, tenaga kerja, transportasi, kantor-kantor swasta, dan bisnis lainnya (Kompas 23 Februari 2003). Hal ini menyebabkan kecemburuan sosial yang tinggi antara penduduk asli dengan pendatang.

Sementara itu, McGibbon menganalisis bagaimana pembangunan pada masa Orde Baru menjadi penyebab menguatnya identitas Papua. Ia melihat bahwa pengalaman pada masa Orde Baru yang ditandai oleh pembangunan dan migrasi menjadi pendorong menguatnya sentimen anti-Indonesia.¹² Pergeseran demografis di Papua telah diterjemahkan oleh intelektual dan aktivis

orang Papua mengidap HIV/AIDS (Kompas 23 Februari 2003). Proporsi penduduk Papua terhadap Indonesia adalah hanya 1%, namun ironisnya, jumlah penderita HIV di Papua adalah 30% dari seluruh jumlah penderita HIV di Indonesia pada Desember 2004.

¹² Rod McGibbon, Op.Cit., Hlm 6

menjadi kritik terhadap kebijakah Indonesia atas dasar marjinalisasi etnik. Kritik ini melibatkan wacana yang berpusat pada hak-hak penduduk asli bahwa mereka menghadapi ancaman kepunahan. Dengan demikian, wacana pembangunan ekonomi pada masa Orde Baru yang dimaknai negara sebagai usaha peningkatan kesejahteraan, dipandang oleh rakyat Papua sebagai upaya eksploitasi sumberdaya alam Papua dan marjinalisasi rakyat Papua. Perbedaan McGibbon dengan Chauvel adalah pada penekanannya, jika Chauvel melihat ke-Papua-an adalah identitas politik yang dibentuk karena pengalaman bersama pada masa kolonialisasi dan dekolonialisasi, McGibbon menekankan ke-Papua-an justru menguat pada saat pengalaman bersama pada masa pembangunan Orde Baru.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Rumbiak dan Manning (1989) yang menyebutkan bahwa integrasi ekonomi kota-kota di Papua dengan Indonesia Timur telah mendatangkan buruh murah dari luar Papua. Hal ini berimplikasi pada terbatasnya dampak pengeluaran Pemerintah terhadap penyerapan tenaga kerja dari orang Papua Asli. Permasalahan pembangunan ekonomi dan sosial di Papua adalah tidak terletak pada kurangnya dana pembangunan karena jika dibandingkan dengan dana pembangunan daerah-daerah lain, alokasi untuk Papua lebih tinggi. Pembangunan telah mendorong berkembangnya investasi dan penyerapan tenaga kerja di daerah-daerah perkotaan seperti Jayapura dan Sorong, namun kurangnya komunikasi dan pembangunan infrastruktur biaya tinggi di daerah pedalaman menjadikan pembangunan di perkotaan tidak berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi di daerah pedalaman.¹³

¹³ Pengeluaran Pemerintah yang relatif besar untuk membangun pemukiman-pemukiman transmigrasi di Papua terutama di daerah-daerah yang lebih dekat dengan kota-kota, telah menghubungkan kota-kota di Papua dengan beberapa daerah pedesaan dan mendorong Pemerintah mendirikan sarana dan pra-sarana kegiatan ekonomi serta pelayanan publik di daerah pedesaan. Dengan kata lain, dampak dari transmigrasi ialah pendirian sarana-sarana yang dibutuhkan oleh para transmigran yang sekaligus memberikan pelayanan kepada masyarakat pedesaan. Lebih jauh dari itu, Manning dan Rumbiak (1989) mengatakan bahwa kegagalan pembangunan di Papua disebabkan oleh berlanjutnya konflik militer yang membatasi pegawai-pegawai Pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Jika ditelusuri lebih jauh, pembangunan sebagai wacana ekonomi Orde Baru tidaklah gagal karena meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi di Papua. Namun, wacana pembangunan dalam perspektif rakyat Papua dimaknai sebagai upaya negara dalam melakukan marjinalisasi rakyat Papua dan mengenalkan sistem kapitalisme yang bermuara pada eksploitasi sumber alam di Tanah Papua. Marjinalisasi rakyat Papua dan eksploitasi terhadap sumber alamnya bukanlah kegagalan dari pembangunan, namun karakteristik pembangunan yang bersifat kapitalistik. Dengan kata lain, secara genealogis, pembangunan ekonomi adalah instrumen marjinalisasi daripada kesejahteraan. Terminologi pembangunan itu sendiri adalah wacana yang mengandung watak kekerasan bagi sebagian besar rakyat Papua. Mereka yang relatif lebih diuntungkan dari pembangunan di Tanah Papua adalah warga pendatang.

4. Marjinalisasi Orang Papua

Marjinalisasi adalah situasi yang dialami oleh kelompok subordinat sebagai akibat dari relasi kekuasaan yang bersifat asimetris dengan kelompok dominan, namun masih terdapat ruang bagi kelompok subordinat ini untuk bertahan. Pada konteks pengalaman orang Papua, marjinalisasi dapat dilihat pada aspek demografi, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya. Pada aspek demografi, jumlah orang asli Papua mengalami penurunan sebagai akibat membanjirnya pendatang dari luar baik berupa transmigrasi maupun migrasi. Fenomena ini seringkali disebut sebagai displacement orang asli Papua. Pada 1959 persentase pendatang masih kurang dari 2%, menjadi 4% pada 1971, dan menjadi lebih dari 35% pada 2000. Pada 2005 diperkirakan penduduk pendatang menjadi 41 % dan melonjak menjadi 53,5% pada 2011. Pada masa depan, dikhawatirkan orang asli Papua akan menjadi minoritas di atas tanahnya sendiri. Sebagai akibatnya adalah adanya kekhawatiran orang asli Papua akan marjinalisasi pada ranah politik. Dengan

menjadi penduduk minoritas, misalnya, posisi politik orang asli Papua melemah karena suara mereka lebih kecil daripada pendatang dalam pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah.¹⁴

Dari segi budaya, banyak orang asli Papua merasa ekspresi budayanya selalu dicurigai terkait dengan praktik politik separatisme. Misalnya, kasus Arnold Up pada tahun 1980-an yang berusaha menghidupkan kembali budaya orang asli Papua dalam bentuk lagu-lagu dan nyanyian tradisional dicurigai terkait dengan upaya melawan simbol-simbol budaya dominan NKRI. Pengalaman Arnold Ap merupakan pengalaman pahit orang Papua dalam berekspresi yakni ketika karya-karya kesenian Papua dikaitkan dengan perlawanan simbolis politis orang Papua terhadap kekuasaan Indonesia. Banyak kasus terjadi dimana orang Papua berurusan dengan pihak militer akibat simbol-simbol dan ekspresi kebudayaan yang digunakannya terutarna terkait dengan pengibaran bendera bintang kejora. Kelahiran PP No 77/2008 tentang pelarangan penggunaan simbol-simbol budaya tertentu menjadi penanda utama kecurigaan pemerintah pusat terhadap ekspresi budaya Papua.

Sementara itu, marjinalisasi dalam ranah politik dapat dilihat pada kurangnya orang-orang asli Papua yang menduduki jabatan-jabatan politik di atas Tanah Papua pada masa Orde Baru. Pada masa tersebut, tercatat hanya tiga gubernur yang merupakan orang asli Papua yakni Izaak Hindom, Barnabas Suaebu, dan Freddy Numberi. Sela in itu, gubernur Papua berasal dari kalangan pendatang dan militer. Hal ini seringkali mendatangkan pertanyaan tentang keadilan bagi orang asli Papua, yaitu jika orang dari luar Papua pernah menjabat gubernur di Papua tetapi tidak ada

¹⁴ Sebelum komposisi penduduk pendatang sebesar sekarang ini, pendatang (transmigrasi dan migrasi spontan) secara kualitatif memang sudah lebih unggul dan orang asli Papua sudah termarginalisasi. Dalam bidang pertanian, transmigran dan pendatang lainnya lebih produktif dan menguasai pasar. Di sektor perdagangan, di pasar-pasar, pedagang Papua hanyalah mama-mama yang menjual hasil kebunnya di pinggiran pasar dengan omset yang sangat kecil. Contoh ini bisa diperpanjang di sektor jasa dan lain-lain yang didominasi oleh pendatang. Sebagian besar pendatang relatif lebih berpengalaman dan berpendidikan daripada orang asli Papua. Kekalahan bersaing dan marjinalisasi menumbuhkan perasaan kolektif orang asli Papua bahwa eksistensi mereka sebaga tuan ditanah Papua benar-benar terancam (Baca selengkapnya Ringkasan Papua Road Map, Widjaja dkk 2008).

orang asli Papua yang pernah menjabat sebagai gubernur di luar Tanah Papua.¹⁵ Hal ini juga terjadi pada jabatan-jabatan pimpinan DPRD dan bupati-bupati. Setelah jatuhnya Orde Baru, orang asli Papua secara kolektif menuntut hak-hak mereka yang pada masa Orde Baru telah dimarginalisasikan.

Perlawanan rakyat Papua terhadap rezim politik Orde Baru juga tidak hanya dilakukan dengan senjata sebagaimana dilakukan oleh Organisasi Papua Merdeka (OPM), namun juga dilakukan melalui konstruksi wacana oleh para nasionalis Papua. Seperti telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, wacana-wacana politik seperti: orang Papua bukan bagian dari Indonesia karena Melanesia, Pepera tidak sah karena tidak merepresentasikan aspirasi rakyat Papua, integrasi Papua ke dalam NKRI adalah bentuk kolonialisasi Indonesia, kekerasan adalah pelanggaran HAM, pembangunan adalah identik dengan migrasi tenaga kerja dari luar Papua dan marginalisasi orang Papua, adalah wacana politik tandingan. Pertarungan wacana politik antara para nasionalis Indonesia dan nasionalis Papua ini bersesuaian secara struktural (homology) dengan pertarungan politik antara Pemerintah Indonesia dan rakyat Papua yang telah berlangsung sejak Pemerintahan Orde Lama sampai sekarang.

Relasi dominasi antara Pemerintah dan rakyat Papua tidak hanya terjadi dalam ranah politik objektif melainkan juga dalam ranah simbolik yakni wacana politik, merujuk pada persoalan status politik dan sejarah integrasi Papua, dan simbol-simbol politik, merujuk pada persoalan pengibaran bendera bintang kejora. Lamanya rentang konflik ini menjadikan wacana politik masing-masing pihak diinternalisasikan serta mengalami transformasi menjadi memori kolektif dan habitus politik. Misalnya pelurusan sejarah dan tuntutan dialog nasional selalu

¹⁵ Wawancara Cahyo Pamungkas dengan Sekjend PDP, Thaha M. Alharrud di Jayapura pada 16 Agustus 2008.

diungkapkan oleh para nasionalis Papua sebagaimana NKRI dan pembangunan selalu dijadikan wacana oleh para nasionalis Indonesia. Pada masa Orde Baru, secara politik, para nasionalis Indonesia terutama militer memang melakukan dominasi terhadap rakyat Papua. Namun, pada masa kini, dominasi tersebut dan juga integrasi Papua ke dalam NKRI masih dipertanyakan oleh para nasionalis Papua. Ruang politik untuk mempertanyakan persoalan ini menjadi semakin besar pada masa kini bersamaan dengan persoalan kegagalan pembangunan, marginalisasi orang Papua asli, dan pelanggaran HAM yang belum terselesaikan.

3.1.1 Perjalanan Pemerintah Joko Widodo-Jusuf Kalla dalam mengupayakan dialog untuk menjadi resolusi konflik dalam penyelesaian konflik vertikal di Papua.

Pasca terpilihnya Joko Widodo dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden Republik Indonesia memberikan babak baru dalam kancah politik di Indonesia. Berangkat dari status warga negara sipil tanpa ada latar belakang feodal karena keturunan pembesar bangsa, dan tanpa memiliki latar belakang sebagai pemimpin militer atau pemimpin sipil bergaya militer, Presiden Jokowi memberikan tren baru dalam gaya kepemimpinan di Indonesia. Gaya pendekatan yang dilakukan oleh Presiden Jokowi melalui pendekatan *servant*, dalam kepemimpinannya membangun simbolik supremasi rakyat di atas segalanya dimana simbol patronase dan elitisme mulai direduksi (meskipun ditengah perjalanannya permasalahan elitisme dipertanyakan ulang). Didukung dengan era keterbukaan informasi publik, partisipasi masyarakat melalui daring berdampak relevan dengan gaya kepemimpinan yang dilakukan oleh Presiden Jokowi.

Faktanya pola pemerintahan Indonesia dengan kepemimpinan dibawah kendali latar belakang militer dan dominasi lebih bertahan lama dibandingkan dari kalangan sipil. Seperti pemerintahan pada masa Presiden Suharto yang berkuasa kurang lebih 32 tahun dan Presiden Yudhoyono yang berkuasa hingga 10 tahun juga. Ada pula Presiden Soekarno walau dari kalangan

sipil memerintah cukup lama, namun gaya memerintahnya lebih militer ketimbang yang berlatar militer itu sendiri karenanya bisa bertahan lama hingga 22 tahun. Namun apabila dibandingkan dengan pemerintah berlatar belakang sipil seperti Presiden Habibie yang tidak sampai dua tahun, kemudian Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) juga lebih kurang dua tahun, hingga Presiden Megawati Soekarno Putri yang juga lebih kurang dua tahun.

Setidaknya sudah menjadi stereotip teradap kultur Indonesia supaya politik stabil dengan kata lain tidak melulu berganti kepemimpinan meski mengalami krisis kepercayaan baiknya dipilih dari kalangan militer atau dari sipil tapi bergaya militer. Namun hal ini mampu dipatahkan oleh pemerintahan era Presiden Jokowi. Keraguan yang sempat dipertanyakan oleh khalayak umum terjawab setelahnya, meskipun tetap ada beberapa khalayak masih skeptis dengan kepemimpinan Presiden Jokowi. Dalam program 100 hari kerja Jokowi-JK, pemerintah mendapatkan tekanan dari domestik cukup kuat mulai dari pembenahan makro ekonomi, fiskal, kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi, masalah energi, pangan, penanaman modal, jaminan sosial, serta kesiapan Indonesia menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Diperburuk dengan keadaan pemerintah harus mengajukan revisi APBN 2015 dimana targetnya adalah merehabilitasi anggaran dengan mengurangi subsidi sosial yang dinilai kurang strategis.

Masalahnya tarik ulur mengenai revisi APBN 2015 dengan parlemen kala itu sempat berjalan alot karenanya perbedaan pandangan dengan oposisi. Tantangan terbesarnya adalah bagaimana cara Presiden Jokowi meyakinkan parlemen dengan kebijakan yang ditawarkan kurang populis menurut mayoritas suara di parlemen.¹⁶ Guncangan krisis perang dagang yang dilancarkan Amerika Serikat dan Tiongkok juga berdampak terhadap perekonomian global. Dampaknya yaitu

¹⁶ APBN 2015 akhirnya disahkan, tantangan bagi Jokowi, https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/09/140929_apbn2015. Di akses pada 10 Maret 2019

Lira Turki, Peso Argentina, Bolivar Venezeula, Real Brasil, Rand Afrika Selatan, Rupee India berjatuhan terhadap dollar AS, termasuk Rupiah. Kondisi diperparah dengan prioritas program pembangunan infrastruktur yang masif yang mengharuskan melakukan hutang. Pemerintah pusat semenjak Presiden Jokowi mengalami kenaikan utang sebanyak 48% (atau hampir dua kali lipat dari pemerintahan sebelumnya) yang dimulai pada masa pemerintahannya pada tahun 2014.

Sentimen negatif terhadap pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla kian meningkat pasca hutang dan krisis global, dimana Indonesia mendapatkan pukulan oleh dua bencana alam besar dalam dua bulan, mata uang Rupiah berada pada titik terendah sejak krisis keuangan Asia tahun 1997-1998, defisit neraca berjalan mendekati 3 persen dari produk domestik bruto (PDB) dan investor asing masih enggan memasuki pasar Indonesia. Kemudian pemerintahan Presiden Jokowi seringkali mengalami disfungsi, dalam arti pemerintah cenderung mengalami blunder dan miskordinasi antara Kepala eksekutif negara dengan unsur pelaksana pada kementerian atau lembaga negara. *Autopilot* yang pernah terjadi yakni ketika Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Ignasius Jonan yang mengambil tanggung jawab atas perintah kenaikan harga BBM baru-baru ini ketika segala sesuatu dilakukan untuk melindungi para pemilih dari inflasi yang terus meningkat dan presiden tidak mengetahui masalah itu.

Bencana alam masa Pemerintahan Jokowi juga merupakan jumlah bencana dengan intensitas yang tinggi dibanding masa presiden sebelumnya. Dalam lima tahun Jokowi menjadi presiden telah terjadi bencana sebanyak 8.682 kali.¹⁷ Pada masa Pemerintahan Soeharto misalnya yang menjabat 32 tahun (1967-1998), hanya ada 300 kali bencana. Di masa Pemerintahan Gus Dur (1999-2001) ada 233 kali bencana, di era Pemerintahan Megawati (2001-2004) terjadi 1.456 kali

¹⁷ Rilis Info Bencana BNPB, <https://bnpb.go.id//publikasi/info-bencana>

bencana dan 14.702 kali bencana di masa Pemerintahan SBY (2004-2014). Kepemimpinan Jokowi pada saat itu mendapatkan pandangan negatif karena kemampuan Pemerintahan Jokowi dalam tangani bencana lemah. Kondisi ini juga diperparah dengan datangnya krisis ekonomi global yang juga berdampak terhadap Indonesia. Meskipun tidak memiliki urgensi terhadap tata kelola pemerintahan, namun setidaknya bencana memiliki korelasi terhadap pergolakan skala nasional baik terhadap ekonomi maupun tingkat kepercayaan terhadap pemerintah.

Setidaknya *urban-legend* tentang presiden sipil cenderung memiliki masa pemerintahan yang pendek terpatahkan. Terbukti hingga menjelang masa akhir Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla tetap memiliki legitimasi dan berdiri dengan kuat dan memiliki sentiment positif meskipun mendapatkan banyak guncangan seperti krisis ekonomi global, krisis kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah,¹⁸ yang diperburuk dengan gempuran resistensi oposisi yang terus dilakukan selama lima tahun ini. Di lain sisi meskipun mendapat rangkaian krisis global, pertumbuhan ekonomi tetap stabil dan inflasi di tingkat yang rendah.¹⁹ Pemerintah pula memiliki klaim terkait keberhasilan dalam pembangunan infrastruktur dan dampaknya dalam distribusi logistik, mobilitas meningkat, hingga dampak terhadap pertumbuhan ekonomi.

¹⁸ Dalam acara *Conference on Indonesian Foreign Policy* (CIFP) pada 20 Oktober 2018 disebutkan bahwa selama 4 tahun Kepemimpinan Joko Widodo-Jusuf Kalla memiliki masalah yang harus dievaluasi ulang, dengan titik berat pada masalah ekonomi, demokrasi dan kondisi sosial. Presiden Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Sohibul Iman pada sesinya menerangkan bahwa kedaulatan ekonomi memiliki pengaruh dalam merajut harmoni sosial. Cawapres nomor urut 02, Sandiaga Uno juga dalam sesinya sepakat dengan data berdasarkan survei internal ada 65% masyarakat Indonesia merasakan beratnya beban biaya hidup, mulai dari bahan pokok hingga pembayaran listrik. Kemudian pada akhir sesinya ditambahkan dengan masalah penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat dianggap tak ada kemajuan di masa empat tahun pemerintahan Jokowi-JK. Bahkan Ketua Komnas HAM Ahmad Taufan Damanik memberikan nilai rapor merah untuk kasus HAM yang berat. Namun lain pendapat dengan Ketua Umum Golkar Airlangga Hartanto, menteri Perindustrian tersebut mengatakan saat ini ekonomi stabil sehingga kemiskinan berkurang. Dan hal ini disepakati dengan pandangan Ketua Umum PPP, M Romahurmuziy (Rommy) yang memuji Jokowi-JK saat memimpin pemerintah selama 4 tahun dalam hal perekonomian yang bergeliat makin cepat. Namun di akhir acara disepakati bahwa krisis kepercayaan terhadap pemerintah sempat tinggi dan fluktuatif setiap pemerintah menerapkan kebijakan baru.

¹⁹ Kritikan dan Pujian 4 Tahun Pemerintahan Jokowi, <https://news.detik.com/berita/d-4265959/kritikan-dan-pujian-4-tahun-pemerintahan-jokowi>. Di akses pada 29 Maret 2019

Pasca terpilihnya Presiden Jokowi dalam pemilu 2014 Langkah pertama yang dilakukan oleh Presiden Jokowi menjadikan pembangunan di Papua sebagai kebijakan tersendiri dalam aspek pengentasan kemiskinan dan kebijakan afirmatif. Indikator-indikator makro ekonomi Papua menunjukkan ada perbaikan. Pertumbuhan dalam ekonomi misalnya, mampu mencapai 9,21% pada 2016, naik dibandingkan 2014 dan 2015 yang tercatat sebesar 3,65% dan 7,47%.²⁰ Pada gini rasio (tingkat ketimpangan) Papua tembus 0,39, turun dari tahun sebelumnya 0,42. Persentase penduduk miskin juga cenderung relatif stabil dari di level 28,4% pada 2015 dan 2016, namun jaminan sosial mulai hadir disana. Usia harapan hidup wilayah ini juga mencapai 65,09 pada 2016, naik tipis dari 64,84 pada 2015.

Melalui berbagai program pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, pelayanan kesehatan di Papua dan Papua Barat terus ditingkatkan secara bertahap. Adapun, penerima bantuan iuran Kartu Indonesia Sehat di Papua dan Papua Barat mencapai 1,22 juta. Dari sisi energi penyediaan listrik merupakan aspek penting dalam memberdayakan dan memajukan masyarakat di wilayah ini. Capaian hingga 2017, ada 69 unit infrastruktur PLT EBT, 390 unit PJU PV/Retrofit 6.398 Kw melistrki 4.441 KK terinterkoneksi, serta 76.253 unit LTSHE. Jaringan tegangan menengah (JTM) mencapai 831 kms, jaringan tegangan rendah (JTR) mencapai 627 kms, dan gardu distribusi sekitar 102,8 MVA.

Selain listrik, pemerintah klaim melakukan terobosan kebijakan di energi bahan bakar minyak melalui program percepatan BBM Satu Harga. Dengan kebijakan ini, uang yang tadinya digunakan untuk membeli BBM – dengan harga mahal – bisa digunakan untuk keperluan lain. Harga lama yang sebelumnya berkisar antara Rp15.000 hingga Rp100.000 per liter sesuai dengan

²⁰ Wawancara dengan Johan Budi, Staf Khusus Presiden bidang komunikasi. Wawancara ini dilakukan pada tanggal 21 Mei 2019 pada pukul 11.00 WIB

posisi kabupaten. Namun, dengan kebijakan BBM Satu Harga, sekarang sekitar Rp6.450 per liter untuk jenis BBM Khusus Penugasan dan Rp5.150 per liter untuk jenis BBM Tertentu. Di sisi lain, pemerintah melakukan pembangunan infrastruktur jalan Trans Papua. Konektivitas di Papua dan Papua Barat kelak akan membawa dampak positif bagi perekonomian. Pelayanan kesehatan, pendidikan, dan pembangunan sektor lainnya akan lebih cepat.

Pembangunan infrastruktur dan kebijakan BBM Satu Harga berdampak positif pada beberapa hal, terutama dari inflasi yang lebih terkendali. Hal ini mampu mendorong industri manufaktur, penurunan harga bahan pokok, serta stabilisasi harga. Di sisi lain, pemerintah juga melakukan pembangunan infrastruktur jalan Trans Papua. Konektivitas di Papua dan Papua Barat akan membawa dampak positif bagi perekonomian. Pelayanan kesehatan, pendidikan, dan pembangunan sektor lainnya akan lebih cepat. Pembangunan infrastruktur Papua dan kebijakan BBM Satu Harga berdampak positif pada beberapa hal, terutama dari inflasi yang lebih terkendali. Hal ini mampu mendorong industri manufaktur, penurunan harga bahan pokok, serta stabilisasi harga.

Terlepas dari itu urusan semua, Presiden Joko Widodo memiliki *good will* untuk menyelesaikan masalah atas konflik di tanah Papua dimasa kepemimpinannya, tapi pada saat yang sama ia juga dituding tidak memprioritaskan penyelesaian masalah pelanggaran HAM dan kekerasan negara di Papua.²¹ Menampik dari semua permasalahan yang ada, bentuk komitmen yang baik adalah melaksanakan janji terhadap konstituen dan rakyatnya. Presiden Jokowi (sebelum terpilih) kala itu membangun narasi dalam agenda prioritas dalam salah satu poinnya ingin membangun wacana dialog dengan Papua, didukung dengan paradigma pembangunan dari

²¹ Melacak Penyebab Kebijakan Infrastruktur Presiden Jokowi Gagal Rebut Hati Orang Papua, https://www.vice.com/id_id/article/pa5x3k/melacak-penyebab-kebijakan-infrastruktur-presiden-jokowi-gagal-rebut-hati-orang-papua. Di akses pada 29 Maret 2019

pinggiran yang mana hal ini tidak dilakukan oleh calon presiden lainnya, Prabowo Subianto. Poin lebih dalam kampanye Presiden Jokowi (sebelum terpilih menjadi presiden) atas program yang akan dilakukan di Papua mendapatkan perhatian lebih karenanya.

Pada masa kepemimpinan Joko Widodo-Jusuf Kalla, Pemerintah melalui Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan HAM (disingkat Kemenko Polhukam) telah membentuk Dewan Kerukunan Nasional (DKN) untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu secara umum, meliputi masalah HAM di Papua. Format ini digagas pada tahun 2016 tidak lama setelah Wiranto diangkat menjadi Menkopolkam menggantikan Luhut Binsar Panjaitan. DKN ini dibentuk untuk menyelesaikan dan mencegah berbagai konflik nasional, seperti masalah hak asasi manusia, SARA ataupun sengketa agraria. Dewan ini beranggotakan 17 orang independen dari masyarakat, di antaranya berlatar belakang hukum dan birokrasi. Peraturan yang akan digunakan adalah UU Nomor 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang pernah ditolak MK pada tahun 2006 karena dianggap bertentangan dengan UUD.

Kebijakan ini menurut LSM KontraS, rekonsiliasi serampangan dengan menggunakan pendekatan musyawarah mufakat tidak memperhatikan sama sekali akuntabilitas dan prinsip-prinsip keadilan bagi korban. Inisiatif itu pula didukung dengan lemahnya lembaga pengawas eksternal, baik terhadap agenda pemerintah maupun inisiatif yang dikeluarkannya dalam kaitannya dengan penuntasan pelanggaran HAM berat masa lalu.²² Penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM berat dengan pembentukan DKN patut ditolak menurut peneliti Imparsial, Bhatara Ibnu Reza. Penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di luar jalur hukum dinilai akan melanggengkan

²² Termuat didalam Majalah CaHAM KontraS, "HAM tidak dapat tempat: Catatan hari hak asasi manusia 2018 edisi 10 Desember 2018

impunitas dan menambah daftar pelaku kejahatan HAM yang bebas tanpa diadili.²³ DKN langsung direspon keras oleh pelbagai elemen korban pelanggaran HAM berat masa lalu dan juga lembaga masyarakat sipil.

Pembentukan DKN juga diyakini Yati Andriyani, Koordinator KontraS merupakan strategi Wiranto menghidupkan budaya Orde Baru yang ‘imun’ alias kebal terhadap pertanggungjawaban hukum atas tindak kejahatan. Hal ini juga ditambahkan—pada kesempatan lain, bahwa mekanisme penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat melalui DKN hanya berupa musyawarah tanpa proses hukum. Hal ini bertentangan dengan UUD 1945 yang mewajibkan negara "melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum" dan "memberikan kepastian hukum yang adil." keberadaan DKN akan bertabrakan dengan UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. UU tersebut mengatur kewenangan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM dimiliki oleh Komnas HAM dan Kejaksaan Agung, dan bukan Kementerian Koordinator Polhukam. Dan ada potensi maladministrasi wewenang yang dilakukan oleh Menkopolkam jika pembentukan DKN terealisasi.

“Padahal, gagasan pembentukan DKN terlihat jelas merupakan agenda ‘cuci tangan’ yang melanggengkan impunitas dan merupakan upaya ‘melarikan diri’ dari pertanggungjawaban hukum atas peristiwa pelanggaran HAM berat.”²⁴

Kendati demikian DKN ditujukan untuk memberikan harapan terhadap permasalahan HAM masa lalu dengan pendekatan non-yudisial melalui peran tokoh agama dan masyarakat. Juga pada rapat finalisasi konsep Dewan Kerukunan Nasional ditekankan bahwa tak akan memaksa penyelesaian kasus-kasus HAM masa lalu melalui jalur non-yudisial.²⁵ DKN juga akan bertugas

²³ Alasan Para Aktivis HAM Tolak Pembentukan Dewan Kerukunan Nasional, <http://tirto.id/alasan-para-aktivis-ham-tolak-pembentukan-dewan-kerukunan-nasional-cPuD>. Di akses pada 29 Maret 2019

²⁴ Menurut Yati Andriyani, dalam diskusi publik “Membedah dan Menolak Dewan Kerukunan Nasional” pada 26 Juli 2018 di Diskusi Kopi, Jakarta Selatan.

²⁵ Jimly Asshiddiqie: DKN Tak akan Paksakan Jalur Non Yudisial, <https://tirto.id/jimly-asshiddiqiei-dkn-tak-akan-paksakan-jalur-non-yudisial-cLJ6>

menyelesaikan konflik sosial menjelang dan saat pilkada atau pemilu dengan pendekatan non-yudisial yang menjadi senjata lembaga ini. Menurut Jimly Asshiddiqie penyelesaian masalah menggunakan jalur hukum tak selalu membuahkan hasil positif.²⁶ Sehingga pada akhirnya DKN terbentuk tujuannya berganti menjadi medium penyelesaian konflik horizontal.

“Ini (DKN) melengkapi supaya ada solusi, agar jangan terkatung-katung mengenai permasalahan HAM masa lalu. DKN ini hanya mengurus masalah yang non-yudisial. Kalau penyelesaian yang yudisial kan sudah ada aturan UU-nya. Ide ini tujuannya untuk penyelesaian masalah, karena (penyelesaian) menggunakan jalur hukum tak selalu membuahkan hasil positif.”²⁷

Tidak lama setelahnya gagalnya inisiasi jajaran kementerian dalam upaya memutus rantai konflik vertikal di Papua, Presiden Jokowi sendiri pun memberi instruksi secara langsung pada 15 Agustus 2017 untuk mengadakan pertemuan dengan 14 tokoh Papua dan para stakeholder yang terkait dengan konflik Papua.

Dalam forum tersebut Presiden Jokowi menyanyakan secara *gamblang* apa saja permasalahan yang ada dan terjadi di Papua hingga selama ini dan ke empat belas tokoh tersebut menjelaskan permasalahan secara rinci dan detail, termasuk tindak kekerasan militer, masalah HAM dan konflik horizontal hingga konflik vertikal yang terjadi di Papua.²⁸ Pada saat yang sama Presiden Jokowi langsung mengangkat *person in charge* untuk dialog sektoral yang terdiri dari tiga orang yang representatif, yaitu Teten Masduki, Wiranto dan Pater Neles Tebay.²⁹

Nomenklatur dialog sektoral tercetus ketika Presiden Jokowi menyadari bahwa pemerintah pusat perlu melakukan dialog yang lebih intens dengan Papua. Istilah dialog sektoral itu sendiri

²⁶ Hasil video wawancara Tirto.id dengan Jimly Asshiddiqie dalam menanggapi peran DKN dalam penyelesaian HAM pada 5 Juli 2018

²⁷ *Ibid*

²⁸ Keterangan dari Aisyah Putri Budiatri, anggota dari Tim Kajian Papua LIPI yang mengikuti forum tersebut

²⁹ Pengelompokan ini terjadi karena mereka memiliki keterwakilan, Teten Masduki yang menjabat kepala Kantor Staf Presiden (KSP) sebagai tangan kanan Presiden Jokowi, Wiranto menjabat sebagai Menkopolkam merupakan representasi dari lembaga pemerintah negara dan Pater Nelas Tebay selaku koordinator Jaringan Damai Papua (JDP) sudah dipercaya oleh Kepala Suku dan tokoh adat Papua. Selain itu tidak ada pemimpin yang legitimate dari kelompok yang terlibat konflik di Papua yang bisa ditunjuk secara absah sebagai perwakilan tokoh Papua.

datangnya dari Paternalis Tebay ketika masih di Jaringan Damai Papua yang dimana menginginkan bersoal jawab secara langsung dalam pertemuan eksploratif dan terbuka untuk umum dengan pembahasan isu masalah pada bidang masing-masing. Dilakukan secara sektoral yang mana pada setiap isu masalah diakomodasi oleh pihak yang memiliki *concern* sesuai bidangnya dengan dibuatkan *think tank* yang diharapkan dapat menemukan akar permasalahannya.

Dalam perjalannya dialog dapat dikatakan memiliki progress, namun belum ada buah kebijakan yang riil. Secara konsepsi dialog sektoral yang diinginkan Presiden Jokowi sudah berjalan, tetapi belum dilakukan oleh tiga elemen yang ditunjuk untuk memfasilitasi dialog yang lebih konkrit. Bahkan upaya dialog itu sebenarnya telah lama berjalan secara soliter antar lembaga negara. Sebut saja Tim Kajian Papua LIPI (Lembaga *ad hoc* yang didirikan LIPI) dimana statusnya lembaga pemerintah non kementerian yang lebih dahulu memiliki konsepsi dialog yang sama dengan pemerintah dan telah melakukan *public hearing* guna upaya dialog jauh-jauh hari sebelum Presiden Jokowi mendukung gagasan ini. Kemudian Komnas HAM, yang merupakan lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara juga berdiri pada sisi yang sama dengan Tim Kajian Papua LIPI yang ingin mengadakan dialog sektoral dan telah mengakomodir sejak runtuhnya orde baru. Masyarakat Papua sangat egaliter sehingga demi suku antar suku teraspirasikan tuntutan mereka membuat lembaga tersebut menginginkan dialog sebagai media yang menghadirkan para pihak yang terkait secara inklusif untuk memahami dan membahas berbagai isu secara komprehensif demi perdamaian di Papua.

Berbeda dengan Kemenko Polhukam, yang memiliki paradigma yang berbeda bahwa dialog yang diinginkan pasti arahnya adalah kemerdekaan Papua. Sehingga Kemenko Polhukam yang seragam dengan Kemenhan dan Kemendagri, memiliki konsep dialog struktural adalah dialog kebangsaan sebagai media yang menghadirkan para pihak terkait secara eksklusif untuk

memahami dan membahas berbagai isu secara komprehensif demi keamanan di Papua. Dialog yang diinginkan adalah dialog dengan cara dan pendekatan kementerian tersebut tanpa memperhatikan prinsip keadilan seadil-adilnya bagi pihak akar rumput yang dituju. Rasionalisasinya adalah karena struktur konflik di Papua tidak pyramid seperti konflik Aceh. Banyaknya elit politik membuat dialog mudah ditunggangi oleh kelompok yang ingin merusak bingkai NKRI.

Hal ini pernah disampaikan oleh Menteri Pertahanan pada masa Pemerintahan SBY, Purnomo Yusgiantoro kalau struktur politik Papua tidak berformat piramidal, melainkan trapesium sehingga muncul aneka elit politik. Dan ini masih disepakati oleh jajaran kementerian Polhukam, Kemenhan dan Dagri. Farid Husein, delegasi perdamaian sejumlah konflik di Indonesia juga memiliki pengalaman sulit dalam memetakan pihak-pihak yang berkonflik dan mengkonstruksikan struktur politik yang trapesium tersebut yang beranekaragam, baik dalam faksi militer maupun politik.

“Disana terlalu banyak faksi, Di dalam politik banyak yang memiliki kepentingan yang berbeda (bahkan Benny Wenda, tokoh ULMWP tidak pernah diusulkan oleh sejumlah kelompok yang dia temui di Papua untuk maju sebagai mitra berdialog) . Nah didalam tentara pula ada lagi faksi yang berbeda, ada yang di pesisir, pegunungan dan perbatasan. Masing-masing ada panglima dan masing-masing saling tidak mengakui panglima tersebut.”³⁰

Pendekatan lain yang dilakukan pada masa Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla adalah melakukan *soft power diplomacy* dengan negara yang memiliki perhatian lebih dengan Papua dan Papua Barat. Hal ini dilakukan karena di Pasifik Selatan ada 13 negara dan 7 di antaranya mendukung gerakan Papua merdeka.³¹ Ketakutan ini karena kelompok separatis, sebut saja

³⁰ Wawancara dalam segmen “Tokoh BBC Indonesia dengan Farid Husein sebagai wakil pemerintah untuk berdialog dengan kelompok separatis di Papua”, Video dapat diakses https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2011/11/111107_tokohoktoberfaridhusain.shtml

³¹ Menurut pemaparan Wiranto dalam rapat Rencana Kerja & Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKAKL) Kemenko-kemenko dalam APBN TA 2019.

ULMWP dan KNPB menginginkan dialog secara internasional dalam sidang umum PBB. Namun berbeda dengan pandangan ALDP dan DAP yang menginginkan penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu secara umum, penegakkan demokratisasi dan pengakuan terhadap kedaulatan rakyat di tanah Papua. Tidak jarang pula kelompok kelompok kriminal separatisme bersenjata (KKSBB) saling berkonflik antar faksi, baik antar pesisir, pegunungan maupun perbatasan. Jadi arah kebijakan bidang Polhukam yang utama sarasannya adalah menjaga stabilitas keamanan sembari mengawal upaya dialog di tanah Papua.

Hingga saat ini, ketiga *person in charge* yang telah diberikan *privilege* oleh Presiden Jokowi telah berkolaborasi dengan pemerintah, organisasi non pemerintah dan masyarakat Papua dalam menentukan dan menyepakati tujuan utama dialog tersebut, mereka juga sedang memetakan pihak-pihak yang akan terlibat dalam dialog, namun belum membicarakan agenda, mekanisme dan mediator dialog yang lebih jauh. Hingga akhir masa Pemerintahan Jokowi pun belum ada kelanjutan atas upaya resolusi konflik tersebut, bahkan hingga salah satu penanggung jawab, Pater Nelas Tebay meninggal pada 15 April 2019.

Tidak berhenti sampai disitu, disaat mandeknya tim tersebut membuat Wiranto menginisiasi terbentuknya Tim Gabungan Terpadu untuk Penyelesaian Pelanggaran HAM berat masa lalu yang mempunyai konsepsi serupa seperti Dewan Kerukunan Nasional (DKN), yakni masih menggunakan konsepsi rekonsiliasi melalui pendekatan musyawarah mufakat. yang tidak memperhatikan sama sekali akuntabilitas dan prinsip-prinsip keadilan bagi korban. Tim terpadu ini juga ditujukan untuk menanggulangi kasus pelanggaran HAM berat di Papua dan Papua Barat. Program pemerintah tersebut untuk reformasi hukum tahap kedua sesuai dengan nawacita dalam penegakan hukum, termasuk penyelesaian sejumlah permasalahan menjadi prioritas pemerintah.

Dengan persetujuan dan arahan Presiden Jokowi, Kemenko Polhukam dibawah Menteri Wiranto kemudian membentuk Tim penanganan dugaan pelanggaran HAM di Papua dan Papua Barat dengan badan hukum Surat Keputusan Menkopolkam RI Nomor 40 tahun 2016 Tentang Tim Terpadu Penanganan Dugaan Pelanggaran HAM di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2016. Tim Terpadu ini melibatkan perwakilan dari kementerian dan lembaga, tim penyidik dari Komnas HAM, tim penyidik dari Kejaksaan Agung dan tim pemantauan/penggiat HAM dari masyarakat sipil.

Hasil dari kajian Tim Terpadu terhadap dugaan pelanggaran HAM masa lalu di Papua telah mengidentifikasi 12 (dua belas) isu yang diduga pelanggaran HAM. Hasil identifikasi Tim Terpadu dari 12 isu tersebut dipisahkan penanganannya sesuai status kasus tersebut, di mana Kejaksaan Agung menangani isu yang diduga termaksud pelanggaran HAM berat dan Kepolisian Daerah Papua menangani yang tidak termaksud pelanggaran HAM Berat. Kejaksaan Agung menangani kasus, antara lain kasus pascapembebasan Mapenduma tahun 1996, kerusuhan Biak Numfor Juli 1998, kasus Wasior tahun 2001, peristiwa pembobolan gudang senjata Kodim 1702/JWJ tahun 2003 (Wamena), kasus Paniai tahun 2014.

Inisiatif negara dalam membentuk Tim Gabungan Terpadu Untuk Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu jelas sekali tidak memperhatikan mekanisme akuntabilitas dan prinsip keadilan bagi korban. Keterlibatan menkopolkam dalam merumuskan tim gabungan terpadu tersebut bertentangan dengan Perpres nomor 7 tahun 2015 dan Perpres 43 nomor 2015 yang menjelaskan bahwa kewenangan Menkopolkam hanya bersifat koordinasi. Dengan kata lain, Menteri tidak berwenang merumuskan kebijakan terkait penyelesaian pelanggaran ham. Di samping itu, penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia diatur dalam UU 26/2000 tentang

Pengadilan HAM, dimana UU tersebut tidak mengatur kewenangan Menko Polhukam dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat.

Ironisnya, ketika pemerintah Indonesia melakukan upaya besar-besaran untuk membangun Papua dan Papua Barat sembari berjalannya upaya dialog, bahkan tidak ada daerah lain di luar Jawa yang mendapat perhatian begitu besar seperti Papua, justru timbul kekhawatiran bahwa spiral kekerasan bisa menjadi parah.³² Perhatian Jokowi terhadap Papua mendapatkan pujian, tapi pada saat yang sama ia juga dituding tidak memprioritaskan penyelesaian masalah pelanggaran HAM dan kekerasan negara di Papua. Terbukti pasca ditunjuk *person in charge* guna merealisasikan dialog pada tanggal 15 Agustus 2015 oleh Presiden Jokowi tidak ada kelanjutan dari *political will*-nya Presiden Jokowi. Berjalannya lembaga negara secara soliter terkesan bahwa kabinet dan partai pendukung dibelakangnya tidak mendukung mengenai gagasan ini.

“Sebelumnya pak Presiden Jokowi memiliki good will untuk menyelesaikan persoalan yang terus berlarut-larut hingga berganti generasi, tetapi orang-orang disekelilingnya, itu termasuk Kabinetnya, DPR dan partainya sendiri tidak mendukung.”³³

Diperkuat pula dengan aktor-aktor pemerintah dan partai pendukung pemerintah yang tidak mendukung apabila dialog dilakukan sesegera mungkin. Menurut Cahyo Pamungkas, mereka adalah kelompok-kelompok yang konservatif yang berlandaskan pada nasionalisme Indonesia yang sempit. Paradigma berdialog yang ditakutkan mereka adalah apabila akan adanya opsi referendum dan kehilangan control atas tanah di Papua. Padahal hal mendasar yang diinginkan rakyat papua terletak pada jaminan HAM dan kebebasan berpendapat, untuk urusan disintegrasi nanti akan memudar apabila hal mendasar ini diserap aspirasinya oleh pemerintah.

³² The struggle for self-determination in West Papua (1969-present), <https://www.nonviolent-conflict.org/struggle-self-determination-west-papua-1969-present/>. Di akses pada 5 April 2019

³³ Wawancara dengan Dr. Cahyo Pamungkas S.E., M.Si., peneliti Pusat Penelitian Kewilayahan LIPI yang tergabung juga dalam Jaringan Damai Papua. Wawancara dilakukan pada tanggal 21 Mei 2019 pukul 09.37 WIB

Jusuf Kalla juga mengatakan bahwa apabila opsi dialog adalah referendum kearah kemerdekaan, dialog pemerintah dengan gerakan separatis Papua sudah tidak memungkinkan, sebagaimana hasil wawancara dengan Jusuf Kalla yang mengatakan,

"Semua sudah dikasih ke daerah, terkecuali kemerdekaan. Selama ini pemerintah dituding merampok kekayaan Papua. Pemerintah justru memberikan subsidi hampir Rp 100 triliun di saat pemerintah daerah Papua hanya menyumbang penghasilannya sebesar Rp 20-25 triliun ke pusat. Jadi pikiran bahwa kita ini mengambil kekayaan Papua sama sekali tidak. Justru kita mensubsidi Papua luar biasa. Sama kita mensubsidi Aceh juga. Seperti itu."³⁴

3.1.2 Paradigma Dialog

Dialog sebagai instrumen resolusi konflik mengalami miskonsepsi perihal pengetian dialog antar lembaga negara begitu pula dengan yang dikehendaki oleh pemangku gerakan-gerakan politik di Papua. Konsep dialog yang pernah dilontarkan juga tidak ada definisi operasionalnya, sebut saja ide ‘komunikasi konstruktif’ (2010) dan ‘dialog terbuka’ (2011) yang pernah dilontarkan Presiden SBY. Berkembang setelahnya pada masa Presiden Jokowi menjadi ‘dialog struktural’ yang dimaksudkan ingin dijadikan sebuah konsensus agar definisi operasionalnya jelas pun juga mengalami misinterpretasi. Bahkan semenjak Presiden Jokowi mencanangkan dialog untuk Papua hingga sekarang belum ada buah hasil dari konsepnya tersebut hingga masa pemerintahanya selesai.

“Tidak ada definisi yang jelas mengenai terminologi dialog yang dimaksudkan, kecuali kehadiran Presiden di Tanah Papua lebih dari 10 kali mungkin ini diasumsikan sebagai bagian dialog karena di setiap kunjungan, Presiden menemui masyarakat Papua, meskipun relatif singkat, bahkan sebagian masyarakat menilai kunjungan kerja sebagai formalitas atau kegiatan seremonial.”³⁵

Biasnya definisi dialog selalu membuat aparat negara, elit politik dan pelaku yang terlibat konflik melakukan penafsirannya sendiri, ada yang mendefinisikan dengan datangnya Presiden

³⁴ Wawancara Eksklusif VOA dengan Wakil Presiden Jusuf Kalla dalam Sidang Umum PBB ke-73 di New York pada Sabtu 29 September 2018 pukul 15:52 WIB

³⁵ Hasil wawancara dengan Dr. Adriana Elisabeth, M.Soc.Sc, Koordinator Jaringan Damai Papua. Wawancara dilakukan pada tanggal 30 Mei 2019

Jokowi ke Papua secara intens dapat dikatakan sebagai dialog dan dalam rangka membangun kepercayaan dengan elit politik di Papua maupun akar rumputnya. Lembaga negara sendiri bahkan memiliki pertentangan dalam paradigma dialog. Kemen Polhukam, Kemenhan dan Kemendagri berpendapat bahwa dialog harus formal dan membuahkan hasil kebijakan yang konkrit baik dari pembangunan maupun konsensus dengan masyarakat. Di lain pihak ada yang menginginkan bahwa output dalam dialog adalah keadilan dan bebas dari konflik vertikal maupun horizontal. Bambang Dharmono berpendapat bahwa dialog tidak bisa dilakukan secara formal namun dilakukan model ‘bincang-bincang ala warung kopi’ agar tidak menimbulkan sekat antar suku dan membuahkan hasil konkrit dari dialog tersebut.³⁶ Ada juga yang berpendapat bahwa dialog itu cukup dilakukan berkali-kali dan konsisten.

“Karena definisi dialog dapat dibuat bias, ada yang mendefinisikan dengan datangnya Presiden Jokowi ke Papua secara intens dapat dikatakan sebagai dialog. Ada juga yang berpendapat bahwa dialog harus formal. Dialog yang disampaikan dari LIPI juga berbeda, makanya ibu Adriana Elisabeth mengatakan jangan mengatakan konteks Aceh dengan Papua karena secara pendekatan dan masalah dilapangan itu berbeda.”³⁷

Aisyah Putri Budiatri, Peneliti LIPI yang tergabung dalam Tim Kajian Papua LIPI menjelaskan setiap masa pemerintahan memiliki definisi yang berbeda terhadap dialog. Meskipun konsep dialog tergas hanya semasa reformasi namun dalam implementasinya memiliki bentuk dan buah hasil yang berbeda.

Pada masa Habibie dilakukan pertemuan dengan 100 tokoh Papua, dan ini dilakukan secara formal, intens dan konkrit. Buah hasilnya adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai,

³⁶ Bambang Dharmono adalah kepala unit UP4B yang memiliki pandangan kalau dialog Papua tidak bisa dilaksanakan formal layaknya dialog Aceh. Menurutnya tidak ada single leader dalam struktur konflik Papua sehingga tidak ada single format dalam memutus rantai konflik. Lebih baik ditentukan setelah semua (pembangunan) sudah berjalan.

³⁷ Hasil wawancara dengan Aisyah Putri Budiatri, anggota Tim Kajian Papua LIPI. Wawancara dilakukan pada tanggal 30 Mei 2019

Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong, namun hal ini belum menyelesaikan masalah rupanya, khususnya dalam masalah HAM, kebebasan sipil, diskriminasi dan eksploitasi SDA.

Berakhirnya Pemerintahan Habibie dan digantikan dengan Pemerintahan Gusdur juga memiliki pendekatan yang berbeda terhadap memaknai dialog dalam resolusi konflik disana. Meskipun belum mengenal istilah dialog dan tidak pernah melakukan pertemuan yang formal, tapi mulai ada upaya resolusi konflik dan membangun kepercayaan pemerintah dengan rakyat Papua. Salah satunya juga adalah pembahasan RUU tentang otonomi khusus Papua yang kelak diimplementasikan pada masa Pemerintah Megawati.

Presiden Wahid juga terkenal dengan kebijakan yang pro terhadap Papua hingga dianggap sebagai 'bapak' atau 'pace', yang merupakan istilah orang terhormat disana dan tidak ada yang bisa menggantikannya hingga sekarang. Bahkan Presiden Jokowi sekali pun yang memegang rekor presiden dengan kunjungan terbanyak ke tana Papua tidak dapat menggantikannya (hingga saat karya ilmiah ini ditulis).

Selanjutnya pada masa Pemerintahan Megawati tidak pernah melakukan apa-apa untuk Papua selain melanjutkan peninggalan Presiden Gus Dur, yaitu pengesahan RUU Otsus Papua yang menjadi Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Presiden Megawati pula sebenarnya *against* terhadap kebijakan yang dianggapnya terlalu memberi *affection* berlebih terhadap Papua hingga pada akhir masa kepemimpinannya rakyat Papua hanya dijadikan objek dari pembangunan.

Istilah dialog mulai menjadi diskursus pada masa Pemerintahan SBY melalui gagasan 'komunikasi konstruktif' yang pernah disampaikannya pada pidato kenegaraan. Presiden SBY

juga meminta tiga orang pihak pilihannya untuk berkerja terkait isu Papua. Yang pertama Felix Wanggai, dan dia juga ditempatkan di pemerintah (Bappenas) dan ditugaskan untuk membahas tentang pembangunan Papua. Yang kedua Bambang Darmono yang membentuk Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (UP4B) dan menjadi kunci dimana orang pemerintah yang bisa dimintai keterangannya terkait progress dalam pembangunan. Yang ketiga ada Farid Husain, dia adalah orang yang sebelumnya ditempatkan oleh Yusuf Kalla untuk menyiapkan dialog untuk Aceh. Presiden SBY melihat keberhasilannya atas capaian damai antara GAM – RI, kemudian beliau meminta untuk melakukan hal yang sama untuk Papua.

Namun dalam penerapannya ternyata tidak sesuai yang diharapkan sebagaimana Presiden SBY merujuk pada penyelesaian konflik di Aceh. Farid Husein mengaku tidak dapat memetakan aktor di Papua karena terlalu rumit. Menurutnya berbeda dengan Aceh dimana secara struktural mereka terstruktur dan komando di GAM, semua pengikut gerakan pembebasan akan tunduk dengan keputusan yang diatas. Berbeda dengan yang terjadi di Papua, kelompok-kelompok ini terlalu terfragmentasi dan terdapat clique yang bergerak sendiri-sendiri. Farid Husein tidak dapat melaksanakan dialog jika seperti ini yang menurutnya tidak ada aktor dan organisasi legitimate yang merepresentasikan mayoritas rakyat Papua.³⁸

“Setiap era pemerintahan setelah orde baru memiliki tawaran atas gagasan dialog ini namun berbeda didalam konteks dan implementasinya. Sebelum kita mengenal dialog sektoral pada masa Pemerintahan Jokowi, sudah ada istilah dialog konstruktif pada masa Pemerintahan SBY. Itu sama sama tidak jelas, memiliki multi tafsir, masih mengambang. Karena dialog itu sendiri memiliki makna yang berbeda antara era Pemerintahan SBY, Pemerintahan Gusdur dan Pemerintahan Habibie.”³⁹

³⁸ Wawancara dalam segmen “Tokoh BBC Indonesia dengan Farid Husein sebagai wakil pemerintah untuk berdialog dengan kelompok separatis di Papua”, Video dapat diakses https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2011/11/111107_tokohoktoberfaridhusain.shtml. Di akses pada 28 Mei 2019

³⁹ Wawancara dengan Dr. Cahyo Pamungkas S.E., M.Si., peneliti Pusat Penelitian Kewilayahan LIPI yang tergabung juga dalam Jaringan Damai Papua. Wawancara dilakukan pada tanggal 21 Mei 2019 pukul 09.37 WIB

3.1.3 Faktor yang menghambat upaya dialog atas resolusi konflik vertikal di Papua

Hasil temuan peneliti secara garis besar mendapatkan hal ini dipengaruhi oleh sejarah integrasi dan identitas, kekerasan politik, kegagalan pembangunan, dan marginalisasi orang Papua sebagai *major issue* yang tetap relevan hingga sekarang. Dan empat persoalan ini tidak berdiri sendiri melainkan saling berkorelasi.

“Sejarah integrasi dan identitas, kekerasan politik kegagalan pembangunan, dan marginalisasi orang Papua adalah empat akar masalah yang terjadi di Papua (dalam arti luas) yang menurut penelitian kami sampai saat ini masih relevan dan tidak ada yang berubah. Masih menjadi kunci masalah di Papua, yang berubah hanya aktor-aktornya saja yang mempunyai role dalam konflik hingga saat ini. Adapun update saat ini, sektor pembangunan telah mendapatkan sentiment positif disana.”⁴⁰

Adriana Elisabeth juga memiliki penekanan pada perbedaan pemahaman mengenai akar masalah, perbedaan kepentingan antar aktor (pemerintah pusat, pemerintah daerah, organisasi non pemerintah dan masyarakat sipil), diperkuat dengan *distrust* yang mendalam karena dampak konflik kekerasan yang berkepanjangan. Inisiatif pemerintah dicurigai sebagai upaya “menipu” Papua. Sebaliknya, masukan atau kritik dari masyarakat Papua dinilai berpotensi mengganggu integrasi nasional.

Adapun faktor penentu lainnya adalah *distrust* antara lembaga pemerintah dengan masyarakat Papua. Perjalanan Presiden dalam mengupayakan dialog dengan Papua juga terlihat tidak mendapatkan dukungan penuh dari jajaran Menteri, legislatif pro pemerintah dan partai pendukungnya. Hal membuat seakan Presiden Jokowi berjalan sendirian untuk mengupayakan dialog dengan masyarakat Papua.

“Yang menyebabkan belum berhasil faktor internal didalam tubuh kementerian-kementerian Pemerintah Indonesia itu sendiri, terutama kementerian Koordinator Polhukam dimana paradigma dalam menyelesaikan Papua secara damai tidak benar. Pemerintah pusat melalui kementeriannya

⁴⁰ Hasil wawancara dengan Dr. Adriana Elisabeth, M.Soc.Sc, Koordinator Jaringan Damai Papua. Wawancara dilakukan pada tanggal 30 Mei 2019

juga tidak mau mereduksi poin poin tertentu yang menurutnya mengurangi legitimasinya di tanah Papua, jadi ego sektoral tetap masih ada.”⁴¹

3.2 Pembahasan

Hasil analisis penelitian terkait Kebijakan Pemerintah Joko Widodo dan Jusuf Kalla dalam mengupayakan dialog untuk menjadi resolusi konflik dalam penyelesaian konflik vertikal di Papua belum memiliki hasil konkret. Meskipun wacana tersebut memberi harapan besar bagi masyarakat Papua dan bahkan mendapat banyak apresiasi salahsatunya dari kelompok pro kemerdekaan, sebut saja ULMWP dan OPM.⁴² Dalam tajuknya mereka memberi apresiasi luar biasa namun mereka mengecam dengan memberi peringatan bahwa dialog tersebut akan batal apabila Pemerintah Indonesia tetap memaksakan format dialog sesuai yang ditawarkan selama ini yakni dialog dalam bingkai NKRI.⁴³

Dialog sektoral yang diadopsi Pemerintah Joko Widodo-Jusuf Kalla dinilai sebagai membangun alternatif wacana dialog Jakarta-Papua yang berlarut-larut tanpa solusi yang substansial. Adanya oposisi biner ‘bingkai NKRI’ versus ‘referendum’ dalam pemutusan jalan keluar dalam konflik Papua membuat wacana tersebut hampir pupus. Konsep dialog sektoral yang digagas oleh Peter Nelas Tebay dan diadopsi oleh Presiden Jokowi memiliki potensi untuk mempercepat proses resolusi konflik karena asas keterbukaan dan komprehensif.

Dialog sektoral secara konsep merupakan bukanlah dialog yang ingin digagas sebelumnya, yaitu dialog dalam bingkai NKRI yang memiliki konotasi ‘pemaksaan’ seperti dialog Jakarta-

⁴¹ Wawancara dengan Dr. Cahyo Pamungkas S.E., M.Si., peneliti Pusat Penelitian Kewilayahan LIPI yang tergabung juga dalam Jaringan Damai Papua. Wawancara dilakukan pada tanggal 21 Mei 2019 pukul 09.37 WIB

⁴² Masyarakat Papua Sambut Baik Solusi Damai Konflik Jakarta-Papua, <http://www.alpensteel.com/article/127-114-artikel-non-energi/1235-masyarakat-papua-sambut-baik-solusi-damai-konflik-jakarta-papua->. Di akses pada 19 Juni 2019

⁴³ *Ibid.*

Papua atau dialog konstruktif ala Presiden SBY. Dialog sektoral disini dipahami bukan sebagai alat untuk memaksa menyetujui bulat-bulat praktik Pemerintah RI seperti paradigma dialog Kemenkopolkam, bukan pula sebagai pintu referendum kearah status quo atau merdeka seperti keinginan kelompok separatis. Sebaliknya dialog dianggap sebagai kesempatan untuk menumbuhkan peluang-peluang baru dan kesepakatan baru yang lebih baik.

Pemaknaan dialog ini pula tidak dominan ke 'NKRI' seperti yang dimaknai kementerian dan pemerintah sebelumnya, maupun 'referendum' seperti yang dituntut oleh kelompok separatis melainkan dapat menjadi alternatif alternatif diskursus. Wacana alternatif ini memodifikasi substansi 'dialog Jakarta-Papua', 'dialog konstruktif, dan tuntutan kelompok separatis yang mereduksi 'kerangka NKRI' dan 'referendum' yang dianggap sebagai penghambat upaya dalam dialog itu sendiri.

3.2.1 Korelasi Pembangunan dan Dialog

Memaksakan Pembangunan memiliki penekanan mekanisme kuasa layaknya aneksasi terhadap daerah tersebut. Terkesan *unlegitimate* karena ada unsur pemaksaan terhadap pembangunan sebagai upaya resolusi konflik meskipun Papua secara *legitimate* adalah bagian dari Indonesia. Dengan tidak memperhatikan mekanisme akuntabilitas dan prinsip keadilan bagi masyarakat Papua membuat rakyat Papua dipandang sebagai objek pembangunan dan tidak memiliki kebebasan berpendapat. Pandangan ini merupakan bentuk dari overimplikasi negara terhadap daerah dan rakyatnya.

Belajar dari kegagalan Luhut Pandjaitan, Jusuf Kalla, Boediono, hingga Yudhoyono yang memiliki paradigma dialog adalah gagasan pembangunan, Presiden Jokowi melalui konsep dialog sektoral ingin mematahkan kalau pembangunan tidak bisa selaras dengan upaya dialog. Setidaknya

Presiden Jokowi ingin mereduksi salah satu poin faktor yang memengaruhi upaya dialog atas resolusi konflik vertikal di Papua belum berhasil dengan pembangunan infrastrukturnya. Faktor ini juga diperkuat dengan cara Presiden Jokowi yang menaruh perhatian lebih pada Papua.

3.2.2 Dialog Sebagai Konsep dan Pendekatan yang Belum Dipahami Secara Tepat

Paradigma dialog juga tak ayal mengalami miskonsepsi dengan pembangunan. Pendekatan pembangunan ini pernah berjalan sendiri diluar dari upaya dialog dan terbukti gagal. Ini terjadi pada masa Pemerintahan SBY dengan membentuk tim khusus untuk menyelesaikan masalah ini namun paradigmanya masih seputar pembangunan dan bantuan keuangan. Karena fakta sejarah mengatakan (penjelasan peneliti pada latar belakang) memaksakan kebijakan politik dengan pembangunan dimasa konflik akan bermuara pada kegagalan. Namun setidaknya dengan pendekatan dialog sektoral yang dirintis oleh Peter Nelas Tebay, dan diadopsi oleh Presiden Jokowi mampu memberikan harapan dan membangun kepercayaan dari masyarakat Papua.

“Konsep dialog sektoral yaitu pembangunan di Papua dengan melakukan public hearing untuk membahas pelayanan Pendidikan, pelayanan kesehatan, masalah kemiskinan akan diakomodasi oleh Lembaga yang concern pada bidangnya. Jadi pembangunan di Papua memiliki kolerasi dalam upaya menyelesaikan konflik vertikal di Papua meskipun belum bisa dikategorikan dialog, namun pendekatan kearah dialog sudah dikatakan berjalan karena kunci dalam dialog itu kan adanya kepercayaan (*trust*).”⁴⁴

⁴⁴ Wawancara dengan Dr. Cahyo Pamungkas S.E., M.Si., peneliti Pusat Penelitian Kewilayahan LIPI yang tergabung juga dalam Jaringan Damai Papua. Wawancara dilakukan pada tanggal 21 Mei 2019 pukul 09.37 WIB