

Bagian III

KONDISI HAK ASASI MANUSIA

1. LATAR BELAKANG

Pada bagian ini akan diuraikan situasi hak asasi manusia di Papua selama 2000. Pembahasannya akan dibatasi pada segi tanggung jawab negara dalam mengusahakan kesejahteraan umum (*bonum commune*) — yang tak lain merupakan hak-hak ekonomi, sosial, budaya — dan melindungi hak-hak sipil-politik. Batasan ini diambil dari UU No. 39 Tahun 1999 mengenai Hak Asasi Manusia yang dijadikan kriteria dalam menilai peristiwa-peristiwa, pihak-pihak yang terlibat, dan dinamika situasi masyarakat selama 2000 di Papua. Selain menggunakan UU tersebut, analisis ini juga menggunakan perangkat Kovenan PBB tentang Hak Sipil dan Politik dan Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.¹

Kewajiban dan tanggung jawab negara dalam mengusahakan kehidupan masyarakat yang lebih manusiawi diatur dalam pasal 71 UU No. 39/1999:

Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan yang lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia

Ketentuan itu diperkuat dengan pasal 72 UU No. 39/1999 yang berbunyi:

“Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 71 meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.

Berdasarkan batasan di atas, pemerintah tidak hanya dapat diminta pertanggungjawabannya atas peristiwa-peristiwa yang diuraikan di bawah ini tetapi juga dapat dituntut untuk melaksanakan kewajibannya sebagai penyelenggara negara. Jika ditempatkan dalam capaian perangkat hukum HAM yang dihasilkan hingga 2000,

¹ Kedua kovenan itu disetujui oleh Resolusi Majelis Umum PBB 2200A (XXI) pada 16 Desember 1966 dan berlaku 10 tahun sesudahnya, yakni 23 Maret 1976. Indonesia belum meratifikasi kedua kovenan tersebut.

terdapat langkah maju yang dibuat oleh pemerintah dengan adanya dua undang-undang baru: UU No. 39/1999 dan UU No. 26/2000.²

Dengan UU No. 39/1999, masyarakat dan pemerintah memiliki landasan hukum operasional dalam berbicara mengenai hak asasi manusia. Lebih dari itu, dengan UU No. 39/1999 Komnas HAM sebagai lembaga yang ditugaskan oleh negara untuk mengembangkan pelaksanaan hak asasi manusia dikukuhkan kedudukannya sebagai “lembaga mandiri yang setara dengan lembaga negara lainnya”.³ Lembaga ini memiliki kewenangan hingga tingkat penyelidikan berdasarkan sebuah undang-undang (bukan lagi Keputusan Presiden). Langkah maju ini diikuti dengan kekuatan hukum yang terdapat dalam UU No. 26/2000, yang untuk pertama kalinya terbuka peluang bagi masyarakat untuk menuntut pertanggungjawaban negara atas tindak kekerasan yang digolongkan sebagai pelanggaran berat hak asasi manusia. Secara konkret masyarakat melalui Komnas HAM dapat menyelidiki Polri sebagai aparat penegak hukum dan TNI sebagai aparat keamanan negara secara *pro iustitia*.⁴

2. FAKTA DAN ANALISIS SITUASI

Gambaran fakta berikut analisisnya akan menjadi tolok ukur yang nyata untuk menentukan sejauh mana pemerintah menepati kewajiban dan tanggung jawabnya di bidang hak asasi manusia, yang terangkum dalam bidang kesejahteraan umum dan hak-hak sipil dan politik. Dalam masing-masing bidang fakta dan analisis akan diuraikan gambaran faktual, inti permasalahan, gambaran korban, dan akhirnya pihak-pihak yang menjadi pemegang kunci peristiwa.

² Meski merupakan langkah maju, kedua undang-undang tersebut perlu segera diamandemen. Misalnya, dalam UU 26/2000 pasal 18 ayat 1 disebutkan hanya Komnas HAM yang berwenang menyelidiki dan menyimpulkan (pasal 20 ayat 1) ada tidaknya pelanggaran berat HAM. Bunyi pasal ini akan mempersulit tuntutan keadilan yang disuarakan oleh masyarakat korban karena untuk membawanya ke Pengadilan HAM hanya bisa melalui rekomendasi Komnas HAM. Contoh lainnya adalah pelaksanaan prinsip retroaktif yang terkesan dikompromikan dengan kepentingan-kepentingan politik di DPR-RI, sehingga pembentukan pengadilan HAM *ad-hoc* hanya bisa dilakukan berdasarkan usulan DPR-RI (pasal 43 ayat 2).

³ Lihat ketentuan umum pasal 1 no. 7 UU No. 39/1999.

⁴ Sebelum diresmikannya UU No. 26/2000 ini, penyelidikan yang memiliki bobot hukum di muka pengadilan (*pro iustitia*) hanya ada di tangan kepolisian, polisi militer, kejaksaan, dan oditur militer. Karena itu Komnas HAM pada masa sebelumnya hanya mampu memberikan rekomendasi kepada pemerintah mengenai kasus yang diselidikinya. Rekomendasi itu tidak memiliki kekuatan paksa secara hukum sehingga kepastian hukumnya tidak terjamin. Dengan demikian kepentingan korban tidak memiliki jalan penyelesaian secara hukum yang menjawab

2.1. Kesejahteraan Umum

Pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab negara di Papua terhadap pemenuhan kesejahteraan masyarakat pada intinya bisa dilihat dari kemampuan pemerintah menyelenggarakan dua hal: [1] pemerintahan yang bersih, terkontrol, dan transparan (*clean government*), dan [2] pemerintahan yang dapat melayani kebutuhan masyarakat (*public servant*). Pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah di Papua tidak bisa dilepaskan dari konteks perubahan rezim. Yakni dari rezim Orde Baru ke rezim demokratis yang menjanjikan tatanan politik yang lebih transparan dan keadaan sosial yang lebih adil,⁵ tetapi sekaligus dibayang-bayangi oleh kepentingan rezim lama yang hendak mempertahankan kekuasaannya.

Gambaran Faktual

1. **Transmigrasi** : kasus tuntutan transmigran SP VII dan VIII Bonggo atas lahan pertanian, infrastruktur, fasilitas sosial yang buruk tidak mendapat tanggapan wajar dari Pemerintah (28/2, 27-28/3, 4/4, 3/5, 20-24/7), penangkapan sewenang-wenang terhadap 4 (empat) orang warga transmigran oleh Polres Jayapura (30/8), tuntutan transmigran SP IV Kaureh atas infrastruktur yang tidak memadai (29/2),
2. **Korupsi** : dana PMTAS Puncak Jaya (26/1), penggunaan dana crash program perlu diawasi ketat (21/8), kasus dugaan korupsi dana JPS Kesehatan di Abmisibil (22/9, 4/10), dana crash program tahap I tidak tepat sasaran menurut Caretaker Gubernur Irja (1/10), kepala dinas Kesehatan Tk. I Irja diperiksa karena dugaan korupsi (4/10), penyalahgunaan dana JPS Bidang Kesehatan di 4 Puskesmas Manokwari (1/10), kasus dugaan korupsi di Dinas Kesehatan Tk. I Irja ditangani oleh Irwilprop (4/10, 6/10), sanksi penurunan jabatan dan pemotongan gaji dijatuhkan oleh Bupati Manokwari kepada 6 Camat di Kabupaten Manokwari (10/10), dana crash program disalahgunakan untuk studi banding oleh DPRD Kota Jayapura (18/10), kasus dugaan korupsi di Bapedalda (11/12), dana crash program diduga disalahgunakan di Manokwari (9/12), kasus pemecatan tiga pejabat Pemda Fak-fak (21/12).
3. **Pengangkatan pegawai** : kasus formasi CPNS 2000 diwarnai dengan permintaan dari LMA Malamoi (31/1) dan Pemda Tk. I Irja (9/2), penolakan (30/1), usul penundaan oleh Ketua DPRD Manokwari (3/2), penipuan dan suap menurut Koordinator Urusan Administrasi Kanwil Hukum dan Perundang-undangan (8/3)
4. **Hak ulayat** : tuntutan ganti rugi atas tanah adat warga Koya Timur Jayapura atas tanah yang dialokasikan untuk lahan transmigrasi (13/1), kasus Danau Wanagong di Timika (7/4, 11/5), kasus gugatan Masyarakat Adat Moi di

tuntutan keadilan.

⁵ Lihat TAP MPR No. VII/MPR/1998 tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bebas KKN.

Sorong (30-31/1, 18/2, 21/2), gugatan warga Kayu Pulo menyangkut tanah lokasi kantor DPRD Tk. I di Jayapura (3/8), anggota DPRD Kabupaten Jayapura mengusulkan adanya panitia penyelesaian tanah adat yang melibatkan semua unsur (19/10), nota kesepahaman (MOU) ditandatangani antara PT Freeport Indonesia dengan Lemasa dan Lemasko (27/12)

5. **Fasilitas umum dan sosial:** Camat Tigi mengeluh atas minimnya sarana pendidikan dan kesehatan di Tigi (17/2), 96 orang PNS Kecamatan Okbibab mengancam mogok karena jatah beras tidak beres (17/2), pendidikan yang merosot dan kekurangan tenaga dokter di Baliem akibat peristiwa kekerasan (8/10), kasus kemacetan PDAM (14/12)

2.1.1. Lima Masalah Pokok

~~Ada~~ lima masalah pokok yang menjadi persoalan mendasar di Papua berkaitan dengan kewajiban negara dalam menciptakan kesejahteraan umum. ~~Yakni masalah transmigrasi, korupsi, pengangkatan pegawai, hak ulayat, serta masalah fasilitas umum dan sosial.~~ Di bawah ini merupakan analisis dari setiap masalah tersebut.

2.1.1.1. Masalah Program Transmigrasi

Pada masa Orde Baru, pembicaraan kritis mengenai program transmigrasi sangat ditabukan. Akibatnya tidak pernah terjadi koreksi terhadap paket kebijakan tersebut, apalagi adanya perubahan radikal yang menguntungkan masyarakat. Kasus-kasus di SP VII dan VIII Armopa—Bonggo menjadi model yang jelas mengenai apa yang sebenarnya terjadi dengan program transmigrasi di Papua.

Ada beberapa kenyataan yang dialami oleh para transmigran di daerah tersebut:

- ◆ Para transmigran tidak memperoleh informasi yang lengkap dan objektif mengenai lahan baru yang akan ditempatinya.
- ◆ Lahan transmigrasi tidak layak pakai untuk lahan pertanian, padahal transmigrasi yang diprogramkan adalah transmigrasi pertanian. Lahan di lokasi Bonggo adalah tanah asam dan berawa, sehingga tidak layak untuk ditanami. Kenyataan ini dikuatkan dengan kesaksian direktur CV Rhonita yang membangun pemukiman SP-VIII. Ia menyatakan bahwa konsultan yang didatangkan dari Jakarta tidak mengetahui kondisi di lokasi itu sehingga sistem drainase tidak dimasukkan dalam rencana pembangunan. Wajar jika lahan di situ tidak subur karena tergenang air. Ketidaklayakan lokasi ternyata juga diakui secara resmi oleh Pejabat Sementara Gubernur Irja, Musiran Darmosuwito S.I.P. saat ia menjelaskan latar belakang pembangunan SP VII dan VIII Armopa, Bonggo,

kepada Menteri Transmigrasi dan PPH secara tertulis.⁶

- ◆ Infrastruktur seperti jalan, jembatan, drainase, sarana air bersih, dan fasilitas umum tidak dibangun secara layak. Akibatnya lokasi transmigrasi itu tidak memberi dampak pertumbuhan ekonomi yang nyata. Dalam kasus Bonggo, kekurangan mendasar ini baru direncanakan kemudian setelah ada pengaduan dari warga transmigran.⁷
- ◆ Penempatan transmigran umumnya tidak melalui pengenalan budaya setempat. Akibatnya warga transmigran dengan penduduk asli terpisah secara kultural.

Karena kenyataan-kenyataan pahit itu, warga transmigrasi Bonggo dan Kaureh kemudian menuntut keadilan ke DPRD Tk.I Papua. Mereka menuntut agar dibangun infrastruktur yang memadai, di samping adanya tuntutan agar mereka dipulangkan ke tempat asalnya masing-masing. Khusus menyangkut transmigran SP VII dan VIII Bonggo, mereka memperjuangkan perkara tersebut sepanjang 2000 bersama dengan LBH Jayapura kepada pihak Departemen Transmigrasi, DPRD Tk.I, Pemerintah Daerah Tk. I, sampai ke Menteri Transmigrasi.

Dalam menanggapi tuntutan warga transmigran, mula-mula Kanwil Departemen Transmigrasi (Deptrans) berjanji untuk memperbaiki lokasi transmigrasi dengan paket *crash program*. Sementara itu warga ditampung di rumah transito Sentani dengan jaminan pangan dan medis dari Kanwil Deptrans. Namun tuntutan agar warga dipulangkan ke daerah asalnya tidak dipenuhi dengan alasan Deptrans tidak memiliki program untuk itu. Warga lalu menyampaikan tuntutannya ke DPRD Tk. I Irja yang semula mendukung tuntutan mereka. Tetapi dukungan ini berbalik setelah DPRD mengadakan pertemuan dengan Kanwil Deptrans. Dewan akhirnya mendukung rencana *crash program* Deptrans dan menolak tuntutan warga untuk dipulangkan ke daerah asalnya.⁸

Perjuangan warga transmigran yang didampingi LBH Jayapura tidak berhenti di situ. Mereka selanjutnya mengadakan nasibnya ke Menteri Transmigrasi dan PPH di

⁶ Lihat surat Pjs. Gubernur Irja, Musiran Darmosuwito, S.I.P. kepada Mentrans dan PPH, no. 475-1/2094/SET, tanggal 4 Juli 2000, perihal: Pengaduan Pelaksanaan Transmigrasi di SP VII dan VIII Armopa, Kecamatan Bonggo, Kabupaten Jayapura.

⁷ Lihat *Crash Program Pengembangan Kawasan Bonggo* yang disusun Kanwil Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan Propinsi Irja, 5 Mei 2000, Di dalamnya memuat rencana perbaikan kondisi lahan pemukiman transmigrasi.

⁸ Sikap DPRD Tk. I bisa dibaca dalam "Hasil Pembahasan Permasalahan UPT Armopa VII dan VIII" yang ditandatangani oleh Ketua DPRD Tk.I Irja, Nataniel Kaiway, dan Kakanwil Deptrans

Jakarta. Dari pertemuan langsung dengan Menteri pada 26 Mei 2000 diperoleh kepastian bahwa Deptrans dan PPH akan mengirim tim peneliti yang akan turun ke lokasi transmigrasi.⁹

Deptrans dan PPH memenuhi janjinya dengan turun ke lokasi, dan dari hasil penelitian terbukti bahwa apa yang diadukan warga ternyata benar.¹⁰ Namun kesimpulan itu tidak mengubah kenyataan di lapangan. Kemungkinan besar yang jadi penyebabnya adalah adanya surat dari Pjs. Gubernur Irja yang mengukuhkan program Kanwil Deptrans dan PPH Propinsi Irja.¹¹

Warga transmigran kembali memperjuangkan nasibnya ke DPRD Tk.I Irja. Mereka berkemah di sana dan minta tuntutannya diperhatikan. Tetapi tindakan ini ditanggapi dengan pengusiran warga dari kantor DPRD pada 24 Juli 2000 pukul 02.00 WIT dini hari, yang dilakukan oleh anggota satuan Kepolisian Resort Jayapura. Tekanan terhadap warga transmigran tidak berhenti di situ. Pengusiran tersebut disusul dengan penangkapan sewenang-wenang oleh aparat Polres Jayapura terhadap empat warga transmigran yang dituduh menghasut serta melanggar pasal 160 KUHP jo. Pasal 18 UU RI No.3 tahun 1973. Mereka adalah:

- Agus Leu, ditangkap pada 27 Agustus 2000, dengan surat penahanan yang baru dikeluarkan pada 28 Agustus 2000 bernomor Pol. B/299/VIII/2000/Serse.
- Wawan, ditangkap pada 27 Agustus 2000, tanpa surat penangkapan dan penahanan.
- Abu Hasan, ditangkap pada 28 Agustus 2000, dengan surat penahanan yang baru dikeluarkan pada 31 Agustus 2000 bernomor Pol. B/608/VIII/2000/Serse.
- Suminto Antonius, ditangkap pada 30 Agustus 2000, dengan surat penahanan yang baru dikeluarkan pada 31 Agustus 2000 bernomor Pol.

dan PPH, Budi Sinulingga, Mei 2000 (tanpa tanggal).

⁹ Pertemuan antara menteri transmigrasi dan PPH, Al Hilal Hamdi, dengan kelompok LSM yang mewakili warga transmigran: YLBHI, ISJ, LBH Jayapura, JK-LPK, Elsam, dan Els-HAM Irja.

Pertemuan itu dilangsungkan di kantor Mentrans dan PPH, Jl. Pahlawan No. 7 Kalibata, Jakarta.

¹⁰ Kunjungan tim staf ahli Mentrans dan PPH ke lokasi SP VII dan VIII Armopa, Bonggo, terjadi pada 10-12 Juni 2000.

¹¹ Surat Pjs. Gubernur Irja, Musiran Darmosuwito, S.I.P. kepada Mentrans dan PPH mengenai "pengaduan pelaksanaan transmigrasi di SP VII dan VIII Armopa, Kecamatan Bonggo, Kabupaten Jayapura", no. 475-1/2094/SET, tanggal 4 Juli 2000. Surat ini dengan panjang lebar menguraikan kedudukan kasus transmigran Bonggo dengan bersandar pada pendapat bahwa (1) warga transmigran harus kembali ke lokasi transmigrasi karena lokasi transmigrasi Armopa sangat subur dan tanamannya sangat baik, (2) akan ada perbaikan lokasi melalui *crash program* dari Kanwil Deptrans dan PPH Irja, (3) pengaduan warga didalangi dan dijadikan komoditas politik oleh LBH Jayapura dan Forum Peduli Kebenaran dan Keadilan, (4) korban yang meninggal di lokasi transmigrasi bukan disebabkan oleh kelaparan tetapi karena penyakit

B/609/VIII/2000/Serse.

Perjuangan warga terus berlanjut -- juga setelah keempat orang itu dibebaskan. Kini mereka bertenda di sekitar halaman kantor LBH Jayapura. Tuntutannya tetap sama, yakni menuntut keadilan dan minta dipulangkan ke daerah asal. Sementara tuntutan itu belum dikabulkan, status transmigran dicabut dari warga dan Kanwil Deptrans dan PPH melepaskan tanggungjawabnya. Pencabutan status itu dilakukan ketika Pemda Tk. I Irja belum mengambil langkah penyelesaian yang menyeluruh terhadap kasus ini.

2.1.1.2. Masalah Korupsi

Kasus-kasus korupsi yang muncul mencerminkan luasnya jangkauan pengaruh yang dicakup, baik secara geografis, jenjang pemerintahan, maupun secara sektoral. Secara geografis, kasus-kasus korupsi terjadi mulai dari pedalaman hingga perkotaan. Secara administrasi pemerintahan, kasus tersebut muncul mulai dari tingkat desa, kecamatan, hingga ibukota propinsi. Secara sektoral, kasus korupsi meliputi bidang kesehatan masyarakat, pendidikan formal, pemerintahan, infrastruktur, dan prasarana wilayah.

Kasus-kasus korupsi yang dilaporkan juga mencerminkan model praktik pemerintahan mulai dari tingkat kecamatan hingga tingkat propinsi. Kasus-kasus tersebut sebenarnya langsung mempengaruhi kesejahteraan masyarakat di tingkat paling dasar, tetapi dianggap hal yang kurang perlu untuk diangkat atau dilaporkan. Praktik pemerintahan yang korup tersebut biasanya bertalian kepentingan antara jenjang yang satu dengan jenjang lainnya, sehingga keluhan dan bahkan gugatan dari masyarakat biasanya tenggelam dalam jenjang birokrasi yang panjang.

Sebagai contoh, kasus dugaan korupsi dana JPS (Jaring Pengaman Sosial) bidang kesehatan 1999-2000, dana PPKM (PROYEK PENINGKATAN KESEHATAN MASYARAKAT), dana operasional Puskesmas, dan dana JPKM (JARING PENGAMANAN KELUARGA MISKIN) di Puskesmas Abmisibil -- yang jumlah totalnya mencapai Rp 53.446.000,- -- telah diangkat oleh Kelompok Peduli Masyarakat Okbibab sejak September 2000.¹² Dilihat dari jumlah uang yang diduga diselewengkan memang tidak luar biasa. Tetapi jika ditinjau dari tujuan program JPS, asal usul dana JPS, dan dampak yang ditimbulkan di tingkat masyarakat pedalaman, tentu akan lain

bawaan, malaria, melahirkan bayi prematur, dan dipatok ular.

¹² Laporan "Kasus Korupsi Dana JPS Bidang Kesehatan, Dana PPKM, Dana Operasional Puskesmas, Dana JPKM, Puskesmas Abmisibil Kecamatan Okbibab, Kabupaten Jayawijaya, Propinsi Papua", disusun oleh Kelompok Peduli Masyarakat Okbibab, Oktober 2000.

persoalannya.

Ditinjau dari tujuan program JPS, dana tersebut seharusnya digunakan untuk mempertahankan kualitas sumber daya manusia (SDM) agar kalangan keluarga miskin tetap mampu mempertahankan dan meningkatkan kesehatan serta status gizinya.¹³ Mengingat pentingnya program ini, tidak ada alasan sedikitpun untuk menyelewengkan dana tersebut untuk tujuan lain.

Sementara jika ditinjau dari segi asal-muasalnya, dana program JPS 2000 tak lain merupakan pinjaman dari Bank Dunia (World Bank) dan bukan uang dari negeri sendiri. Pinjaman untuk program JPS 2000 nilainya mencapai US\$ 600 juta, dan US\$ 300 juta di antaranya telah dicairkan pada 28 Januari 2000.¹⁴ Karena merupakan utang, maka konsekuensinya uang itu harus dikembalikan beserta bunganya. Jika pada kenyataannya rakyat (seperti di Abmisibil) tidak menikmati manfaat dari dana tersebut, maka sungguh tidak etis bila pemerintah tetap menyerap dana masyarakat untuk pembayaran utang luar negeri itu.

Ditinjau dari segi dampak, juga sama buruknya. Daerah pedalaman di Papua memiliki banyak keterbatasan akses, seperti akses transportasi, komunikasi, kesehatan, dan terpenting akses bantuan hukum yang amat berbeda dengan lingkup perkotaan. Uang tersebut seharusnya diperuntukan buat gaji para petugas kesehatan yang sudah bekerja dengan segala keterbatasan itu. Kenyataannya uang yang merupakan nafkah hidup mereka itu ternyata tidak bisa mereka nikmati.

Seperti telah disebutkan, penyelewengan ini sebenarnya sudah diangkat oleh Kelompok Peduli Masyarakat Okbibab. Tetapi tanggapan yang wajar dan proses hukum tidak pernah ada. Dengan penundaan penanganan perkara ini, menunjukkan bahwa pemerintah — dalam hal ini Kanwil Kesehatan Propinsi Irija — tidak mau tahu dengan hasil kerja keras para mantri, perawat, atau bidan desa. Lebih dari itu, pelayanan kesehatan terhadap masyarakat di Abmisibil semakin terganggu karena kinerja para petugas kesehatan mau tidak mau dipengaruhi oleh hambatan gaji yang tidak mereka terima.

2.1.1.3. Masalah Pengangkatan Pegawai Baru

¹³ Penjelasan Sekretariat Nasional Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan (JPS-BK) dalam brosur “Program JPS Bidang Kesehatan (JPS-BK)”.

¹⁴ Lihat makalah “Tolak Hutang SSNAL-JPS, Ganti dengan Hibah”, Jakarta: 4 Oktober 2000. Makalah ini disusun oleh INFID sebagai tanggapan terhadap pertemuan CGI pada 17-18 Oktober 2000 di Tokyo, Jepang. Isinya menguraikan secara singkat kegagalan program JPS

Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) baru atau yang lebih dikenal dengan nama “Formasi 2000” dan formasi tambahannya, merupakan langkah pemerintah untuk menyerap angkatan kerja. Kebijakan ini ditanggapi dengan beragam pendapat oleh berbagai kalangan masyarakat. Sebagian menganggap Formasi PNS tak lain adalah gula-gula politik agar masyarakat tidak lagi menyuarakan aspirasi “M” (merdeka). Sebagian lagi menganggap upaya ini sebagai wujud penghargaan terhadap putera daerah. Tapi ada juga yang menganggapnya sebagai ladang KKN. Pendapat masyarakat yang negatif itu memang cukup berdasar, karena dari pengalaman tahun-tahun sebelumnya Formasi PNS selalu diwarnai kemelut yang menandakan adanya sesuatu yang kurang beres.

Kebijakan tersebut memang perlu ditinjau secara kritis dengan menempatkannya dalam konteks pengembangan masyarakat. Formasi PNS pada intinya merupakan pengembangan sektor negara karena tenaga kerja yang dibutuhkan adalah tenaga untuk jenjang-jenjang birokrasi. Penguatan sektor negara tanpa diimbangi oleh pengembangan sektor swasta, sebenarnya memperlemah keberdayaan masyarakat ketika berhadapan dengan pemerintah. Selain itu juga akan makin memperbesar biaya pembayaran gaji pegawai.

Jika diteliti lebih mendalam, di Papua secara *de facto* tidak ada pengembangan sektor swasta yang menyerap angkatan kerja dalam jumlah besar. Misalnya untuk bidang konstruksi, perdagangan, jasa, industri rumah tangga, pariwisata, perkebunan rakyat, dan sebagainya. Padahal, pengembangan sektor swasta jauh lebih menuntut perhatian, keuletan, dan daya saing jika dibandingkan dengan sektor negara. Selain itu dampaknya akan jauh lebih berdaya guna bagi keberdayaan masyarakat. Selama ini sektor swasta lebih banyak diserahkan kepada mekanisme pasar. Akibatnya kesempatan itu jatuh pada pihak yang bermodal kuat, memiliki jalur informasi pada pusat-pusat kebijakan, serta memiliki akses kepada lalu-lintas barang dan jasa yang berskala nasional maupun internasional. Padahal jika ingin mengembangkan masyarakat Papua — apalagi dalam kerangka otonomi khusus -- Pemda seharusnya mengembangkan sektor swasta jika tidak mau wilayahnya hanya dijadikan tempat pemasaran barang dan jasa.

2.1.1.4. *Masalah Hak Ulayat*

Kasus-kasus tanah adat kurang begitu terangkat di tengah dinamika aspirasi “M”

akibat birokrasi pemerintah yang ber-KKN.

selama 2000. Padahal persoalan ini banyak muncul dan merebak di berbagai tempat di Papua. Jika dirunut dengan teliti, pengambil-alihan tanah-tanah adat secara sewenang-wenang sebenarnya merupakan salah satu akar masalah yang menjadi penyulut merebaknya aspirasi “M”. Mengapa demikian? Karena sistem hukum negara tidak pernah mengakomodasi paham hukum adat dalam hukum negara, sehingga jatidiri masyarakat yang antara lain terungkap dalam hak ulayat tidak pernah dihargai. Perasaan terpinggirkan ini cukup banyak terungkap dalam berbagai tuntutan atas tanah, seperti diuraikan di bawah ini.

Kasus Tanah Adat Masyarakat Moi, Sorong

Masyarakat Adat Moi adalah pemilik tanah adat Sorong yang salah satu bagiannya digunakan untuk lokasi pertambangan minyak Pertamina. Menurut pendapat masyarakat adat, Pertamina telah bertahun-tahun memanfaatkan tanah mereka tanpa imbalan yang berarti untuk pengembangan masyarakat Moi. Oleh sebab itu, melalui Lembaga Masyarakat Adat (LMA) Malamoi, mereka menuntut penghargaan yang lebih berarti dari Pertamina.

Tuntutan itu mula-mula dilakukan dengan jalan memblokir lokasi industri Pertamina yang akhirnya membuat pihak Pertamina bersedia untuk berunding. Karena sifat industri Pertamina berskala nasional, perundingan antara Pertamina dengan LMA Malamoi dilakukan di Jakarta dengan didampingi LSM-LSM nasional. Perundingan berjalan cukup tegang dan alot sebelum akhirnya disepakati nota kesepahaman (MOU) antara Pertamina dan LMA Malamoi. MOU itu di antara isinya menyatakan bahwa Pertamina akan memberi ganti rugi tanah, beasiswa, dan pembangunan fasilitas sosial untuk masyarakat Adat Malamoi.

Kasus Cekungan Wanagong, Timika

Cekungan ini merupakan tempat penimbunan batuan PT Freeport Indonesia (PTFI). Tanggul cekungan itu sudah dua kali pecah dan mengakibatkan jatuhnya korban manusia dan binatang. Kementerian Lingkungan Hidup akhirnya melarang pemakaian danau tersebut kecuali PTFI memenuhi dua syarat. *Pertama*, melakukan penelitian bermutu yang dilakukan oleh instansi ahli. *Kedua*, harus dibuat nota kesepahaman (MOU) dengan masyarakat adat Desa Waa, Desa Arowanop, dan Desa Tsinga, yang memiliki hak atas wilayah Cekungan Wanagong itu. Syarat kedua ini terus dikejar PTFI sebelum 1 Januari 2001 karena adanya perubahan kebijakan berkaitan dengan otonomi

daerah.

Apa arti penting cekungan itu bagi PTFI dan bagi masyarakat adat? Bagi masyarakat adat, danau Wanagong adalah tempat sakral yang tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun. Akan tetapi, penghayatan masyarakat adat ini sudah bertahun-tahun tidak diindahkan oleh PTFI. Bagi PTFI cekungan tersebut merupakan alternatif terakhir untuk proses pembuangan limbah produksinya, karena jika melakukan penimbunan di tempat lain justru akan menimbulkan masalah pencemaran tambahan yang sangat besar bagi daerah aliran sungai di sekitarnya. Sementara proses penimbunan limbah mutlak diperlukan dalam rantai produksi pertambangan sehingga proses ini harus dijaga kelangsungannya. Dengan demikian bisa dipahami jika PTFI betul-betul mengejar target untuk mewujudkan nota kesepahaman itu.

Pada tahap *pertama*, beberapa anggota masyarakat adat secara mendadak diundang oleh PTFI untuk bertemu di Jakarta pada 7 Desember 2000. Dalam pertemuan ini disosialisasikan hasil penelitian ilmiah dari ITB dan kesepakatan dasar antara PTFI dengan wakil masyarakat adat. Kesepakatan itu didasarkan pada janji pihak PTFI untuk memperhatikan pengembangan dan kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Langkah *kedua*, dilaksanakan pertemuan lanjutan antara masyarakat adat dengan PTFI pada 19 - 20 Desember 2000 di Desa Banti. Dalam pertemuan tersebut PTFI menghendaki agar MOU bisa ditandatangani saat itu juga. Karena masyarakat adat masih bingung dan masih meragukan bunyi MOU, penandatanganannya terpaksa ditunda sampai 27 Desember 2000. Pada tanggal yang disepakati itu, PTFI ternyata tidak memfokuskan penjelasan MOU pada kepentingan Cekungan Wanagong dan hak-hak masyarakat adat, melainkan pada segi pembangunannya.

Dengan demikian inti masalah sengaja dikaburkan oleh PTFI serta masyarakat terjebak pada segi yang sebenarnya sampingan saja, yakni segi pembangunan FISIK DESA-DESA DI SEKITAR CEKUNGAN WANAGONG. Tidak ada satupun lembaga yang punya kesempatan untuk memberikan informasi kritis kepada masyarakat adat mengenai persoalan itu sampai MOU ditandatangani. Dalam persepsi sebagian masyarakat, MOU adalah proyek pembangunan tambahan. Sebagian lagi menganggap bahwa isi MOU itu membingungkan. Namun bagi masyarakat yang memahami duduk persoalannya, isi MOU dinilai telah merendahkan harga diri masyarakat adat. Sebaliknya, bagi PTFI MOU menjadi bukti legal yang dapat memenuhi tuntutan Kementerian Lingkungan Hidup, sehingga mereka memiliki izin untuk beroperasi.

2.1.1.5. Masalah Fasilitas Umum dan Sosial: Kemacetan PDAM, Masalah Pendidikan, Kesehatan Primer

Kasus ini menjadi model bagaimana instansi pemerintah menjalankan layanan dalam menyediakan fasilitas umum. Dalam kasus pelayanan PDAM misalnya, bukan rahasia lagi jika instansi itu seakan-akan kebal terhadap kritik dan tidak dapat diminta pertanggungjawabannya. Bergabagi keluhan masyarakat hanya ditanggapi dengan jawaban seperti “kesulitan teknis belum teratasi, keterbatasan peralatan, sedang ada masalah dengan pemilik tanah adat”, dan sebagainya.

Inti masalah dari kasus ini adalah bahwa hak-hak konsumen belum lazim dihargai. Ini tidak hanya berlaku di wilayah Papua, tetapi juga di tingkat nasional. Masalah ini muncul karena sejumlah kelemahan: (1) Belum terumuskannya perangkat hukum untuk mengatur masalah tersebut hingga pada 2000; (2) Gaya pelayanan instansi pemerintah; (3) Masyarakat tidak banyak mengetahui hak-haknya sebagai konsumen, seperti hak atas layanan barang dan jasa yang seimbang dengan harga yang dibayarkan; serta (4) Belum berkembangnya LSM yang bisa mendampingi masyarakat dalam menuntut haknya sebagai konsumen. Karena masalah-masalah inilah posisi tawar masyarakat menjadi lemah saat berhadapan dengan instansi yang melayani penyediaan fasilitas umum.

Masalah serupa juga menghinggapi layanan fasilitas sosial, khususnya dalam pelayanan kesehatan primer dan pendidikan. Misalnya, kesulitan sarana dan tenaga medis begitu terasa di pedalaman. Bahkan pejabat pemerintah sendiri mengeluhkan kenyataan itu, seperti yang diungkapkan oleh Camat Tigi, Kabupaten Paniai. Ungkapan senada juga muncul di Okbibab dan Wamena, Kabupaten Jayawijaya.

Sementara di bidang pendidikan tidak kalah buruknya. Kemerosotan layanan pendidikan terjadi terutama karena munculnya dampak buruk dari kekerasan seperti yang terjadi di Wamena pasca kerusuhan 6 Oktober 2000, di samping banyaknya guru dan siswa yang terlibat kegiatan Satgas Papua. Tingkat kekerasan yang begitu tinggi telah menyebabkan sarana dan prasarana pendidikan rusak dan hancur. Selain itu banyak guru yang lari mengungsi atau pindah ke daerah lain. Akibatnya, bahaya hilangnya sebuah generasi bukan lagi ancaman, melainkan telah menjadi sebuah kenyataan.

2.1.2. Gambaran Korban

Korban yang menjadi tumbal dari lima masalah di atas meliputi hampir semua

lapisan masyarakat, baik di wilayah perkotaan maupun pedalaman. Jika dirinci berdasarkan masalah yang dihadapi, secara sederhana bisa dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 1.
Gambaran Korban Bidang Kesejahteraan Umum

	MASALAH	STATUS SOSIAL			LETAK GEOGRAFIS	
		Bawah	Menengah	Atas	Pedalaman	Perkotaan
1.	Transmigrasi	√			√	
2.	Korupsi	√	√		√	√
3.	Hak ulayat	√			√	√
4.	Pengangkatan pegawai	√	√		√	√
5.	Fasilitas Umum & sosial	√	√	√	√	√

Karena masalah-masalah itu langsung berkaitan dengan kehidupan sehari-hari, tentu saja pihak yang paling rentan adalah masyarakat lapisan bawah. Dalam tabel di atas bisa dibaca dengan jelas bahwa lima masalah pokok di bidang kesejahteraan umum itu diderita oleh masyarakat dari golongan ekonomi rendah. Sementara itu kalangan masyarakat ekonomi menengah menjadi korban dalam tiga masalah (korupsi, pengangkatan pegawai, serta fasilitas umum dan sosial). Sedangkan warga masyarakat kelas atas umumnya mengalami masalah yang berkaitan dengan fasilitas umum seperti PDAM, karena dalam layanan fasilitas sosial kelompok ini mampu mencari alternatif.

Ditinjau dari segi geografis, penduduk pedalaman mengalami lima masalah. Sedangkan penduduk perkotaan mengalami empat masalah. Dari lima masalah pokok itu ternyata empat masalah (korupsi, hak ulayat, pengangkatan pegawai, serta fasilitas umum dan sosial) diderita baik oleh penduduk pedalaman maupun perkotaan. Empat masalah ini menjadi masalah harian yang sudah kronis dan penyelesaiannya kerap kali berada di luar jangkauan masyarakat.

2.1.3. Peran Pemegang Kunci Peristiwa

Karena kewajiban dan tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum ada di tangan pemerintah, maka sorotan pertama diarahkan kepada penyelenggara negara, baik di tingkat daerah maupun pusat. Sorotan kedua diarahkan kepada DPRD sebagai wakil rakyat sekaligus sebagai lembaga pengawas pemerintah. Terakhir sorotan diarahkan kepada pihak-pihak perantara, para kritisi, dan pemerhati yang

mengambil posisi berada di pihak rakyat, yakni LSM, kelompok agama, dan masyarakat adat.

2.1.3.1. *Pemerintah*

Dari uraian di atas, kinerja pemerintah selama 2000 di Tanah Papua dapat disimpulkan seperti berikut ini.

❖ Gaya Penguasa

Dari cara penanganan masalah yang muncul, pemerintah tetap menempatkan dirinya sebagai penguasa yang berhadapan dengan rakyat. Rakyat diperlakukan sebagai pihak yang perlu dikuasai dan ditundukkan — bahkan kalau perlu dengan kekerasan. Minta pertanggungjawaban dari penguasa yang masih menggunakan gaya ala Orde Baru adalah hal yang tidak masuk akal. Pertanggungjawaban hanya bisa dituntut dari rakyat oleh sang penguasa. Penguasa hanya bisa dimintai nasihat, petunjuk, kebijakan, dan perintah, sedangkan rakyat hanya bisa melaksanakannya. Dengan demikian patut dipertanyakan secara kritis jika pemerintah sekarang mengklaim dirinya sebagai pemerintahan reformasi.

❖ Kebal Salah dan Kebal Hukum (*impunity*)

Dalam paparan kasus di atas juga dengan jelas bisa dilihat bahwa pemerintah bertindak sebagai pihak yang kebal salah dan kebal hukum. Pengaduan, gugatan, bahkan unjukrasa dari masyarakat tidak mampu mengusik etika politisnya untuk memberikan pertanggungjawaban atas kebijakan yang tidak memuaskan dan menyengsarakan rakyat. Atasan yang mendapat laporan mengenai tingkah laku anak buahnya yang diduga terlibat KKN, tidak segera mengambil langkah penyelidikan sepatutnya. Sebaliknya, pengaduan masyarakat dibiarkan. Bahkan pejabat yang diduga korup justru tetap memegang kedudukan atau naik pangkat. Jelas sekali bahwa hukum seakan-akan tidak mampu menjamah pejabat yang ber-KKN.

❖ Pola Mencari Kambing Hitam

Dalam kasus transmigrasi, ada hal yang menarik untuk dicermati. Pemerintah tidak hanya mengelak dari kesalahannya, tetapi juga mempersalahkan masyarakat. Masyarakat yang mengadu dituduh sudah “terprovokasi, digerakkan oleh pihak ketiga dan dihasut provokator”. Dasar pikiran di balik ungkapan itu sebenarnya

adalah bahwa *“rakyat itu bodoh dan tidak memiliki pikiran, kemauan, dan kemampuan sendiri. Mereka seperti boneka yang tidak bisa berbuat apa-apa tanpa campur tangan pihak lain. Jadi pasti pihak lain yang menggerakkan mereka”*.

Cara berpikir seperti ini kentara sekali menggunakan pendekatan Orde Baru, yang terus-menerus mengatakan hal yang sama ketika menghadapi kritik dari kelompok-kelompok pro-demokrasi. Dengan memelihara dan mengembangkan pendekatan itu, pemerintah secara terus-menerus telah memperlemah tingkat keberdayaan masyarakat dan memperlakukakan mereka. Akan dibawa ke mana masyarakat Papua jika suara kritisnya selalu dibungkam, diberi stigma ‘provokator’, atau dijadikan kambing hitam dari kesalahan yang seharusnya dipikul pemerintah?

❖ Penggunaan Kekerasan

Yang mengejutkan, pemerintah seringkali menggunakan kekerasan dalam menghadapi warga tak bersenjata yang sedang mengadakan nasibnya. Pengusiran warga transmigrasi dari kantor DPRD yang dilakukan oleh pemerintah bersama anggota dewan dengan menggunakan kekuatan polisi, merupakan bukti bahwa penggunaan kekerasan tidak hanya digunakan di bidang politik, tetapi juga di bidang kesejahteraan sosial. Cara-cara sedemikian semakin menunjukkan bahwa pemerintah tidak memiliki kemampuan profesional untuk menangani benturan kepentingan dengan cara berunding. Sikap ini — sekali lagi — tidak lepas dari filsafat dasar yang diyakini mereka bahwa rakyat bodoh dan hanya bisa ditangani dengan senjata, bukan bahasa. Jika pemerintah mengandalkan kekerasan, siapa lagi yang bisa menolak penggunaan kekerasan untuk memecahkan masalah?

❖ Keberdayaan Masyarakat Diperlemah

Sepanjang 2000, belum nampak tanda-tanda bahwa pemerintah telah mengembangkan pemberdayaan masyarakat Papua. Secara *de facto* pengembangan sektor swasta juga amat lemah. Padahal sektor tersebut sangat menentukan daya saing masyarakat Papua dalam konteks persaingan global. Jika sektor ini diabaikan, maka sulit bagi masyarakat Papua untuk menjadi tuan di atas tanahnya sendiri. Tanpa daya saing yang dilandasi ketrampilan, penguasaan teknologi, dan pemanfaatan sumber daya alam secara bertanggungjawab, keberdayaan masyarakat akan semakin lemah.

2.1.3.2. Peran DPRD

Sebagai lembaga legislatif, DPRD memiliki tugas pokok mengawasi jalannya pemerintahan sebagai wujud dari kekuasaan rakyat. Lembaga ini juga harus menyusun peraturan perundang-undangan yang akan menjadi landasan kerja pemerintah dan masyarakat. Telaah terhadap kinerja DPRD selama 2000, akan didasarkan pada tolok ukur tersebut.

❖ Gaya Penguasa

Dari fakta-fakta yang muncul selama 2000, para wakil rakyat menghadapi masalah kesejahteraan sosial justru dengan gaya penguasa. Gaya ini sangat menonjol ketika DPRD menghadapi kelompok masyarakat yang sedang berada dalam posisi lemah. Dalam menghadapi masyarakat yang mengadukan nasib, seperti warga transmigran dan pemilik tanah adat, para wakil rakyat selalu mengambil sikap mengatur dan memerintah, daripada mendengarkan, berunding, atau mengakomodasi keluhan mereka secara adil.

Sementara itu dalam menghadapi perkara-perkara KKN, DPRD lebih memilih sikap diam, seolah-olah tidak mau tahu apa yang terjadi. Tentu saja sikap seperti itu tidak sejalan dengan tugas utamanya sebagai pengawas jalannya pemerintahan. DPRD seharusnya segera menanggapi suara-suara yang disampaikan masyarakat, yang mengadukan dugaan KKN oleh pejabat pemerintah di berbagai tingkat.

❖ Belum Berpihak Kepada Rakyat

Para anggota dewan secara terang belum mampu memenuhi perannya sebagai wakil rakyat yang mengedepankan kepentingan masyarakat, khususnya yang mengalami ketidakadilan. Dalam penanganan masalah transmigrasi misalnya, para wakil rakyat justru berpihak pada kepentingan pemerintah, meskipun jelas-jelas bahwa mereka sedang menghadapi fakta korban.

Namun ketika menghadapi gejala aspirasi “M” (merdeka), sikap para wakil rakyat cenderung akomodatif. Mengapa mereka menggunakan pendekatan yang berbeda untuk masalah ketidakadilan yang sama? Kenyataan tersebut ada baiknya diteropong dari sistem pemilu yang berlaku dewasa ini. Faktanya, banyak calon anggota legislatif yang cenderung berusaha mengumpulkan suara massa sebanyak-banyaknya, daripada memikirkan pertanggungjawabannya sebagai wakil rakyat di depan para pemilihnya. Dengan sistem pemilu seperti ini, wakil rakyat —yang notabene adalah anggota partai politik — akan sangat memperhatikan isu-isu politik

sentral dan kelompok massa strategis sebagai dua faktor utama untuk memenangkan pemilu. Karena itu mereka sangat jeli dalam menangkap dan memanfaatkan isu-isu politis.

Berdasarkan kerangka pikir seperti itu, masalah transmigrasi, KKN, tanah adat, dan fasilitas umum di Papua, bukanlah isu-isu politik sentral dan memiliki kelompok massa strategis. Lain persoalannya dengan isu Gerasem, yang jauh lebih berdaya tawar politis. Demikian pula massa yang menuntut keadilan di bidang kesejahteraan sosial, merupakan massa yang tidak memiliki daya tawar politik dan nilai keuntungan politis.

Jika para wakil rakyat belum juga menangani masalah ketidakadilan dari sudut korban, apa fungsi wakil rakyat bagi rakyat pemilihnya?

❖ Penggunaan Kekerasan

Sama halnya dengan pemerintah, DPRD seringkali menghadapi masalah ketidakadilan dengan pendekatan kekerasan. Sikap tersebut misalnya terlihat dengan jelas dalam peristiwa pengusiran warga transmigran oleh Polres Jayapura atas permintaan anggota DPRD. Kenyataan ini menunjukkan bahwa DPRD telah memberikan legitimasi bahwa pendekatan kekerasan sah digunakan untuk menangani masalah kesejahteraan. Jika ditinjau dari fungsi dasarnya sebagai lembaga pembuat undang-undang, jelas sekali bahwa penggunaan kekerasan yang diambil DPRD bertentangan dengan hakikatnya sebagai lembaga pembuat kebijakan-kebijakan hukum. Jika lembaga pembuat produk hukum sudah menghalalkan kekerasan, maka yang menjadi pertanyaan besar adalah untuk apa dan untuk siapa produk hukum itu dibuat?

2.1.3.3. *Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)*

Sebagai organisasi non-pemerintah (ornop), LSM menjalankan fungsinya sebagai alat kontrol kebijakan pemerintah dan memperkuat keberdayaan masyarakat. Peran ini mengemuka dalam menanggapi sebagian masalah di atas. Dalam masalah transmigrasi misalnya, LBH Jayapura dan LSM-LSM di tingkat nasional mendampingi masyarakat sejak gugatan awal hingga berhadapan dengan Kanwil Deptrans dan PPH, Pemda, DPRD, serta Menteri Transmigrasi dan PPH. Upaya hukum tidak mudah dilakukan oleh LSM karena sering ditafsirkan sebagai upaya pihak ketiga untuk memprovokasi masyarakat.

Dalam masalah hak ulayat, LSM-LSM membantu masyarakat menghadapi perusahaan multinasional seperti di Sorong dan Timika. Mengingat perkara hak ulayat berkaitan dengan kepentingan modal internasional, LSM yang menangani pada umumnya berasal dari tingkat nasional (Jakarta). Dengan demikian dalam menangani perkara, mereka bisa langsung berhadapan dengan pembuat kebijakan di tingkat pusat. Selain itu, mereka juga memiliki akses informasi yang kaya dan memiliki jaringan advokasi dunia. Dengan demikian daya tawar LSM-LSM ini cukup kuat ketika berhadapan dengan kekuatan-kekuatan modal dunia.

Namun demikian ada juga keterbatasannya. LSM-LSM tersebut tidak bisa mengikuti perkembangan situasi masyarakat dari hari ke hari karena kantor dan segala kegiatan rutin mereka berada di Jakarta. Hal ini seringkali menjadi hambatan kerjasama antara masyarakat adat dengan LSM-LSM nasional yang belum memiliki cabang atau rekan kerja dalam satu bidang perhatian dan keahlian di Papua.

Bagaimana dengan masalah-masalah lainnya? Harus diakui bahwa keragaman dan spesifikasi LSM di Papua belum mampu menjangkau masalah-masalah penting yang berkaitan dengan kesejahteraan umum. Masalah-masalah KKN, hak konsumen, kemerosotan pendidikan, serta kekurangan sarana dan tenaga kesehatan, belum ditangani oleh LSM yang memiliki keahlian khusus di bidang tersebut. Bidang-bidang ini makin penting untuk dikembangkan sebagai bagian dari advokasi masyarakat ketika berhadapan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang langsung mempengaruhi hidup masyarakat sehari-hari, baik di pedalaman maupun di perkotaan.

2.1.3.4. Peran Para Pemimpin Agama

Di bidang kesejahteraan umum, peran para pemimpin agama selama 2000 tidaklah menonjol. Para pemimpin agama umumnya berperan dalam hal mediasi antara pemerintah dan masyarakat atau LSM. Secara *de facto* peran mediasi tersebut kebanyakan berada di wilayah hak-hak sipil dan politik.

2.1.3.5. Peran Lembaga Masyarakat Adat

Peran lembaga adat pada umumnya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak ulayat. Berdasarkan catatan kami, lembaga adat yang berperan dalam pembelaan masyarakat selama 2000 adalah Lembaga Adat Suku Malamoi di Sorong, serta Lembaga Masyarakat Adat Suku Amungme (Lemasa) dan Lembaga Adat Suku Kamoro (Lemasko) yang keduanya ada di Timika.

Lembaga Adat Suku Moi berperan aktif bersama LSM-LSM nasional dalam memperjuangkan hak-hak masyarakat Moi ketika berhadapan dengan Pertamina. Perjuangan ini membuahkan hasil dalam suatu MOU yang menguntungkan pihak masyarakat adat. Sementara Lemasa dan Lemasko sudah bertahun-tahun berhadapan dengan PT Freeport Indonesia dalam banyak perkara. Khusus dalam perkara **CEKUNGAN** Wanagong, PTFI telah mengecoh kedua lembaga adat itu sedemikian rupa. Akibatnya latar belakang masalah, posisi tawar masyarakat adat, dan segala konsekuensi dari MOU tidak dipahami secara jernih oleh masyarakat, termasuk oleh kedua lembaga adat itu.

Yang menarik untuk dicermati adalah peran lembaga adat itu sendiri. Pada masa Orde Baru, lembaga adat didirikan oleh pemerintah untuk mendukung Golkar saat Pemilu, atau mendukung kebijakan pembangunan di desa-desa. Dengan demikian lembaga adat berperan sebagai “stempel suara pemerintah”. Pasca Orde Baru, lembaga-lembaga adat “plat merah” kebanyakan mati atau tidak berfungsi lagi. Yang masih bertahan adalah lembaga-lembaga adat yang didirikan sendiri oleh masyarakat adat.

Tiga lembaga adat di atas adalah bagian dari segelintir lembaga adat yang masih bertahan. Namun demikian, dari sekelumit proses perjuangan lembaga adat berhadapan dengan pihak pemilik modal ataupun pemerintah, bisa disimpulkan bahwa lembaga adat belum cukup cangguh dalam menangani segala aspek dan konsekuensi dari sebuah perundingan. Apalagi ketika menghadapi perundingan dengan jaringan modal atau kekuasaan negara yang sangat rapi, berkeahlian tinggi, dan memiliki berbagai akses penting.

Satu-satunya modal kuat yang dimiliki lembaga adat adalah legitimasi masyarakat. Sementara kekompakan organisasi, kemahiran berunding, dan keluasan wawasan mereka masih harus dikembangkan. Pertanyaannya: pihak manakah yang bersedia bekerjasama dengan lembaga-lembaga adat untuk mengembangkan kemampuan mereka? Juga sejauh mana keterbukaan lembaga-lembaga adat untuk melihat peluang-peluang yang perlu dikembangkan? Lebih jauh dari itu, bagaimanakah kemajuan lembaga-lembaga adat dalam mengimbangi lajunya kecanggihan pemodal dan kekuasaan negara?

2.2. HAK-HAK SIPIL DAN POLITIK

Perlindungan dan pengembangan hak-hak sipil dan politik di Papua selama 2000 amat berkaitan dengan dinamika sosial-politik di Papua yang kompleks, bergejolak, serta berkaitan dengan sejumlah aspek dasar bidang kesejahteraan umum. Upaya ini juga melibatkan pihak-pihak yang memiliki kewenangan di tingkat pusat, dan belum didukung oleh kerangka hukum yang memadai.

Kompleksitas dinamika sosial-politik di Papua, *pertama-tama* bisa dipetakan berdasarkan grafik perkembangan Gerasem yang semakin meluas, terorganisir, berpengaruh, dan melibatkan semua unsur dalam masyarakat.¹⁵ Gerasem tidak hanya melulu sebuah kemelut politik, tetapi juga berpengaruh langsung pada tingkat ekonomi masyarakat sehari-hari. *Segi kedua*, masalah Gerasem di Papua langsung bertalian amat erat dengan kekuasaan dan pemerintahan negara yang memiliki sejarah tersendiri.¹⁶ *Segi ketiga*, dinamika sosial politik itu menjadi begitu bergejolak karena tidak adanya kerangka hukum yang secara sah dan berwibawa menjadi dasar penanganan masalah. Karena tiga unsur itulah, dinamika sosial politik Papua sangat kompleks dan seringkali diwarnai kekerasan, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun oleh aparat negara.

Gambaran Faktual

1. **Penaikan bendera:** di Kemtuk Gresi-Jayapura dikibarkan berdampingan dengan Merah Putih (7/1), Serui (8/1), Manokwari (9/1), Sorong (18/1); Jayapura, Biak, Merauke, Manokwari, Sorong (1/7); Serui (18/4); peringatan tanpa penaikan bendera: Jayapura, Manokwari, Wamena, Sorong, Merauke, Fak-fak, Biak (1/5); di depan Gereja Imanuel Boswessen Sorong (22/8); Jayapura, Fak-fak, Biak, Manokwari, Timika, Merauke (1-2/12)
2. **Kekerasan negara** : kasus penembakan terhadap warga masyarakat di Nabire (28/2), operasi penurunan Bendera Bintang Kejora di Sorong (28/7 dan 22/8), operasi penurunan bendera Bintang Kejora di Wamena (6/10), operasi penurunan Bendera Bintang Kejora di Jayapura (1/12), kekerasan polisi terhadap masyarakat di Merauke (4-12/11, 2/12), operasi penyerangan polisi terhadap mahasiswa dan penduduk sipil di sekitar Abepura (7/12)
3. **Kekerasan massa** : pengeroyokan Bupati Puarada di Fak-fak (19/3), perkelahian dan pembakaran pasar Entrop-Jayapura (26/3), pembunuhan terhadap warga pencari gaharu di Kali Kopi-Timika (30/3), Wamena (18/5),

¹⁵ Uraian selengkapnya mengenai perkembangan Gerasem bisa dilihat pada Bagian II.

¹⁶ Uraian mengenai akar masalah Papua yang kami istilahkan sebagai 'memoria passionis' dapat dibaca selengkapnya pada buku *Memoria Passionis di Papua, Kondisi Hak Asasi Manusia dan Gerakan Aspirasi Merdeka: Gambaran 1999*, Jakarta: SKP Keuskupan Jayapura dan LSPP, 2001, hlm. 65-78.

Sorong (19/5), pengeroyokan sopir truk oleh Satgas Koteka hingga meninggal di Jayapura (11/8), pemalangan di Wamena (19/8), Satgas Papua mewajibkan anak sekolah untuk memberi hormat di Wamena (22/8), pemalangan kampus Uncen di Abepura (2/12), penyerangan Polsek Abepura (7/12), pembunuhan dan penganiayaan di Skouw-Jayapura (9/12), penyerangan Pos Polisi di Tor Atas (25/12)

4. **Pengungsi Internal (IDP/ Internally Displaced People)**: pengungsi dari Maluku ditolak di Sorong (28/7), Manokwari (29/7), dan akhirnya diterima setelah ada perundingan di Jayapura (30/7, 1/8, 5/8), pengungsi akibat peristiwa Wamena (6/10), Jayapura (17/12), Merauke (4/11, 2/12), orang Biak yang kembali dari Maluku ke kampungnya di Biak (17/12)

2.2.1. Gambaran Permasalahan: Tindak Kekerasan

2.2.1.1. Tindak Kekerasan oleh Masyarakat.

Berkaitan dengan persoalan ini, pembahasan akan dibatasi pada tindak kekerasan yang (diduga) bermotif politis. Sedangkan tindak kekerasan yang bersifat kriminal tidak akan disinggung karena berada di luar cakupan pembahasan buku ini.

Selama 2000, terdapat sejumlah kasus yang menyiratkan (bahkan secara jelas) bermuatan politis. Kasus-kasus tersebut adalah:

- Pengeroyokan Bupati Puarada di Fakfak (19 Maret);
- Penyerangan terhadap penduduk sipil di Wamena (6 Oktober);
- Penyerangan terhadap penduduk sipil di Merauke (4 September dan 2 Desember);
- Penyerangan Polsek Abepura (7 Desember);
- Penyerangan terhadap anggota TNI di Tiom (15 Desember); serta
- Penyerangan pos polisi di Tor Atas (25 Desember).

Kasus penyerangan di atas bukanlah kasus kriminal biasa, karena yang jadi sasarannya adalah aparat pemerintah, instansi polisi, atau militer. Penyerangan itu juga berkaitan dengan pengibaran bendera, atau berkaitan dengan operasi polisi atau militer. Dengan demikian, kasus-kasus tersebut sangat beralasan untuk disebut tindakan bermotif politis.

Walaupun kasus-kasus itu merupakan tindakan bermotif politis, perlu dibedakan antara penyerangan terhadap penduduk sipil oleh aparat negara dan penyerangan yang ditujukan kepada aparat negara (baik sipil maupun militer) oleh masyarakat. Perbedaan ini penting dilakukan untuk menunjukkan bahwa di Papua kekerasan horizontal terjadi hanya setelah ada penyerangan lebih dulu dari pihak aparat keamanan kepada kelompok masyarakat atau Satgas Papua.

Penyerangan terhadap penduduk sipil bukanlah target utama atau langkah

terarah yang direncanakan, melainkan dampak dari kekerasan yang telah lebih dulu dipicu oleh aparat negara. Pola ini terjadi di Wamena dan Merauke. Lain halnya dengan penyerangan terhadap pos-pos polisi atau tentara. Jelas bahwa sasaran-sasaran yang dianggap lambang-lambang kekuasaan negara itu menjadi target utama tindak kekerasan. Kenyataan ini kadangkala kurang dipahami oleh publik, karena informasi ini kurang terangkat di media massa, atau terdistorsi oleh pernyataan pejabat-pejabat yang lebih mendapat tempat di media massa.

2.2.1.2. Tindak Kekerasan Negara

Dalam catatan peristiwa 2000, hampir semua kekerasan negara dilakukan berkaitan dengan meningkatnya dinamika Gerasem yang disertai dengan pengibaran bendera Bintang Kejora di berbagai tempat di Papua. Berbeda dengan kekerasan kriminal yang dilakukan warga masyarakat, kekerasan negara yang dilakukan TNI dan Polri tidak terjadi secara spontan, lokal, tanpa tujuan, atau tak berdasar.

Untuk memahami pola pendekatan keamanan di Papua, terlebih dahulu perlu ditelaah sejumlah kebijakan pemerintah dan kepolisian dalam menyikapi perkembangan Gerasem di Papua. Arti “kebijakan” dalam hal ini kami pahami berdasarkan pengertian yang lazim dalam pengadilan hak asasi manusia nasional maupun internasional. Dalam paham pengadilan HAM, kebijakan dipahami dalam dua pengertian. *Pertama*, semua dokumen tertulis yang dikeluarkan oleh lembaga negara yang berwenang; dan yang *kedua* semua tindakan negara yang selalu diulang dengan pola yang sama dalam menghadapi pola kejadian yang serupa.¹⁷

2.2.1.3. Kebijakan Tertulis

Kebijakan tertulis yang jadi pedoman tindakan pemerintah, Polri, dan TNI sekurang-kurangnya terdiri dari dokumen-dokumen berikut ini:

- ❖ Nota Dinas Dirjen Kesbang dan Linmas kepada Mendagri dengan nomor 578/ND/KESBANG/D IV/VI/2000

Dokumen ini merupakan hasil rapat koordinasi khusus Dirjen Kesbang dan Limas Depdagri pada 8 Juni 2000 untuk menghadapi situasi di Papua. Rapat ini melibatkan unsur Bakin, Bais TNI, Spam Mabes AD, Kaster TNI, Sintel Mabes Polri,

¹⁷ Paham yang sama digunakan dalam pengadilan HAM internasional yang menangani kasus Yugoslavia dan Rwanda. Lihat Simon Chesterman, “An altogether different order: defining the elements of crimes against humanity”, dalam *Duke Journals of Comparative and International Law*, No. 10, tahun 2000, hlm. 370-390.

Kostrad, dan Kopassus. Dokumen tersebut merupakan tanggapan pemerintah pusat setelah keluarnya Resolusi Kongres Rakyat Papua II yang hendak memisahkan diri dari NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Di dalam dokumen tersebut diuraikan secara rinci dasar, tujuan, tugas pokok, sasaran operasi, pelaksana, waktu pelaksanaan, tempat pelaksanaan, metoda operasi, sifat operasi, dan rencana kegiatan.

Dalam dokumen itu disebutkan:

Rangkaian operasi pengkondisian wilayah dan pengembangan jaringan komunikasi dimaksud, bertujuan untuk menciptakan situasi dan kondisi yang kondusif di Propinsi Irian Jaya (Papua) pada khususnya dan Indonesia pada umumnya. Upaya diplomasi dilakukan untuk mendapatkan dukungan politis dari dunia internasional atas kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan penciptaan situasi dan kondisi kondusif tersebut, diharapkan roda pemerintahan dan pembangunan di Irian Jaya (Papua) dapat berjalan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat, dan pada gilirannya dapat meningkatkan kredibilitas pemerintah Indonesia; baik bagi rakyat Indonesia maupun dunia internasional.

Berdasarkan tujuan tersebut, operasi penanganan Papua terdiri dari tiga langkah yang dilakukan serentak: (1) pengkondisian wilayah, (2) pengembangan jaringan komunikasi, dan (3) upaya diplomasi. Dua langkah terarah ke dalam negeri demi terciptanya keamanan sehingga kegiatan pemerintah dan kehidupan ekonomi berjalan lancar. Langkah ketiga dimaksudkan sebagai upaya meraih dukungan dari dunia internasional agar tetap mendukung NKRI.

Tujuan tersebut dibebankan pada enam instansi pemerintah di tingkat pusat dan daerah. Yakni Departemen Dalam Negeri, Departemen Pertahanan dan Keamanan, Departemen Luar Negeri (khusus untuk operasi diplomasi), Kepolisian Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, Badan Koordinasi Intelijen Negara, Badan Intelijen Strategis TNI, Muspida Propinsi Irian Jaya (Papua) dan propinsi-propinsi lainnya.

Melihat cakupan lembaga yang dilibatkan, tanggapan pemerintah pusat itu rupanya tidak main-main. Karena, keenam lembaga tersebut merupakan lembaga-lembaga yang menangani dinamika kehidupan sosial politik di Indonesia dalam semua bidang kehidupan. Menjadi jelas bahwa pemerintah betul-betul ingin menutup

setiap ruang gerak bagi pertumbuhan Gerasem di Papua. Selain itu, pemerintah juga melibatkan empat kelompok yang memiliki kemampuan mempengaruhi masyarakat luas. Mereka adalah kelompok media massa, tokoh agama dan tokoh masyarakat asal Papua, anggota Pepera (Penentuan Pendapat Rakyat) dan organisasi kemasyarakatan yang mendukung NKRI, serta kalangan LSM.

Kegiatan operasi pengkondisian dan penggalangan tersebut terdiri dari dua tahap. Tahap pertama dilaksanakan pada Juni sampai Agustus 2000 dalam bentuk kegiatan persiapan, penjajakan, dan konsolidasi. Tahap kedua dilaksanakan pada September 2000 sampai Mei 2001 dalam bentuk kegiatan operasi teknis.

❖ Keputusan DPRD Tk. I Irja tentang Pengembalian Nama Irian Jaya menjadi Papua

Keputusan DPRD Tk. I bernomor 7/DPRD/2000 mengenai pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua dikeluarkan pada 16 Agustus 2000. Dalam dokumen itu dijelaskan bahwa keputusan tersebut diambil berdasarkan beberapa hal. *Pertama* berdasarkan pertimbangan “berbagai aspirasi masyarakat yang menghendaki pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua”. *Kedua* berdasarkan dua Surat Gubernur Irja yang mendukung perubahan nama propinsi. Masing-masing surat No. 120/928/SET tanggal 8 April 2000 perihal perubahan nama Propinsi Irian Jaya menjadi Propinsi Papua, dan No. 125/2407/SET tertanggal 20 Juli 2000 perihal usulan penggantian nama Propinsi Irian Jaya menjadi Propinsi Papua. *Ketiga*, adanya laporan panitia khusus (DPRD TK. I) Pengembalian Nama Irian Jaya menjadi Papua yang disampaikan pada rapat paripurna khusus pada 16 Agustus 2000. *Keempat* berdasarkan kesepakatan para anggota DPRD sendiri dalam rapat paripurna pada 16 Agustus 2000.

Ada dua hal penting yang perlu dicatat. *Pertama*, dalam bagian “mengingat ” terdapat lima butir keputusan hukum. Dua butir di antaranya berupa undang-undang yang mengatur pembentukan propinsi dan kabupaten di Irian Jaya dan perubahan nama Irian Barat menjadi Irian Jaya. Berdasarkan tata perundangan Indonesia, keputusan DPRD Tk. I berada di bawah keputusan DPR-RI. Sehingga dari segi hukum, keputusan DPRD itu tidak membawa konsekuensi hukum apa-apa. *Kedua*, keputusan DPRD tidak lengkap dan cermat, karena tidak menjelaskan apakah nama Papua diberlakukan untuk nama propinsi atau nama populer saja yang tidak memiliki daya ikat hukum.

❖ Kesepakatan Muspida Tk. Irja dengan Presidium pada 3 Oktober 2000¹⁸

Kesepakatan ini merupakan hasil pembicaraan antara Muspida Tk. I Irja dengan Presidium Dewan Papua (PDP) dalam masalah penurunan bendera Bintang Kejora di seluruh wilayah Papua. Perundingan tersebut mencapai kesepakatan bahwa:

- 1) Batas waktu penurunan Bintang Fajar (bendera Bintang Kejora) diperpanjang dari 5 Oktober 2000 sampai dengan 19 Oktober 2000. Namun penetapan tanggal tersebut bukan merupakan harga mati.
- 2) PDP dan Muspida Propinsi Irian Jaya masing-masing akan menghadap Presiden untuk meminta petunjuk mengenai masalah pengibaran bendera Papua.

Dengan kesepakatan ini proses penurunan bendera Bintang Kejora diharapkan dapat dilaksanakan secara damai dan tanpa kekerasan.

❖ Dokumen Pendekatan “Kasih Sayang”

Sebenarnya dokumen tersebut berjudul “Telaahan Staf Polda Irian Jaya tentang Upaya Polda Menanggulangi Kegiatan Separatis Papua Merdeka dalam Rangka Supremasi Hukum”. Dokumen itu ditandatangani Brigjen (Pol.) S.Y. Wenas selaku Kapolda Irja pada 2 November 2000. Isinya merupakan analisis Polda yang ditujukan kepada Kapolri mengenai perkembangan Gerasem sejak 12 November 1999, Mubes Papua pada Februari 2000, Kongres Rakyat Papua II pada Juni 2000, dan lobi PDP ke luar negeri. Menanggapi perkembangan tersebut Polda Irja pada intinya menetapkan tiga langkah: pre-emptif, preventif, dan represif.

Pendekatan Kasih Sayang merupakan bagian dari langkah pertama (langkah pre-emptif). Upaya yang dilakukan di antaranya adalah menjalin relasi baik dengan para pemimpin agama, pemimpin masyarakat, dan PDP, serta memprioritaskan putera daerah dalam penerimaan anggota Polri.

Sementara tindakan preventif merupakan tindakan berjaga-jaga di wilayah Polres yang dianggap rawan, pengamanan pelabuhan dengan razia miras (minuman keras) dan senjata tajam, serta pengawasan kegiatan sosialisasi hasil Mubes dan Kongres Rakyat Papua.

Tindakan represif meliputi operasi terhadap miras, senjata tajam, senjata api, dan narkoba, operasi terhadap penyegelan (pemalangan) dan pungli, penyidikan

terhadap tokoh PDP yang diduga melakukan makar; operasi penurunan bendera Papua, pembubaran Satgas Papua, pembubaran lokasi latihan militer TPN (Tentara Pembebasan Nasional) di Merauke dan Jayapura, serta menangkap dan mendeportasi warga negara asing yang bersimpati pada kegiatan separatis.

Dengan demikian, pendekatan Kasih Sayang sebenarnya bagian kecil saja dari seluruh operasi Polda. Lebih dari sekedar analisis, dokumen ini juga memberi pegangan rinci untuk seluruh jajaran Polri di wilayah Polda Irija mengenai bagaimana menangani Gerasem. Karena itu segala tindakan Polri memiliki pola komando yang jelas.

Hal penting lainnya yang patut dicatat dari dokumen tersebut adalah tanggapan Polda Irija terhadap sejumlah kebijakan pemerintah pusat dan daerah yang dinilai mempersulit kedudukan aparat keamanan. Kebijakan tersebut antara lain pencabutan DOM (Daerah Operasi Militer) di Irian Jaya yang menyudutkan TNI, sumbangan satu milyar rupiah dari Presiden untuk Kongres Rakyat Papua II, pernyataan Presiden yang membolehkan bendera Bintang Kejora dikibarkan, serta diberikannya kesempatan kepada PDP untuk mengadakan sosialisasi hasil-hasil kongres.

Bagian terakhir dokumen tersebut menjelaskan alternatif jalan pemecahan masalah menurut Polda Irija yang diusulkan kepada Mabes Polri. *Pertama*, jalan hukum murni, dengan konsekuensi adanya benturan dengan masyarakat dan kemungkinan jatuhnya korban jiwa maupun materiil yang cukup besar, khususnya saat menghadapi Gerasem. *Kedua*, penegakan hukum dengan menggunakan pendekatan sosiologis dan kultural. Hanya saja alternatif ini akan makan waktu lama dan sulit diterapkan pada Gerasem, karena PDP dinilai bermuka dua. *Ketiga*, pendekatan hukum disertai pendekatan sosiologis dan kultural, dengan syarat penegakkan hukum harus dilaksanakan secara konsisten dan, jajaran polda harus dibekali pengetahuan budaya, serta harus didukung instansi lain. Polda Irija mengusulkan pilihan ketiga, dengan nama "Pendekatan Kasih Sayang".

❖ Rencana Operasi "Tuntas Matoa 2000"

Bersamaan dengan tanggal keluarnya dokumen Pendekatan Kasih Sayang, Polda Irian Jaya juga mengeluarkan dokumen rencana operasi "Tuntas Matoa 2000" dengan No. Pol.: R/Renops/XI/2000" tanggal 2 November 2000. Rencana operasi

¹⁸ Teks selengkapnya dapat dibaca pada bagian lampiran.

ini pada intinya merupakan tindak lanjut dari Pendekatan Kasih Sayang. Dalam bagian analisis situasi, Polda Irja dengan amat jelas menyatakan tiga hal. *Pertama*, lobi elit politik Papua ke Vanuatu, Nauru, dan Kongres Amerika Serikat dianggap “telah berhasil memberikan keyakinan kepada masyarakat Papua bahwa kemerdekaan Negara Papua Barat akan segera terwujud”. *Kedua*, langkah aparat keamanan terhadap Gerasem tidak didukung oleh pemerintah pusat yang dinilai “sangat akomodatif dan toleran dengan memposisikan permasalahan aspirasi Papua Merdeka dalam wacana demokratisasi”. *Ketiga*, “operasi penurunan bendera dan senjata tajam yang menimbulkan bentrokan fisik dan korban jiwa dinilai telah diperalat oleh kelompok pendukung Papua Merdeka. Operasi itu dijadikan momentum penting untuk mendesak pemerintah dan DPR agar menarik pasukan Brimob dan TNI non-organik keluar dari Irja karena dianggap telah melanggar HAM. Selain itu, tindakan penegakan supremasi hukum oleh aparat kepolisian dianggap sebagai bentuk-bentuk pelanggaran kebebasan berdemokrasi...”

Berdasarkan analisis itulah, Polda Irja merencanakan Operasi Tuntas Matoa yang berlangsung selama 90 hari. Tujuannya antara lain (1) “...membatasi ruang gerak dan mematahkan kegiatan kelompok Separatis/simpatisannya yang menjurus pada pemisahan diri dari wilayah NKRI”; (2) “Mencegah terbentuknya pemerintahan transisi dan sejenisnya yang dibentuk oleh kelompok elit politik dan Simpatisannya”; (3) Berjalannya dinamika kehidupan masyarakat baik dalam bidang ekonomi maupun pemerintahan daerah. Untuk melaksanakan operasi itu Polda Irja melibatkan 10 jajaran Polres di seluruh Papua, mengerahkan seluruh kekuatan BKO Polri dan TNI, serta seluruh fungsi dalam jajaran Polda Irja.

Dibandingkan dengan Pendekatan Kasih Sayang, tujuan operasi ini jauh lebih tegas. Begitu juga dengan sasarannya. Ada empat sasaran operasi itu, yakni: (1) Penjagaan tempat-tempat kegiatan separatis; (2) Dilakukan tindakan hukum terhadap kelompok yang nyata-nyata melakukan kejahatan dan tindak pidana; (3) Kelompok separatis, simpatisan, dan anggota Polri yang terlibat diselidiki dan dilakukan penggalangan; (4) Terhadap kelompok masyarakat yang menginginkan pemisahan diri dari NKRI akan ditangani dengan jalan penerangan melalui media massa.

❖ Kesepakatan Muspida Tk. I dengan PDP pada 9 November 2000 mengenai

Pembatasan Pengibaran Bendera Bintang Kejora.¹⁹

1. Masalah politik dan keamanan yang menyangkut posisi dan peran PDP di Propinsi Irian Jaya ditangani oleh Muspida dan PDP dalam hubungan kemitraan dengan pendekatan musyawarah dan dialogis.
2. Bendera Bintang Kejora hanya diperbolehkan berkibar di lima kabupaten, yaitu Jayapura, Yapen Waropen, Merauke, Puncak Jaya dan Manokwari, mulai 1 Desember 2000 dan hanya boleh berkibar satu bendera di rumah Ketua Lembaga Masyarakat Adat. Sedangkan di sembilan kabupaten lainnya tidak boleh dikibarkan.
3. Mulai 2 Desember 2000 Posko Satgas Papua dan bendera Bintang Kejora yang berada di Gedung Dewan Kesenian Irian Jaya sudah harus dipindahkan ke rumah Ketua Lembaga Masyarakat Adat (LMA) Papua.

❖ Maklumat Kapolda 12 November 2000 untuk Membubarkan Satgas Papua
Maklumat No. Pol. MAK/02/XII/2000 dikeluarkan oleh Kapolda Irja, Brigjen (Pol.) S.Y. Wenas. Maklumat itu berisi larangan terhadap berbagai bentuk organisasi bersenjata yang mengarah pada tindakan separatis, seperti TPN dan sejenisnya.

Berdasarkan dokumen-dokumen itulah aparat kepolisian, dengan dibantu TNI, menangani masalah politik yang berkembang di Papua, khususnya yang berkaitan dengan Gerasem.

2.2.1.4. Kebijakan Tak Tertulis

Yang dimaksud kebijakan tak tertulis adalah: (1) kebijakan lisan para pejabat tinggi negara, pimpinan Polri, dan komandan TNI yang memiliki kewenangan, serta (2) pola bertindak pejabat negara, aparat kepolisian, dan TNI dalam menangani keamanan dan ketertiban masyarakat. Berdasarkan paparan fakta selama 2000, terdapat sejumlah kebijakan tak tertulis yang bersifat mendasar seperti berikut ini.

- ⇒ Peringatan dari Mendagri Soerjadi Soedirja agar tokoh Papua tidak memproklamirkan Papua Merdeka pada 1 Desember. Jika peringatan ini tidak diindahkan maka mereka akan berhadapan dengan aparat keamanan (22 Februari).
- ⇒ Penyerangan polisi terhadap penduduk sipil di Nabire (28 Februari).

¹⁹ Teks selengkapnya dapat dibaca pada bagian lampiran.

- ⇒ Kesediaan Presiden Abdurrahman Wahid untuk membuka Kongres Rakyat Papua II (23 Maret).
- ⇒ Sumbangan Presiden Abdurrahman Wahid sebesar Rp 1 milyar untuk dana Kongres Rakyat Papua II.
- ⇒ Permintaan Ketua DPR-RI, Akbar Tandjung, kepada Presiden dan Panglima TNI agar mengambil tindakan tegas bila Kongres Rakyat Papua II mendeklarasikan kemerdekaan Papua (4 Juni).
- ⇒ Penyerangan polisi terhadap penduduk sipil di Sorong (27 Juli).
- ⇒ Operasi polisi dalam menurunkan bendera Papua di Sorong (22 Agustus).
- ⇒ Briefing Kapolri, Jenderal S. Bimantoro, terhadap Kapolda Irja agar menindak tegas Gerasem (29 September).
- ⇒ Operasi polisi dalam menurunkan bendera Papua di Wamena (6 Oktober).
- ⇒ Perintah Kapolres Jayapura, Ajun Komisaris Besar Polisi (AKBP) Daud Sihombing, agar Satgas Papua mengosongkan Gedung Kesenian Irian Jaya di Jayapura (30 Oktober).
- ⇒ Penyerangan polisi terhadap penduduk sipil di Merauke (11 April).
- ⇒ Penolakan Menteri Koordinator Sosial, Politik dan Keamanan, Susilo Bambang Yudhoyono, terhadap pergantian nama Irian Jaya menjadi Papua (30 Nopember).
- ⇒ Operasi polisi dalam menurunkan bendera Papua di Jayapura (1 Desember).
- ⇒ Penyerangan polisi terhadap penduduk sipil di Merauke (2 Desember).
- ⇒ Operasi penyerangan polisi terhadap penduduk sipil di asrama Abepura dan pemukiman Kotaraja (7 Desember).
- ⇒ Permintaan Presiden Abdurrahman Wahid agar Ketua PDP, Theys H. Eluay, dibebaskan (25 Desember).

Kebijakan tak tertulis di atas, seringkali mendatangkan tindakan kekerasan yang dilakukan oleh aparat negara selama 2000. Dari fakta-fakta yang ada, kekerasan tersebut dengan sangat jelas dapat digolongkan dalam (1) penyerangan terhadap penduduk sipil, dan (2) pengibaran bendera.

2.2.2.5. Penyerangan Terhadap Penduduk Sipil

Nabire. Penyerangan polisi terhadap penduduk sipil di Nabire terjadi pada 28 Februari sampai 4 Maret 2000. Bentrokan terjadi setelah sekitar 400 orang penjaga bendera

Bintang Kejora di Nabire bertemu dengan rombongan Brimob. Dalam peristiwa itu Manase Erari, yang berusaha untuk menenangkan situasi, ditembak oleh Brimob dari jarak dekat. Warga memprotes Polres Nabire atas penembakan itu. Brimob juga menembak Maximus Bunay di punggungnya hingga tewas. Keesokan harinya Willem Manimwarba, yang menjadi saksi mata penembakan Manase Erari, juga ditembak di Taman Gizi, Nabire. Korban meninggal di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Nabire karena kehabisan darah. Korban lainnya, Yance Pekei, mengalami penyiksaan dengan cara diheker telinganya setelah ditangkap aparat. Selain itu jari-jari tangannya diikat dengan plastik yang kemudian dibakar, disundut, dipukul dengan popor senapan, mulutnya dimasuki laras pistol, dan disetrum.²⁰

Sorong. Dalam peristiwa Sorong pada 27 Juli 2000, aparat Brimob dan TNI-AL melepaskan tembakan ketika membubarkan aksi ratusan orang yang menolak kedatangan pengungsi dari Maluku. Peristiwa itu mengakibatkan 13 orang mengalami luka tembak, serta seorang di antaranya ditangkap dan dipukuli hingga mengalami luka-luka. Brimob kemudian menyerang pos-pos Satgas Papua dan menangkap enam orang anggotanya. Pada 28 Juli 2000, aparat Brimob juga mengadakan pawai keliling kota Sorong dengan melepaskan tembakan ke udara. Aksi ini membuat suasana kota Sorong jadi mencekam.

Merauke. Peristiwa Merauke terjadi pada 4 November 2000. Peristiwa itu dipicu oleh pertengkaran keluarga yang melibatkan sanak saudaranya masing-masing. Seorang anggota Brimob berusaha melerai perkelahian itu. Tetapi usaha tersebut rupanya tidak diterima pihak-pihak yang berkelahi sehingga mereka memukul anggota Brimob tersebut. Akibat pemukulan itu, aparat Brimob dengan menggunakan tiga truk mendatangi pihak-pihak yang berkelahi. Mereka melakukan penangkapan dan penganiayaan. Tindakan itu membangkitkan kemarahan warga Papua. Mereka balik melakukan tindak kekerasan terhadap warga non-Papua dan mengakibatkan gelombang pengungsian. Tindak kekerasan ini kembali dibalas aparat keamanan dengan terus melakukan penangkapan, penahanan, penganiayaan, serta penembakan sewenang-wenang. Pertikaian berlanjut hingga 12 November 2000. Akibat peristiwa ini,

²⁰ "Laporan Situasional Nabire, Kabupaten Nabire: Peristiwa 28 Februari 2000 sebelum dan sesudahnya", Jayapura: SKP Keuskupan Jayapura, Juni 2000.

sembilan orang meninggal dunia dan 46 orang mengalami luka luka berat dan ringan.²¹

Jakarta. Pada 1 Desember 2000, mahasiswa Papua di Jakarta memperingati hari kemerdekaan bangsa Papua ke-39 dan melakukan aksi unjukrasa di depan Kedubes Belanda dan Amerika. Aksi ini awalnya berlangsung damai. Namun kemudian terjadi bentrokan antara para pengunjukrasa dengan kepolisian yang bermaksud membubarkannya. Dalam peristiwa tersebut Polda Metro Jaya menangkap tujuh orang pengunjuk rasa. Tiga di antaranya kemudian dibebaskan, sementara empat orang lainnya tetap ditahan. Mereka yang ditahan adalah Matias Rumbapuk, Laun Wenda, Hans Gobay, dan Yosef Wenda. Selama di tahanan mereka mengalami penyiksaan, perlakuan diskriminatif, dan dituduh melakukan tindakan makar.

Abepura. Pada 7 Desember 2000, sekitar pukul 01.30 WIT, terjadi penyerangan Polsek Abepura oleh sekelompok massa tak dikenal. Penyerangan itu mengakibatkan Bripta Petrus Epa meninggal dunia dan tiga anggota polisi lainnya luka-luka, yakni Bripta Darmo, Bripta Mesak Kareni, dan Bripta Yoyok Sugiarto. Selain itu terjadi juga penyerangan terhadap Kantor Dinas Otonom Kotaraja dan pembakaran ruko di Abepura. Kepolisian Resort Jayapura kemudian melakukan operasi pengejaran di bawah pimpinan Kapolres Jayapura, AKBP Drs. Daud Sihombing, S.H. pada pukul 02.00 WIT. Pengejaran diarahkan ke tiga asrama mahasiswa di Abepura (Asrama IMI, Asrama Ninmin, dan Asrama Yapen-Waropen) serta ke pemukiman penduduk di Jl. Baru Kotaraja, Skyline, dan Abepantai. Dalam operasi itu puluhan orang ditangkap, ditahan, serta disiksa di Polres Jayapura dan Polsek Abepura karena dituduh sebagai pelaku penyerangan. Dua pelajar laki-laki yang ikut ditahan, Joni Karunggu dan Orry Doronggi, meninggal dunia dalam tahanan Polres Jayapura, serta seorang pelajar lainnya, Elkius Suhuniap, ditembak mati oleh Satuan Brimob di Skyline.

Jika dilihat dari kerangka hak-hak sipil dan politik, penyerangan terhadap penduduk sipil itu didasari oleh dua asumsi polisi terhadap kelompok masyarakat Papua. Asumsi *pertama*, polisi menggolongkan masyarakat Papua sebagai kelompok separatis dan simpatisannya. Masyarakat asal Pegunungan Tengah bahkan diberi stigma yang lebih tajam, yakni “penyerang”. Dalam dokumen resmi Departemen Dalam

²¹ Laporan LBH Pos Merauke, “Pembantaian Orang Papua oleh Aparat Polisi/Brimob dan Eksesnya terhadap Orang Non-Papua di Kota Merauke”.

Negeri maupun kepolisian, kelompok separatis ini dinilai tidak perlu lagi diajak bicara atau berunding, melainkan harus segera ditindak secara tegas. Karena itu bisa dipahami jika upaya-upaya yang dilakukan pemerintah, baik oleh Pemda maupun oleh Presiden -- dengan mengajak berunding, membuat kesepakatan, mengganti nama Irian Jaya menjadi Papua -- dinilai terlalu toleran dan akomodatif. Sikap dan tindakan keras pihak kepolisian juga didasari oleh asumsi *kedua*, bahwa isu HAM dan demokrasi dijadikan dalih oleh kelompok pro-demokrasi dan kelompok separatis untuk membela kepentingan politiknya ketika aparat keamanan bertindak keras terhadap mereka.

Dengan dua asumsi tersebut, baik penilaian polisi terhadap masyarakat Papua maupun informasi intelijen, sudah terdistorsi dan tidak pandang bulu lagi dalam bertindak. Kasus-kasus di atas membuktikan bahwa polisi telah melakukan penyerangan terhadap penduduk sipil yang tidak terbukti memiliki kaitan dengan gerakan politik tertentu, atau penduduk sipil yang tidak melakukan kekerasan bersenjata dengan pola yang sama. Terhadap mereka polisi telah melakukan penganiayaan, pembunuhan, penyiksaan, perampasan kebebasan secara sewenang-wenang, dan menimbulkan suasana ketakutan. Dampak dari penyerangan polisi itu tidak berhenti pada jatuhnya korban luka-luka maupun meninggal dunia, tapi juga meluas pada pengungsian kelompok-kelompok masyarakat yang merasa tidak aman.

2.2.2.6. Kekerasan yang Berkaitan dengan Pengibaran Bendera Papua

Merauke. Pada 16 Februari 2000, aparat kepolisian melepaskan tembakan ke arah massa untuk menghentikan aksi pengibaran bendera Bintang Kejora. Akibatnya seorang pelajar SMU, Paskalis Butayob, meninggal dunia dengan luka di punggung dan dada. Dua orang lainnya, Petrus Ketam dan Lazarus Kawakok, mengalami luka parah hingga harus dirawat di RSUD Merauke. Menurut temuan dokter, mereka ditembak dengan peluru tajam.

Sorong. Pada 22 Agustus 2000, aparat kepolisian melepaskan tembakan secara beruntun ketika membubarkan aksi pengibaran bendera Bintang Kejora di depan Gereja Imanuel Boswesen, Kampung Baru, Sorong. Pengibaran itu dilakukan oleh sekitar 60 orang dari Pulau Waigeo Utara. Massa yang ketakutan akhirnya membubarkan diri. Dalam peristiwa ini tiga orang tertembak dan meninggal dunia, 15 orang hilang, dan 12 lainnya mengalami luka tembak. Aparat Brimob kemudian menangkap 36 orang warga, dan 28 orang di antaranya kemudian ditahan. Menurut penuturan salah seorang korban,

setelah ditahan mereka kemudian dimasukkan ke dalam ruangan kecil dan kotor secara bersamaan. Mereka yang ditahan dituduh telah melanggar pasal 106 dan 114 KUHP mengenai usaha pemisahan wilayah.

Wamena. Peristiwa Wamena yang terjadi pada 6 Oktober 2000 memiliki keistimewaan. Operasi penurunan bendera yang dipimpin Kapolres Suripatty sebenarnya telah menyalahi kesepakatan antara Muspida Tk. I Irja dengan tokoh-tokoh Gerasem. Dalam kesepakatan itu dinyatakan bahwa penurunan bendera Bintang Kejora akan dilakukan pada 19 Oktober 2000. Itupun bukan harga mati. Kapolda Irja, Brigjen (Pol.) S.Y. Wenas yang ikut dalam menyusun kesepakatan, justru menjadi orang yang memerintahkan operasi penurunan itu. Operasi tersebut berdampak sangat besar karena membangkitkan kekerasan horisontal antara masyarakat Papua dengan non-Papua. Akibatnya 34 orang meninggal dunia, 88 orang luka-luka, 13.466 orang menjadi pengungsi internal (*Internally Displaced People* -- IDP), 83 orang ditangkap dan disiksa dalam tahanan, serta 22 orang diproses secara hukum.

Dampak yang lebih jauh dari peristiwa ini adalah terjadinya perpecahan di antara masyarakat, serta lumpuhnya sektor ekonomi, pemerintahan, dan pendidikan dalam jangka panjang.²² Yang mengherankan adalah kebijakan pemerintah daerah untuk mengisolasi daerah kerusuhan selama satu minggu. Bahkan bantuan kemanusiaanpun dilarang masuk. Selain itu tidak ada upaya investigasi menyeluruh terhadap peristiwa itu untuk mencari kebenaran. Akibatnya persepsi yang ditampilkan di media massa (terutama media massa nasional) dibelokkan dari konflik vertikal menjadi konflik horisontal yang diwarnai unsur agama. Kunjungan Komnas HAM ke tempat kejadian juga hanya sebatas pemantauan lapangan.

Jayapura. Tidak terjadi kekerasan dalam peristiwa penurunan bendera Bintang Kejora di depan Gedung Kesenian Irian Jaya, pada 1 Desember 2000. Dalam peristiwa itu pihak PDP terus mencoba membujuk kepolisian dan massa (yang tak bersenjata) untuk menahan diri. Sementara aparat kepolisian saat itu telah siap melakukan upaya paksa dengan senjata. Namun pada hari berikutnya, 2 Desember 2000, empat orang Satgas Papua pengibar Bendera Bintang Kejora, yakni Hery Pele (23 tahun), Jimmy Doyapo (19

²² Lihat "Peristiwa Tragedi Kemanusiaan Wamena, 6 Oktober 2000", laporan Investigasi Tim Kemanusiaan Wamena yang dikoordinasikan oleh SKP Keuskupan Jayapura bersama LBH Jayapura, Els-HAM Papua, dan Kontras Papua, 27 Januari 2001.

tahun), Yunus Hujabi (24 tahun), dan Yehuda Soronto (41 tahun) yang memimpin barisan, ditangkap dan ditahan di Polres Jayapura.

Merauke. Pada 2 Desember 2000, sekitar pukul 06.00 WIT, terjadi pengibaran bendera Bintang Kejora di Lapangan Pemda Merauke oleh sekelompok massa. Karena pengibaran itu terjadi di luar kesepakatan Muspida, pihak kepolisian berusaha menurunkan bendera tersebut. Namun akhirnya massa sendiri yang menurunkannya sekitar pukul 08.45 dan kemudian berangsur-angsur membubarkan diri. Tak lama kemudian, datang sekitar 100 orang massa dari Kampung Kuda Mati dengan bersenjata busur, tombak, dan parang. Mereka merobek bendera Merah Putih yang berkibar di depan Kantor Dinas Pariwisata Merauke dan menyerang aparat kepolisian yang sedang berjaga di depan Kantor Bupati. Aparat kepolisian segera mengeluarkan tembakan. Akibatnya enam orang meninggal seketika, dua lainnya meninggal di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD), serta tiga lainnya mengalami luka berat, termasuk seorang anggota Dalmas (Pengendali Massa). Kapolres Merauke, Superintendent Polisi Drs. Agus Mulyono, mengatakan bahwa situasi bisa dikendalikan dan 12 orang anggota Satgas Papua serta Ketua Panel Merauke, Januarius Wiwaron, ditahan.

Jika dilihat dari kaca mata susunan perundangan negara, operasi penurunan bendera merupakan kesalahan hukum yang dilakukan pihak kepolisian. Sebab, Presiden sendiri sebagai kepala pemerintahan sudah mengizinkan pengibaran bendera Papua dan tidak pernah mencabut izin tersebut. Polisi selaku aparat keamanan yang berada di bawah perintah Presiden, tidak berhak bergerak di luar perintah itu, apalagi melawan kebijakan Presiden yang mengizinkan pengibaran bendera Papua.

Sementara jika dilihat dari segi hak-hak sipil dan politik, pengibaran bendera Papua tidak pernah dipahami sebagai ungkapan protes masyarakat yang memiliki sejarah penderitaan yang panjang. Pengibaran bendera segera dicap sebagai tindakan makar yang sebenarnya harus dibuktikan lebih dulu di pengadilan. Aparat keamanan dan pertahanan justru mengadakan kekerasan senjata untuk menyerang kelompok massa sehingga mendatangkan perlawanan. Perlawanan itu melegitimasi Polri dan TNI untuk melawan balik kelompok massa bersenjata. Padahal pihak yang pertama menyerang bukanlah masyarakat.

Tindak kekerasan ini terus menerus dilakukan karena polisi dan tentara memiliki asumsi dasar bahwa pelaku pengibaran bendera Bintang Kejora adalah kelompok

separatis yang harus 'dibatasi ruang geraknya dan dipatahkan'. Tidak mengherankan jika tindak kekerasan tersebut dirancang dengan rapi, baik di tingkat pusat maupun di tingkat propinsi. Tindak kekerasan tersebut, juga disertai penganiayaan, penyiksaan, pembunuhan kilat, serta penangkapan dan penahanan sewenang-wenang. Pola tindak kekerasan negara tersebut bukanlah hal baru, melainkan telah menjadi pola yang berulang dan tidak pernah ada proses peradilan terhadapnya. Sulit untuk menghindari kesimpulan bahwa negara memang menyetujui tindakan tersebut.

Unsur-unsur tindak kekerasan negara tersebut dapat disusun menjadi satu kesatuan:

- ⇒ Kekerasan tersebut diarahkan kepada penduduk sipil.
- ⇒ Meliputi pembunuhan, penganiayaan, penyiksaan, penahanan sewenang-wenang, penciptaan suasana takut yang menyebabkan timbulnya pengungsian, baik lintas batas maupun internal.
- ⇒ Dilakukan oleh polisi dan atau tentara.
- ⇒ Terjadi secara berulang dengan pola yang tetap.
- ⇒ Mempergunakan segala sumber daya, baik umum maupun perorangan.
- ⇒ Tidak pernah dikoreksi dalam suatu proses hukum.
- ⇒ Dirancang secara rapi dalam sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan di tingkat negara.

Unsur-unsur itu akhirnya membentuk satu kesimpulan, bahwa telah terjadi tindak pelanggaran berat HAM, yang disebut sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*). Unsur-unsur di atas tak lain adalah unsur-unsur yang dikemukakan dalam pasal 9 UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM. Karena memenuhi unsur pelanggaran berat HAM, tindak kekerasan negara tersebut memiliki tingkat keseriusan yang amat tinggi. Karena, dalam pemahaman HAM internasional dewasa ini, kejahatan terhadap kemanusiaan merupakan tindak pidana paling serius dan menjadi kewajiban masyarakat internasional untuk menanganinya bila negara yang bersangkutan tidak mengambil langkah penanganan hukum yang memenuhi standar mahkamah pidana internasional.²³

2.2.3. Gambaran Korban

²³ Prinsip ini merupakan salah satu prinsip penting dalam penanganan pelanggaran berat HAM, yang juga sering disebut dengan istilah *obligatio erga omnes*, yang berarti kewajiban sedemikian rupa dan mengikat semua orang untuk ikut menanganinya.

Berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan selama 2000, korban tindak kekerasan di Papua dapat dipilah-pilah berdasarkan jenis dan keadaannya. Berdasarkan jenis atau golongan korban, tindak kekerasan di Papua telah mengakibatkan:

- a) *Korban meninggal*: peristiwa Nabire (28 Februari – 4 Maret 2000) 3 orang, peristiwa Wamena (6 Oktober 2000) 34 orang, peristiwa Sorong (27 Juli 2000) 3 orang, peristiwa Abepura (7 Desember 2000) 3 orang. Sementara korban meninggal dalam peristiwa Merauke: 1 orang pada Februari 2000, 9 orang pada 4 November 2000, dan 8 orang pada 2 Desember 2000.
- b) *Korban luka-luka*: korban luka-luka dalam berbagai peristiwa politik selama 2000 sulit didata secara tepat. Soalnya tidak semua korban dibawa ke rumah sakit ataupun dilaporkan kepada LSM, media massa, lembaga keagamaan, atau instansi pemerintah. Catatan di bawah ini didasarkan pada jumlah korban yang dilaporkan: peristiwa Nabire (28 Februari-4 Maret 2000) 17 orang, peristiwa Sorong (27 Juli 2000) 13 orang dan (22 Agustus 2000) 22 orang, peristiwa Wamena (6 Oktober 2000) 88 orang, peristiwa Merauke (4 November 2000) 46 orang dan (2 Desember 2000) 3 orang.
- c) *Pengungsi*: kelompok korban ini dibedakan dalam dua golongan, yakni pengungsi lintas batas (*refugee*) dan pengungsi internal (*Internally Displaced People*).
 - ⇒ *Pengungsi Lintas Batas* (ke Papua New Guinea/PNG). Pengungsian tersebut sebenarnya bukan merupakan hal baru, khususnya di daerah perbatasan RI-PNG. Gelombang pengungsian itu merupakan pengulangan (dalam skala kecil) dari peristiwa pengungsian besar-besaran pada 1980-an.²⁴ Selama 2000, pengungsian ke PNG berkaitan erat dengan peristiwa penurunan bendera Bintang Kejora yang menimbulkan bentrokan fisik antara Satgas Papua dengan Polri/TNI. Menurut catatan, para pengungsi yang melintasi perbatasan PNG berasal dari Jayapura dan Merauke. Dari Jayapura berjumlah 372 orang dan berada di kota Vanimo, serta dari Merauke berjumlah sekitar 42 orang dan berada di Kunji.²⁵
 - ⇒ *Pengungsi Internal (Internally Displaced People -- IDP)*: Pengungsi internal

²⁴ Penelitian singkat mengenai latarbelakang, proses pengungsian ke PNG, dan keadaan setelah 10 tahun lebih kembali ke Papua telah dilakukan SKP Keuskupan Jayapura atas permintaan UNHCR. Hasilnya dituangkan dalam laporan "Returnees from Papua New Guinea to Irian Jaya, dealing in particular with returnees to Waropko-Mindiptana area", Jayapura: Januari 1999.

²⁵ Laporan dari Gereja Katolik Keuskupan Daru-Kiunga, "Displaced people in the Western Province of PNG", yang disusun pastor Jacques Gross cm, 14 Januari 2001.

adalah korban yang paling sering ditemukan di berbagai tempat di Papua. Tetapi wilayah penyebarannya, jumlah dan keadaannya, sulit untuk diidentifikasi secara tepat. Kebanyakan dari mereka biasanya mengungsi ke hutan yang merupakan tempat untuk mencari makan, atau kembali ke kampung asal. Data yang lengkap sulit diperoleh karena pengungsian ini tidak dilaporkan, baik oleh masyarakat sendiri, media massa, LSM, Gereja (kalangan agama), maupun oleh pemerintah. Pengungsi internal yang berasal dari luar Papua biasanya datang dari Maluku dan Maluku Utara. Kelompok ini kebanyakan singgah di Sorong dan Jayapura. Pengungsi internal yang berasal dari Papua sendiri tersebar di daerah yang mengalami insiden kekerasan seperti di Sorong, Jayapura, Wamena, dan Merauke. Kebanyakan dari pengungsi ini adalah kelompok perempuan dan anak-anak (Papua dan non-Papua), kelompok PNS (Papua maupun non-Papua), atau kelompok pedagang (mayoritas non-Papua).

Menimpa Semua Golongan Masyarakat

Dengan jelas kita melihat bahwa kekerasan tidak pandang bulu dalam meminta korban. Korban terdiri dari anak-anak, laki-laki, perempuan, dari macam-macam agama serta suku di Papua dan non-Papua, juga dari orang berpangkat sampai masyarakat biasa. Sementara itu opini publik sering kali dibelokkan oleh berita-berita sepintas dari media massa yang menyebutkan bahwa yang menjadi korban kekerasan hanyalah salah satu kelompok saja.

Keterbatasan Penanganan Pasca Advokasi

Dalam kasus-kasus kekerasan negara, dalam menyuarakan masalahnya korban biasanya didampingi oleh LSM atau Gereja. Namun usaha LSM dan Gereja tetap terbatas, baik dari segi jangkauan wilayah maupun jangkauan masalah. Bantuan advokasi biasanya diberikan pada saat terjadi insiden yang situasinya memang menuntut hal itu. Kelanjutan penanganan korban biasanya kurang tertangani karena: (1) munculnya insiden kekerasan baru di berbagai wilayah Papua, (2) keterbatasan keahlian LSM dan Gereja untuk menangani trauma para korban, dan (3) keterbatasan jangkauan lokasi.

Intervensi Kemanusiaan Dihambat

Yang patut dicatat dalam kasus-kasus kekerasan negara adalah adanya upaya untuk menghambat intervensi kemanusiaan bagi para korban, seperti yang terjadi di Wamena. Setelah terjadi insiden, wilayah tersebut oleh Bupati Jayawijaya diisolasi. Akibatnya kaum korban mengalami tindak kekerasan ganda. Selain mengalami kekerasan fisik, mereka juga mengalami trauma karena tidak diperbolehkan pergi dari lokasi kejadian. Lebih jauh dari itu, bantuan-bantuan dari lembaga kemanusiaanpun, seperti bantuan medis, pangan, sanitasi, dan perlengkapan darurat lainnya, juga tidak boleh diberikan. Akibatnya penderitaan korban tidak dapat dikurangi dengan wajar. Ironisnya sebagian hambatan itu justru datang dari pihak pemerintah.

Status Hukum Pengungsi Tidak Diakui

Kaum korban yang nyata-nyata menjadi pengungsi ternyata tidak ditangani secara wajar berdasarkan sistem penanganan pengungsi internasional. Ditinjau dari sejarah kemanusiaan di Papua, baik pengungsi lintas batas maupun internal, status hukumnya dihindari untuk diakui pemerintah. Contoh yang jelas telah diperlihatkan oleh Departemen Luar Negeri pada 1982, saat terjadi pengungsian besar-besaran di wilayah Muyu, Kabupaten Merauke. Garis kebijakan itu ternyata terus dipertahankan hingga sekarang.

Pengungsi yang melintas ke PNG (*refugee*) terus menerus diberi istilah *border-crosser* (pelintas batas tradisional). Karena status hukumnya tidak jelas, intervensi internasional yang mutlak diperlukan tidak bisa dilakukan. Akibatnya kaum pengungsi yang mengalami tekanan fisik dan mental, harus menanggung beban ganda. Di satu pihak mereka dibiarkan oleh pemerintah Indonesia, dan di lain pihak mereka dihalangi secara hukum dari intervensi masyarakat internasional.

Sementara menyangkut pengungsi internal, secara hukum internasional mereka ada di bawah tanggungjawab dan kewenangan negara bersangkutan, walaupun ada hak dari masyarakat internasional untuk menawarkan bantuan kemanusiaan. Gelombang pengungsi jenis ini memang tidak hanya terjadi di Papua, melainkan hampir di seluruh Indonesia. Terhadap pengungsi internal, pemerintah juga tidak mampu menanganinya dengan baik. Para pengungsi tersebut sering kali hanya ditangani oleh lembaga-lembaga agama.

Pengungsi internal di Papua yang datang dari luar, seperti dari Maluku dan Maluku Utara, lebih sulit lagi ditangani. Yang jadi sebabnya adalah, masyarakat sering

mencurigai adanya penyusup di antara para pengungsi. Kecurigaan ini tentu saja menjadi beban tambahan bagi kaum pengungsi.

Proses Hukum Terhadap Pelaku Diterapkan Berbeda-beda

Dalam kasus-kasus kekerasan negara, dengan jelas dapat dilihat bahwa para pelaku tidak pernah diproses secara hukum. Karena kenyataan inilah, masyarakat Papua maupun masyarakat Internasional akhirnya menilai bahwa pelaku tindak kejahatan terhadap kemanusiaan itu ternyata kebal salah dan kebal hukum. Mereka tidak hanya tetap bisa bebas bergerak, tetapi jenjang kariernya -- baik sipil maupun militer -- juga terus naik. Sebaliknya, kekerasan masyarakat selalu ditindak secara tegas dan kerap kali dijadikan alasan untuk membenarkan tindakan aparat yang melampaui batas hukum. Karena ketimpangan ini, proses penyelesaian masalah mengalami hambatan serius, sehingga perspektif korban terhadap proses tersebut betul-betul diruntuhkan.

Stigmatisasi Terhadap Kelompok Pegunungan Tengah

Selama 2000 juga muncul cap-cap atau stigma politik baru. Misalnya yang diberikan kepada kelompok masyarakat Papua asal Pegunungan Tengah, yang dicap sebagai pembuat keonaran. Cap ini diberikan kepada mereka setelah tragedi kemanusiaan di Wamena meletus pada 6 Oktober 2000, dan setelah terjadi penyerangan terhadap Polsek Abepura pada 7 Desember 2000. Cap tersebut merupakan stigma politik, karena diberikan secara sepihak oleh aparat keamanan melalui media massa, tanpa adanya bukti-bukti yang kuat atau melalui vonis pengadilan.

Di bawah ini adalah daftar peristiwa yang terjadi di Papua selama masa reformasi 1998-2000, untuk melengkapi gambaran mengenai korban.

Tabel 2.
Kasus-kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Era Reformasi

No.	Kasus	Penanganan	Hasil	Keterangan
1.	Peristiwa penembakan Steven Suripatty, 4 Juli 1998.	Pomdam VIII/ Trikora.	Tidak ada kelanjutan.	Pomdam berjanji akan mengusut tuntas peristiwa penembakan tersebut.

2.	Penembakan terhadap pengunjukrasa di Biak oleh aparat TNI, 6 Juli 1998.	Investigasi awal dilakukan Komnas HAM.	Tidak ada kelanjutan.	Komnas HAM berjanji akan mengadakan investigasi menyeluruh.
3.	Laporan operasi militer pasca pembebasan sandera di Mapnduma, Mei 1996.	DPR-RI dan Komnas HAM berjanji menindaklanjuti laporan itu.	Tidak ada.	Laporan disusun oleh Els-HAM Irja.
4.	Peristiwa kekerasan di Pegunungan Bintang, 1999.	Pangdam VIII/Trikora mengirim Tim Perwira untuk melakukan investigasi.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pergantian personil Polri dan militer. ▪ Permintaan maaf. ▪ Perubahan perilaku Polri dan militer. 	Hasil ini melegakan masyarakat Pegunungan Bintang.
5.	Operasi penurunan bendera Bintang Kejora di Timika, 2 Desember 1999.	Kapolda Irja.	Tidak jelas.	Kapolda berjanji menindak anak buahnya yang menggunakan peluru tajam.
6.	Operasi penurunan bendera Bintang Kejora di Merauke, 16 Februari 2000.	Tidak ada.	Tidak ada.	
7.	Penyerangan polisi terhadap penduduk sipil di Nabire, 28 Februari – 4 Maret 2000.	Tidak ada.	Tidak ada.	
8.	Penembakan yang dilakukan polisi dan TNI-AL terhadap penduduk sipil di Sorong, 27 Juli 2000.	Tidak ada.	Tidak ada.	
9.	Operasi penurunan bendera Bintang Kejora di Sorong, 22 Agustus 2000.	Tidak ada.	Tidak ada.	
10.	Operasi penurunan bendera	Kunjungan	Tidak ada	Pemda Kabupaten

	Bintang Kejora di Wamena, 6 Oktober 2000.	Komnas HAM ke Wamena.	kelanjutan.	Jayawijaya mengisolasi wilayah kejadian.
11.	Penyerangan polisi terhadap penduduk sipil di Merauke, 4 November 2000.	Tidak ada.	Tidak ada.	
12.	Laporan keadaan hak asasi manusia di Paniai kepada Pangdam XVII/ Trikora, 25 November 2000.	Tidak ada.	Tidak ada.	Laporan ditandatangani Uskup Jayapura, Ketua Sinode GKI, dan Ketua Sinode GKII.
13.	Penangkapan dan penahanan terhadap empat mahasiswa Papua yang berunjukrasa di Jakarta, 1 Desember 2000.	Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.	Sedang berjalan.	Empat mahasiswa didampingi tim pembela hukum yang tergabung dalam TIVA Papua.
14.	Penembakan terhadap penduduk sipil di Merauke, 2 Desember 2000.	Tidak ada.	Tidak ada.	
15.	Operasi penyerangan polisi terhadap penduduk sipil di Abepura, 7 Desember 2000.	KPP HAM Papua.	Sedang berjalan.	

2.2.4. Unsur Pemegang Peran Kunci

Berbeda dengan bidang kesejahteraan umum yang penanganannya dilakukan oleh pemerintah, bidang hak-hak sipil dan politik di Papua secara praktis ditangani oleh Polri dan TNI. Karena itu, sorotan pertama-tama akan ditujukan kepada dua instansi tersebut.

2.2.4.1. TNI dan Polri

Sejak Agustus 2000, struktur TNI dan Polri dipisahkan secara resmi berdasarkan Ketetapan MPR No. V/MPR/2000. Berdasarkan ketetapan tersebut, Polri berada langsung di bawah komando Presiden dan tidak lagi bernaung di bawah Mabes TNI.

Karena itu status Polri juga berubah dari militer menjadi sipil.

Berdasarkan keputusan politik tersebut, Polri mengambil tempat terdepan dalam menangani masalah keamanan dan ketertiban di seluruh Indonesia, termasuk di Papua. Polisi juga menduduki tempat utama dalam menghadapi Gerasem, kaum korban, serta kebijakan-kebijakan politik dan keamanan.

Namun ada pola-pola tindakan Polisi yang perlu dicatat di sini, setelah instansi itu terpisah dari TNI.

Mengutamakan Pendekatan Kekerasan

Walaupun wujudnya telah menjadi bagian dari masyarakat sipil, pendekatan Polri dalam menghadapi gejolak sosial politik di Papua masih belum berubah, yakni pendekatan kekerasan. Pola ini dengan jelas terlihat dari kebijakan-kebijakan politik dan keamanan yang melibatkan Polisi, serta dari deretan operasi yang dilakukannya. Polisi belum mampu mengembangkan cara-cara penanganan massa yang tidak bercorak militeristik.

Memang selama paruh kedua 2000, Kapolda sering kali menonjolkan Pendekatan Kasih Sayang. Tetapi jika diteliti lebih jauh dari dokumen-dokumen yang ada, pendekatan tersebut lebih bersifat represif ketimbang persuasif. Dari kebijakan keamanan yang dijalankan Polda Irja, secara eksplisit berkali-kali diungkapkan bahwa Polri memiliki keterbatasan dalam memahami wacana cita-cita demokrasi dan paham hak asasi manusia. Kedua persoalan itu dinilai sebagai penghambat polisi dalam bertindak. Padahal, dengan pemahaman mendalam mengenai gagasan demokrasi dan hak asasi manusia, profesionalisme Polri justru akan semakin meningkat.

Keterbatasan pemahaman Polri terhadap situasi juga dipengaruhi oleh keterbatasan pemahaman mengenai kultur masyarakat Papua. Sangat sedikit – untuk tidak menyebut tidak ada sama sekali — pedoman operasi Polri yang mencantumkan pemahaman budaya secara memadai agar langkah-langkah pengamanan tidak dilaksanakan secara berlebihan. Dapat dibayangkan, jika perwira tinggi saja (yang menyusun rencana-rencana operasi) pemahamannya sangat terbatas terhadap demokrasi, HAM, dan budaya, bagaimana sempitnya pemahaman terhadap persoalan itu di tingkat prajurit?

Termakan Pertikaian Politik di Tingkat Pusat

Penting juga dicatat bahwa selama 2000 secara lembaga Polri tidak lepas dari

pertikaian aktor politik di tingkat pusat, yang membawa akibat serius dalam operasi-operasi di lapangan. Dari dokumen kebijakan yang telah dianalisis pada bagian terdahulu, pertikaian tersebut dengan jelas terlihat ketika Polda Irja mengkritik kebijakan pemerintah yang mau berdialog dengan masyarakat mengenai aspirasi “M”. Sikap ini dinilai sebagai sikap yang terlalu akomodatif dan toleran.

Hal ini sangat mengejutkan. *Pertama* karena Polisi sebagai institusi yang ada di bawah komando Presiden, seharusnya tinggal menjalankan perintah saja. *Kedua*, kritik tersebut datang dari Polda, bukan langsung dari Mabes Polri. Dengan demikian garis komando tidak sepenuhnya dijalankan. Kritik polda itu nadanya tidak jauh berbeda dengan pendapat ketua DPR-RI atau tokoh politik lain di tingkat pusat, yang menyarankan adanya tindakan represif terhadap Gerasem.

Pelaku Tindak Pidana Kejahatan Terhadap Kemanusiaan

Berdasarkan fakta-fakta yang muncul selama 2000 dan merujuk pada peristiwa-peristiwa sebelumnya, sulit menghindari kesimpulan bahwa TNI dan Polri adalah pelaku utama tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan. Meski secara hukum harus didahului proses pengusutan *pro iustitia* oleh Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (Komnas HAM), tetapi unsur-unsur yang memenuhi definisi kejahatan kemanusiaan secara teoretis terpenuhi. Dugaan tindak pidana ini tidak main-main dan memiliki dampak yang luar biasa. Soalnya masyarakat internasional dewasa ini makin kritis dan peduli dengan tindak pidana pelanggaran berat HAM²⁶ yang sering kali mengaitkannya dengan kebijakan bantuan finansial dan tekanan politis.

Kebal Salah dan Kebal Hukum (impunity)

Meski cenderung klise, penilaian bahwa aparat keamanan bebas dari jerat hukum dan kesalahan (*impunity*) mau tidak mau tetap harus dikatakan. Dalam uraian fakta-fakta kekerasan negara di atas — bahkan yang tergolong sebagai pelanggaran berat HAM, yakni tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan — tak ada satupun yang masuk ke pengadilan, apalagi pengadilan HAM. Adanya kekebalan tersebut sekurang-kurangnya menunjukkan dua hal. *Pertama*, tindakan Polri dan TNI direstui oleh negara, serta *kedua*, lemahnya sistem demokrasi dan peradilan di republik ini. Kedua kesimpulan tersebut tidak hanya berlaku di Papua, tetapi juga di berbagai tempat

²⁶ Kepedulian masyarakat internasional bisa dipelajari dari didirkannya dua mahkamah pidana internasional untuk Rwanda dan Yugoslavia.

di Indonesia.

Adanya UU No. 39/1999 dan UU No. 26/2000 memang memberi peluang hukum untuk penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM, tetapi proses pengadilan HAM sendiri sangat ditentukan oleh struktur politik yang berlaku di kalangan pemerintah, lembaga-lembaga tinggi negara, dan lembaga tertinggi negara. Selama 2000, perhatian, wacana, dan energi aktor-aktor politik di Jakarta lebih banyak terkonsentrasi pada kemelut-kemelut politik, daripada memikirkan kepentingan korban.

2.2.4.2. Pemerintah Pusat, Propinsi, dan Kabupaten

Sepanjang 2000, pemerintah baik di pusat maupun di daerah terlibat dalam berbagai perundingan untuk menangani masalah Papua, khususnya di bidang hak-hak sipil dan politik. Presiden dan Pemda Tk. I umumnya bersikap akomodatif terhadap Gerasem, dan menempatkan masalah tersebut dalam kerangka wacana demokrasi dan HAM. Walaupun tidak mengizinkan wilayah Papua terpisah dari NKRI, tetapi jelas juga bahwa keduanya telah membuka ruang dialog dengan masyarakat Papua dari setiap golongan.

Keterbukaan presiden ini ternyata tidak diikuti kalangan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya yang memang memiliki konflik kepentingan dengan presiden. Bahkan sikap akomodatif Presiden dipolitisir menjadi mesiu untuk pertikaian politik. Akibatnya persoalan yang dialami masyarakat Papua bukan mengarah pada terbentuknya kerangka penyelesaian hukum dan politik, sebaliknya semakin keruh dan terombang-ambing.

Pemda Tk. I sebagai instansi yang langsung berhadapan, melihat, dan mengalami semua dinamika masalah Papua, berusaha mengambil langkah-langkah penanganan secara efektif. Misalnya bersama Muspida melakukan dua kesepakatan dengan PDP (3 Oktober dan 9 November 2000), sebagai upaya untuk mengatasi gejala masyarakat secara hukum dan politis — langkah yang belum pernah diambil oleh pemerintah pusat! Namun langkah yang cukup signifikan itu belum cukup untuk menyelesaikan masalah Papua, karena dimensi kenegaraan yang terkandung dalam masalah tersebut berada di tingkat kewenangan negara, bukan propinsi.

Kebijakan Pemda Tk. II Kabupaten Jayawijaya yang melakukan isolasi wilayah untuk mencegah orang pergi dari Wamena pasca insiden berdarah di daerah tersebut, secara khusus perlu dibahas di sini. Kebijakan ini telah melanggar semua prinsip hak asasi manusia, yang tujuan utamanya melindungi hidup seseorang dan memberikan

rasa aman. Ketika warga masyarakat merasa terancam dan negara tidak mampu memberikan jaminan keamanan yang efektif, wajarlah jika kemudian mereka mencari tempat perlindungan yang aman, dan hal ini dijamin oleh segala perangkat hukum hak azasi manusia.²⁷ Prinsip inilah yang tidak diindahkan Pemda Tk.II Kabupaten Jayawijaya, dengan menghalangi kebebasan penduduk untuk mencari perlindungan.

2.2.4.3. DPR Pusat dan DPRD Tk. I

Menghadapi situasi di Papua, sikap dan tindakan yang diambil DPR Pusat berbeda dengan DPRD di daerah. DPR Pusat dengan tegas memberikan peluang bagi terjadinya tindak kekerasan di Papua oleh Polri dan TNI. Selain itu, berdasarkan kepentingan partai politiknya masing-masing, masalah izin pengibaran bendera dan bantuan finansial untuk Kongres Rakyat Papua, telah dijadikan komoditi politik oleh mereka untuk mempersalahkan Presiden. Hampir tidak pernah dibicarakan di DPR-RI mengenai nasib kaum korban yang meninggal, luka-luka, dan yang menjadi pengungsi, baik di negeri sendiri maupun di negeri lain.

Sementara DPRD Tk. I Irja jauh lebih berani membuka dirinya untuk berdialog dengan masyarakat yang memperjuangkan hak-hak sipil dan politik. Walaupun ketika menghadapi masalah di bidang kesejahteraan umum, sikap DPRD kurang berpihak pada rakyatnya sendiri.

Ada beberapa hal penting yang telah dilakukan DPRD Tk. I Irja. Di antaranya mengganti nama Irja menjadi Papua, pembentukan Komisi F yang menangani bidang HAM dan lingkungan hidup, pembentukan pansus yang bertugas meneliti Gerasem, serta melakukan perundingan di tingkat Muspida untuk menangani masalah pengibaran bendera Bintang Kejora secara damai. Upaya-upaya tersebut memang patut digarisbawahi, walaupun sikap kritis perlu juga ditujukan pada lembaga itu. Misalnya terhadap tindak lanjut dari penggantian nama Irja yang ternyata tidak berdampak pada struktur resmi negara. Mana sikap DPRD ketika keputusan mereka ditolak oleh Menkosospolkam?

Yang juga perlu dipertanyakan adalah sikap dan tindakan DPRD terhadap korban kekerasan negara dan pelakunya. Walaupun di lembaga itu sudah terbentuk Komisi F yang menangani persoalan HAM, sepanjang 2000 tidak pernah tercatat adanya upaya DPRD Tk. I Irja untuk mendorong dilakukannya pengusutan kasus-kasus

²⁷ Acuan tentang hak hidup dan memperoleh rasa aman misalnya bisa dilihat dalam pasal 9, 27, 30, 35 UU No. 39/1999 tentang HAM.

kekerasan negara. Memang beberapa kali dibentuk tim investigasi, tetapi hasilnya tidak jelas. Peluang DPRD untuk mengusulkan dibentuknya pengadilan HAM *ad hoc* kepada DPR-RI, juga belum pernah dimunculkan.

2.2.4.4. Satgas Papua²⁸

Satgas Papua selama 2000 tampil secara aktif, militeristik, dan menjangkau semua lapisan masyarakat Papua baik di perkotaan maupun di pedalaman. Dalam Gerasem, Satgas Papua mengambil peran yang cukup menentukan, sekaligus menjadi pintu masuk bagi tindak kekerasan, baik dari luar maupun intern. Hal itu pula yang melatarbelakangi pecahnya kekerasan di Nabire pada 28 Februari 2000 atau di Wamena pada 6 Oktober 2000. Kehadiran Satgas dengan segala eksesnya, diperalat sedemikian rupa untuk melegitimasi operasi penyerangan oleh aparat keamanan. Dalam konteks penegakan hak asasi manusia, kehadiran satuan-satuan semi militer nampaknya perlu dipertimbangkan secara kritis.

2.2.4.5. Presidium Dewan Papua²⁹

Dilihat dari bidang hak sipil dan politik, peran PDP telah menggoreskan peristiwa-peristiwa penting sepanjang 2000. Khususnya saat merumuskan kesepakatan-kesepakatan dengan Muspida dalam hal pengibaran bendera Papua dan ketika berdialog dengan Presiden Abdurrahman Wahid. Dalam kedua peristiwa itu, PDP bersama Pemda Tk. I dan Presiden, mengambil langkah untuk menangani Gerasem melalui mekanisme hukum dan politis. Langkah ini sebenarnya mampu menghindarkan pecahnya kekerasan dan jatuhnya korban seandainya Polisi menepati aturan main yang telah ditetapkan bersama.

2.2.4.6. Gerakan TPN/OPM³⁰

Gerakan Organisasi Papua Merdeka/Tentara Pembebasan Nasional (OPM/TPN) kembali muncul ke permukaan dalam berbagai peristiwa yang diliput media massa. Berikut ini adalah beberapa pernyataan mereka yang kiranya bisa digunakan untuk mencermati sikap, pikiran, serta tindakan kelompok tersebut.

- 13 Mei 2000: Dewan Nasional Papua Barat Basis Kerom menyampaikan

²⁸ Uraian ini selengkapnya dibahas pada Bagian II buku ini.

²⁹ Uraian ini selengkapnya dibahas pada Bagian II buku ini.

³⁰ Uraian ini selengkapnya dibahas pada Bagian II buku ini

- pernyataan politik yang menggugat keabsahan pemerintah RI serta mendukung rencana Kongres Papua.
- 3 Oktober 2000: Bernard Mawen mengirim surat kepada Pangdam XVII/ Trikora agar segera menangani secara tuntas Posko-posko Satgas Papua dan PDP.
 - 12 Oktober 2000: Simon P. Sapioper mengeluarkan pernyataan resmi tidak mendukung hari Solidaritas Papua yang diselenggarakan PaVo di Belanda.
 - 26 November 2000: Matias Wenda mengeluarkan surat perintah operasi untuk menyerang pos-pos militer tanpa merusak fasilitas umum.
 - 10 Desember 2000: Matias Wenda mengirim surat kepada Uskup Vanimo yang isinya membicarakan tindakan kekerasan Polisi dan TNI terhadap rakyat Papua.
 - 30 Desember 2000: Matias Wenda mengeluarkan surat pernyataan dan keputusan untuk mengutuk pihak yang disebut pengkhianat, menghimbau agar tidak bekerjasama dengan Indonesia, dan agar PDP berhenti setelah 1 Desember 2000.

2.2.4.7. Unsur Pejuang HAM

Kalangan LSM di Papua memainkan peran sebagai pihak yang melakukan advokasi dan pembelaan hukum (litigasi) di bidang hak sipil dan politik. Kepedulian mereka ditunjukkan dalam berbagai peristiwa kekerasan negara. Misalnya dengan membentuk tim yang menangani korban di Sorong, Nabire, Wamena, Jayapura, dan Merauke. Usaha tersebut biasanya dijalankan bersama pihak Gereja yang lazimnya menjadi tempat bicara kaum korban. Advokasi dan litigasi ini sangat membantu masyarakat untuk menyuarakan suaranya jauh melintasi batas negara, sehingga sejarah korban tidak sekedar menjadi ingatan masyarakat, melainkan menjadi ingatan publik. Upaya-upaya tersebut di antaranya:

- ⇒ Usaha advokasi kasus Nabire yang dilaporkan SKP Keuskupan Jayapura bersama Els-HAM Papua dan Amnesty International.
- ⇒ Usaha penanganan kasus Wamena, 6 Oktober 2000, yang dilakukan oleh Tim Kemanusiaan untuk Wamena (tim gabungan yang terdiri dari SKP Keuskupan Jayapura, Els-HAM Papua, LBH Jayapura, Kontras Papua) dan secara insidental dibantu oleh UNICEF Jayapura untuk penanganan bantuan darurat.
- ⇒ Usaha penanganan kasus Merauke, 4 November dan 2 Desember 2000, yang dilakukan oleh Tim Advokasi Peduli HAM Merauke yang merupakan gabungan

LBH Merauke dengan Gereja-Gereja.

- ⇒ Usaha penanganan kasus demo mahasiswa Papua (1 Desember 2000) di Jakarta yang dilakukan oleh TIVA (Tim Advokasi HAM) Papua (kerjasama dengan Institut Sosial Jakarta, LBH Jakarta, dan ELSAM).
- ⇒ Usaha penanganan kasus Abepura, 7 Desember 2000, yang dilakukan oleh Els-HAM Papua bekerjasama dengan Gereja-Gereja di Jayapura.

Walaupun ada beberapa langkah penting yang telah dilakukan dan tentunya membantu masyarakat, namun perlu disadari bahwa segi penanganan lanjutan (pasca trauma) dan tahap penyelesaian masalah pelanggaran HAM belum banyak ditangani. Ada beberapa hal yang menjadi hambatan:

- ⇒ Selama 2000, banyaknya kasus yang muncul secara beruntun dan tersebar, yang membuat perhatian, persediaan tenaga, dan intensitas penanganan masalah menjadi terbagi-bagi. Hal ini lebih terasa di wilayah selatan Papua (Merauke-Agats) yang hampir tidak memiliki LSM di bidang hak asasi manusia selain pos kontak LSM Jayapura.
- ⇒ Jumlah LSM serta personil yang bergerak di bidang HAM sangat terbatas dan umumnya terpusat di Jayapura. Akibatnya langkah penanganan tidak bisa lebih jauh daripada advokasi dan litigasi. Itupun merupakan langkah yang tidak ringan dan penuh risiko.
- ⇒ Kerjasama di antara kalangan LSM kadang-kadang terhambat oleh kepentingan lembaga masing-masing, sehingga kinerja mereka untuk kepentingan masyarakat ikut terganggu.
- ⇒ Tidak semua Gereja (kalangan agama) memiliki bidang pelayanan hak asasi manusia secara memadai, yang mampu bekerjasama secara teknis dan profesional dengan kalangan LSM.
- ⇒ Penanganan trauma dan litigasi tingkat lanjut memerlukan keahlian tersendiri yang belum terlalu berkembang, bahkan di tingkat nasional sekalipun.

Selain kalangan LSM dan Gereja (agama), perlu juga dicatat peran Komnas HAM sebagai lembaga yang memiliki kewenangan di tingkat negara untuk menangani masalah hak-hak azasi manusia, termasuk hak sipil dan politik, berdasarkan UU No. 39/1999. Komnas HAM berperan penting setelah disyahrkannya UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Undang-undang tersebut

merupakan salah satu terobosan untuk memutus rantai kebal salah dan kebal hukum (*impunity*) di Indonesia umumnya, dan di Papua pada khususnya. Dengan UU ini, pelanggaran berat HAM dapat diadili berdasarkan perangkat HAM internasional yang diadopsi oleh produk hukum tersebut.

Bagaimana kinerja Komnas HAM di tingkat praksis? Komnas HAM hanya tercatat sekali saja menanggapi kasus kekerasan di Papua, yakni pada peristiwa Wamena, 6 Oktober 2000. Itupun hanya berupa kunjungan ke tempat kejadian dan mengeluarkan surat dengan nada menyesalkan, mencela inkonsistensi kebijakan pemerintah, serta meminta pemerintah mengambil langkah hukum bagi semua pihak yang terlibat secara bijaksana.³¹ Kemampuan Komnas HAM ternyata sangat terbatas dibandingkan harapan dan perkembangan dinamika masyarakat di Papua. Memang pernah dibicarakan secara agak serius pikiran untuk mendirikan perwakilan Komnas HAM di Papua. Hanya saja, gagasan ini belum membuahkan kenyataan.

2.2.4.8. Unsur Perantara

Kalangan agama di Tanah Papua berusaha mengembangkan peran sebagai perantara, upaya advokasi, dan pemberian bantuan darurat saat terjadi tindak kekerasan di berbagai tempat. Tercatat ada sembilan seruan dari kelompok agama Kristen atau Islam untuk mengajak semua pihak mencari jalan keluar dari segala kebuntuan atau suasana kekerasan.

- (1) 27 Juni 2000: Pimpinan Gereja Katolik di Papua melakukan pertemuan dengan Presiden Abdurrahman Wahid untuk membicarakan persoalan Papua.
- (2) 3-9 September 2000: UEM dan GKI Irja mengeluarkan seruan berkaitan dengan terjadinya peristiwa Manokwari.
- (3) 9 Oktober 2000: muncul seruan atas terjadinya peristiwa kekerasan di Wamena pada 6 Oktober 2000.
- (4) 30 November 2000: seruan perdamaian oleh 11 petugas Gereja dan pelayan umat.
- (5) 5 Desember 2000: BP Am Sinode mengeluarkan surat agar penahanan terhadap Pdt. Herman Awom ditangguhkan.
- (6) 16 Desember 2000: Uskup Jayapura dan Ketua Sinode GKI Irja menyerukan kepada Komnas HAM berkaitan dengan suasana kekerasan dan intimidasi setelah 7 Desember 2000.
- (7) 20 Desember 2000: Komunitas Islam Asli di Irian Jaya mengeluarkan pokok-pokok

pikiran alternatif dalam menyelesaikan persoalan di Irian Jaya yang diserahkan kepada Presiden Abdurrahman Wahid.

(8) 24 Desember 2000: GKII, GIDI, PGBI mengeluarkan seruan agar kejadian pasca 7 Desember 2000 ditanggapi.

(9) 30 Desember 2000: Pimpinan gereja mengeluarkan rekomendasi untuk penyelesaian masalah di Papua yang diserahkan kepada Presiden Abdurrahman Wahid.

Dalam upaya advokasi dan pemberian bantuan darurat, kalangan agama biasanya mendukung dan bekerjasama dengan kalangan LSM untuk mengangkat perkara kekerasan yang dilakukan oleh negara terhadap masyarakat. Bagaimana dampaknya? Mengingat lembaga-lembaga agama bukanlah lembaga kekuasaan, melainkan lembaga moral, tentulah kekuatan yang dimilikinya adalah kekuatan moral. Seruan moral ini kerap kali mendorong pihak-pihak yang bertikai menahan diri atau membatasi tindakannya yang agresif. Namun demikian, dalam suasana yang penuh konflik dan kekerasan, tidak ada jaminan bahwa suara moral itu akan terus didengarkan.

³¹ Lihat laporan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia tahun 2000.