

Kebijakan Pemerintah Joko Widodo dan Jusuf Kalla Dalam Upaya Membangun Dialog Untuk Penyelesaian Konflik Vertikal Papua Tahun 2014-2019

Aldiano Hadi Nugroho - 14010112130093

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang

Email: Aldianohadi@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan untuk menjelaskan upaya pemerintah Pemerintah Joko Widodo dan Jusuf Kalla Dalam Upaya Membangun Dialog Untuk Penyelesaian Konflik Vertikal Papua.

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian kualitatif-deskriptif karena penelitian ini menjelaskan fenomena berkenaan dengan situasi yang terjadi dan dialami sekarang, sikap dan pandangan yang menggejalakan saat sekarang, hubungan antar variabel pertentangan dua kondisi atau lebih, pengaruh terhadap suatu kondisi, dan perbedaan antar fakta. Studi ini dilakukan dengan meminta informasi kepada subjek primer, yaitu sumber dan informan utama serta subjek sekunder, sebagai sumber data tambahan, diperkuat dengan studi pustaka. Data tersebut kemudian menjelaskan upaya yang dilakukan Pemerintah Joko Widodo dan Jusuf Kalla Dalam Upaya Membangun dialog untuk penyelesaian konflik vertikal Papua sebagai paradigma pemerintah yang baru, pemerintah juga melakukan pendekatan dalam menjalin hubungan dengan aktor konflik dan *stakeholder* pendukung konsultasi antar Papua, membantu Papua menyiapkan proses resolusi konflik yang potensial dengan pemerintah pusat, dan memahami konflik antara pemerintah dengan kelompok penekan dan kelompok separatis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan Pemerintah Joko Widodo dan Jusuf Kalla dalam mengupayakan dialog atas penyelesaian konflik vertikal Papua memiliki tantangan. Paradigma dialog yang mengalami miskonsepsi, dimana dialog sebagai konsep dan pendekatan yang belum dipahami secara tepat, dan faktor yang memengaruhi upaya dialog atas resolusi konflik vertikal di Papua belum berhasil dimana sejarah integrasi dan identitas, kekerasan politik, kegagalan pembangunan, dan marjinalisasi orang papua sebagai akar masalah yang terjadi di Papua dan Papua Barat belum diselesaikan secara tuntas oleh pemerintah.

Dalam kedepannya Pemerintah Joko Widodo dan Jusuf Kalla perlu mengkonsolidasi kembali lembaga-lembaga negara yang berjalan secara soliter dan inkonsisten dalam pemahaman dialog yang tidak bias. Pemerintah Joko Widodo dan Jusuf Kalla juga perlu memiliki strategi utama jangka panjang dalam membuat proyeksi berbagai aspek dan dimensi yang memiliki keterhubungan antara satu dengan yang lain agar selaras dan tidak terfragmentasi.

Kata kunci: Dialog, Resolusi Konflik, Papua, Pemerintahan Joko Widodo

ABSTRACT

This research was conducted to explain the government's efforts by Joko Widodo and Jusuf Kalla as an effort to establish a dialogue for Papua's vertical conflict resolution.

This study uses a qualitative-descriptive research methodology because this study explains phenomena relating to current and experienced situations, attitudes and views that are present at the moment, the relationship between variables contradicts two or more conditions, the effect on a condition, and the difference between facts. This study is conducted by asking for information to the primary subject, namely the source and main informants and secondary subjects, as additional data sources, reinforced by literature. The data then explained the efforts made by the Government of Joko Widodo and Jusuf Kalla as an effort to establish a dialogue for resolving Papua's vertical conflict as a new government paradigm, it's also approached establishing relationships with conflict actors and stakeholders supporting inter-Papuan consultations, helping Papua prepare a resolution process potential conflict with the central government, and understand the conflict between the government and pressure groups and separatist groups.

The results of the study indicate that the Government policies of Joko Widodo and Jusuf Kalla in seeking dialogue on the resolution of Papua's vertical conflict have challenges. The dialogue paradigm that has misconceptions, where dialogue as a concept and approach that has not been properly understood, and factors that influence dialogue efforts on vertical conflict resolution in Papua have not succeeded where the history of integration and identity, political violence, development failure, and marginalization of Papuans as the root the problems that occur in Papua and West Papua have not been resolved completely by the government.

In the future the Government of Joko Widodo and Jusuf Kalla needs to re-consolidate state institutions that run solitary and inconsistent in understanding dialogues that are not biased. The governments of Joko Widodo and Jusuf Kalla also need to have a long-term main strategy in making projections of various aspects and dimensions that have connections between one another to be in harmony and not fragmented.

Keywords: Dialogue, Conflict Resolution, Papua, Joko Widodo's Government

1. PENDAHULUAN

Perjanjian Perdamaian Antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM)—atau yang lebih dikenal sebagai Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding) Helsinki Tahun 2005—memberi harapan baru bagi penyelesaian permasalahan sejenis di tanah Papua. Koordinator Gerakan Papua Optimis, Jimmy Demianus Ijje, dalam suatu kesempatan setelah ditandatanganinya Nota Kesepahaman Antara GAM dan Pemerintah Indonesia, mengharapkan pemerintah pusat dan kelompok-kelompok yang selama ini

mengangkat senjata supaya dapat berdialog di meja perundingan sebagaimana cara-cara penyelesaian Aceh.¹

Dinamika konflik antara Jakarta dan Papua tidak lepas dari pengaruh perubahan pendekatan pemerintah dalam pengelolaan permasalahan Papua antara sebelum dan sesudah reformasi. Pada masa Orde Baru, pemerintah dengan institusi alat perang negara melakukan pendekatan represi dengan menjadikannya Papua sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) sembari menerapkan ulang kebijakan penaklukan dan menjarah sebagaimana watak negara feodal yang sentralistik ala kolonial Hindia Belanda. Sementara pada masa reformasi, pemerintah mulai melakukan pendekatan yang lebih humanis sesuai dengan semangat reformasi dimana prinsip dasar HAM dan kebebasan berpendapat sangat dihargai, salah satunya dimana berubahnya paradigma militer negara menjadi tentara profesional dan supremasi sipil dengan slogan “bersama rakyat, TNI kuat.”.

Runtuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998 membuat hilangnya kontrol pusat terhadap daerah secara absolut, termasuk Papua. Pada era Orde Baru terjadi pemerintahan yang sentralistik dimana presiden menjadi sosok dengan peranan penting dalam membuat sebuah kebijakan. Presiden dan atributnya menduduki posisi puncak piramida dan menjadikan lembaga legislatif, birokrasi dan ABRI/militer sebagai mesin politik dalam melanggengkan kekuasaan. Para pejabat legislatif dan birokrasi diangkat langsung oleh presiden dari elit Golkar dan ABRI akibatnya terjadi patronase antara presiden sebagai patrone atau atasan, dan militer, birokrat dan lembaga legislatif—yang supermayoritas diisi oleh Golkar—sebagai client atau bawahan.

Runtuhnya rezim Orde Baru juga menjadi awal berkembangnya permasalahan Papua menjadi konflik vertikal, ditandai pengungkapan aspirasi untuk merdeka secara terbuka dengan

¹ Cenderawasih Pos, 18 Agustus 2005, hlm. 7.

cara menaikkan bendera Bintang Kejora di hampir seluruh tanah Papua. Bahkan, pada tanggal 26 Februari 1999 saat 100 tokoh Papua diundang oleh Presiden Habibie ke Istana Negara untuk membicarakan pembangunan di Papua pasca Orde Baru, Tom Beanal, tokoh Papua yang paling dihormati, saat itu mengeluarkan pernyataan untuk meminta Papua merdeka dari Indonesia.² Namun, hal ini dijawab oleh Presiden Habibie secara akomodasi dengan menawarkan pemekaran Provinsi Irian Jaya.

Pendekatan yang akomodatif terus dilakukan oleh pemerintah pasca Orde Baru dalam meredakan pertentangan Papua. Diawali dengan penerbitan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang pembentukan Propinsi Irian Jaya tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong sebagai bentuk pemekaran menjadi langkah Presiden Habibie dalam menjawab keinginan elit Papua untuk merdeka dari Indonesia, meskipun mendapat pertentangan dari segala pihak baik dari Jakarta maupun rakyat Papua sendiri. Tindakan selanjutnya juga terlihat pada era kepemimpinan Presiden Abdulrahman Wahid yang secara terbuka meminta maaf kepada masyarakat Papua atas pelanggaran HAM yang dilakukan oleh militer. Presiden Wahid juga menyetujui perubahan nama Provinsi Irian Jaya menjadi Papua, hal ini berdasarkan pada sejarah bangsa Papua.

Presiden Wahid secara totalitas mampu membangun hubungan baik terhadap masyarakat lokal Papua, antara lain dengan mengangkatnya Gubernur Irian Jaya, Freddy Numberi menjadi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Presiden Wahid juga memberi keleluasaan lain dengan memperbolehkannya dikibarkan bendera Bintang Kejora dikibarkan di samping Sang Saka Merah Putih, walaupun mendapat kritik tajam dari Jakarta.³ Presiden

² Pastor Nato Gobbay, Gereja dan Kejahatan Kemanusiaan di Papua Barat, <http://www.elsam.or.id/txt/asasi/2001-0102/03.html>

³ Herry Winarno. "Cerita Gus Dur persilakan bendera OPM berkibar di Papua", <https://www.merdeka.com/peristiwa/cerita-gus-dur-persilakan-bendera-opm-berkibar-di-papua.html>. Di akses pada 18 Oktober 2018

Wahid meyakini bahwa bintang kejora merupakan simbol kultural ketimbang nasionalisme Papua. Tindakan Pemerintah Wahid yang terlalu akomodatif kala itu dinilai sebagai pememicu berkembangnya benih-benih konflik yang lebih kompleks dikemudian hari.

Pendekatan humanis era reformasi yang sebelumnya belum pernah dilakukan oleh rezim Orde Baru terhadap masyarakat lokal Papua dinilai tidak cukup. Adanya kelompok yang masih tidak puas atas jawaban Jakarta hingga saat ini memaksa mereka menempuh jalan separatis. Meningkatnya teror berupa ofensif bersenjata dan resistensi kelompok sipil terhadap kekuatan Jakarta semakin masif pasca reformasi dikarenakan pemerintah pasca Orde Baru mengurangi represi atas tanah Papua, namun tidak menjawab tuntutan rakyat Papua. Faktor ini didukung pula dengan hilangnya sentralisasi pusat atas daerah, dan pemberian Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua membuat diakuinya pemerintah daerah bersifat khusus dan istimewa menjadikan Papua memiliki hak lebih dalam menentukan nasibnya sendiri berorientasi pada otonomi daerah.

Lahirnya otonomi khusus merupakan bentuk kompromi dari semangat desentralisasi pemerintahan akibat tidak meratanya hasil-hasil pembangunan, serta sisa kesenjangan antara pusat dan daerah yang ditinggalkan rezim Orde Baru yang berujung kepada sengketa, konflik horizontal, hingga ancaman disintegrasi nasional. Otonomi khusus baru dikenal dalam system pemerintahan Indonesia di era reformasi, yang sebelumnya hanya dikenal istilah daerah khusus dan daerah istimewa. Dalam kurun waktu tertentu, otonomi khusus menjadi gairah bagi daerah yang menginginkan mendapat status spesial oleh negara. Sebut saja seperti Bali, Riau dan Kalimantan Timur yang dewasa ini turut menuntut perlakuan istimewa oleh pusat berlandaskan pada sejarah politik lokal menggunakan kasus Aceh dan Papua, meskipun tidak secara inkonstitusional dalam cara mendapatkan status otonomi khusus.

Sentralisasi pembangunan di pulau Jawa pada masa Orde Baru memang meninggalkan keteringgalan bagi daerah-daerah lain, terutama yang terjadi di Papua.

Upaya dalam melakukan otonomi di tanah Papua dinilai gagal dan hanya berjalan di tempat. Meskipun Papua telah mendapatkan status khusus pada 1999, namun aksi pergolakan semakin menjadi. Demikian pula ketika undang-undang telah direvisi pada 2001, pemerintahan tetap tidak berjalan efektif dan disfungsi. Titik berat masalah ini terletak pada pola pemerintah yang menggunakan instrumen-instrumen kebijakan dan pembangunan untuk upaya resolusi konflik beriringan dengan membangun operasi militer di daerah tersebut. Sedangkan upaya resolusi konflik (vertikal) melalui jalan memberikan kebijakan politik tertentu –misalnya otonomi khusus dan keistimewaan– yang dijalankan bersamaan dengan operasi intelijen maupun militer kontra gerilya hingga kini belum tercatat sukses dalam sejarah politik Indonesia, baik di Timor Timur, Aceh maupun Papua.

Sebelumnya pernah diselenggarakan rangkaian upaya percepatan untuk perundingan politik antara Aceh-Jakarta merupakan bentuk recommitment politik dalam bentuk dialog, dan berjalan dengan baik. Hasil konkret recommitment politik Aceh-Jakarta adalah gencatan senjata atas pergolakan di Aceh, rehabilitasi dan rekonstruksi program pemerintahan pasca bencana alam gempa-tsunami hingga menyepakati perjanjian damai berupa MoU Helsinki pada Agustus 2005. Namun beda hal dengan perlakuan pemerintah terhadap Papua, yang dinilai sejak tahun 2000-2006 sama sekali tidak ada ikhtiar dan kebijakan untuk mendorong dilangsungkannya proses-proses politik menuju meja perundingan politik sebagaimana yang pernah dilakukan terhadap Aceh.

Gagasan pendekatan model dialog sendiri tercetus setelah berakhirnya Orde Baru, dan kegagalan Presiden Habibie dalam memutuskan konflik vertikal. Pendekatan ini pertama kali dipraktikkan oleh Presiden Wahid dalam Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh

atau lebih dikenal Perundingan Jeda Kemanusiaan pada Mei 2000 silam. Keberhasilan dalam dialog tersebut tidak lama dilakukan serupa di Papua. Dalam pandangannya beliau memandang pembangunan di tanah Papua bukan saja pada pembangunan fisik dan infrastruktur, tetapi juga menekankan kepada pembangunan manusia atau masyarakat Papua. Gagasan dialog pula digambarkannya dengan berusaha untuk membangun kembali kepercayaan diri masyarakat Papua, bukan semata-mata dengan membenaran pendekatan keamanan dan keadilan dalam bentuk operasi-operasi militer untuk menjaga kesatuan dengan mengorbankan sisi demokrasi. Presiden Wahid juga berpendapat bahwa perdamaian tanpa keadilan adalah ilusi, ketidakadilanlah yang melahirkan pergerakan-pergerakan berbagai kelompok di berbagai wilayah di Indonesia. Karenanya Presiden Wahid mengharapkan adanya solusi dalam bentuk dialog yang tidak saling menyakiti antara Indonesia dan Papua.

Sejak pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (yang selanjutnya disingkat Presiden SBY) pada Agustus 2010, isu dialog sebagai instrumen konflik menjadi booming, meskipun adanya perbedaan signifikan perihal pemahaman dialog itu sendiri di pihak Jakarta dan yang dikehendaki oleh pemangku gerakan-gerakan politik di Papua. Merujuk pada kesuksesan penyelesaian konflik di Aceh, model tersebut dapat dijadikan referensi dalam penyelesaian konflik di Papua dengan penyesuaian kontekstual. Presiden SBY juga melontarkan ide “komunikasi konstruktif” dan “dialog terbuka” namun tanpa definisi operasional sehingga secara otomatis aparat negara, elit politik dan publik mencoba dengan tafsirannya sendiri.

Ironisnya sejak masa kepemimpinan Presiden yang lalu-lalu, sejak Presiden Megawati sampai Presiden SBY, telah beberapa kali menyatakan dialog layaknya resolusi konflik Aceh untuk menyelesaikan konflik Papua. Hingga pada akhir masa kepemimpinan Presiden SBY pendekatan dialog secara nyata tidak dilakukan, melainkan masalah Papua diselesaikan dengan dikeluarkan Perpres No. 65/2011 mengenai dibentuknya Unit Percepatan Pembangunan

Provinsi Papua dan Papua Barat (UP4B). Unit ini mendapat kewenangan untuk menjalankan dua strategi dalam menyelesaikan masalah Papua, yakni: pertama, strategi politik, keamanan dan kebudayaan; kedua, strategi pembangunan sosial dan ekonomi. Dengan maksud mengatasi konflik vertikal secara tidak langsung dengan pembangunan (lagi) sebagai instrumennya, yang sejatinya kala itu undang-undang otonomi khusus sedang disfungsi dan tidak ada kelanjutan mengenai dialog terbuka yang tercetus sebelumnya.

Pemerintah Indonesia melakukan upaya guna membangun perdamaian di tanah Papua. Dibangunnya jaringan dialog pun selalu menjadi wacana dan tajuk, padahal opsi ini dianggap ideal dalam menghentikan konflik di Papua yang telah berlangsung selama 56 tahun. Terpilihnya Presiden Joko Widodo (Jokowi) sebagai Presiden ketujuh Indonesia juga memberikan harapan baru bagi rakyat Papua dalam janji politiknya ingin berdialog dengan seluruh orang Papua untuk menyelesaikan konflik Papua, termasuk dengan mereka yang ingin merdeka.

Peran pemerintah pusat dalam keterbukaan pada masa kepemimpinan Presiden Jokowi ketimbang pemerintahan yang lalu juga menjadi kunci dalam proses penyelesaian permasalahan Papua. Tidak seperti pemerintah sebelumnya yang lebih mengedepankan pendekatan keamanan dan ekonomi dalam menangani masalah Papua, Presiden Jokowi lebih ingin mengedepankan pendekatan dialog yang meningkatkan martabat rakyat Papua. Permasalahan di Papua yang sangat kompleks karena banyaknya kelompok sehingga yang terpikir oleh Presiden adalah dialog dan berbicara dengan elemen masyarakat yang ada di Papua. Jika dihitung pula sejak Oktober 2014, Presiden Jokowi menjadi Presiden pertama di Indonesia yang paling sering menginjakkan kaki di wilayah paling timur Indonesia.

Semangat pemerintahan Presiden Jokowi dalam realisasi konsep nawacita di tanah Papua juga sangat terasa dimulai pada awal periodenya dengan pendekatan perubahan

paradigma “Jawa-sentris” menjadi pembabngunan yang berwawasan “Indonesia sentris”. Pembangunan infrastuktur dan juga Sumber Daya Manusia (SDM) juga ditingkatkan dengan maksud membawa semangat baru bagi masyarakat Papua untuk keluar dari jurang ketertinggalan, jurang keterpurukan, kesenjangan sosial dan keterisolasian. Presiden Jokowi sendiri di mata masyarakat Papua terkenal dengan reputasi yang rendah hati terlebih Presiden Jokowi merupakan orang non-militer. Setelah menjadikan sejarah sebagai kandidat presiden pertama untuk membuka kampanyenya di Papua, Presiden Jokowi juga berbicara tentang perlunya era baru keterbukaan dan mengedepankan dialog dalam penyelesaian masalah. Perhatiannya pada ranah itu membuat beberapa orang Papua dan yang lain berpikir bahwa Presiden Jokowi dapat menghasilkan beberapa kemajuan atas keluhan yang sudah lama ada.

Strategi dalam pembangunan di Papua, Presiden Jokowi sejauh ini juga bersahabat (*human right friendly*) dengan hak asasi manusia. Dalam rencana meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia Timur Presiden Jokowi mendirikan tiga jalur tol laut di Sorong, Jayapura dan Merauke, dengan asumsi mengurangi biaya pengeluaran pembangunan infrastruktur disana. Proyeksi lainnya adalah membangun *Special Economic Zones* (SEZ) di Indonesia termasuk Papua. Dua SEZ akan diinisiasikan mulai dari Merauke dan Sorong, yang mana kompleks industri di Teluk Bintuni dan daerah wisata di Raja Ampat. Diluar itu pula percepatan program Trans-Papua menjadi fokus utama dalam percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional.

Dialog dalam upaya resolusi konflik dinilai menarik untuk di kaji oleh penulis, dengan rasionalisasi pendekatan dialog bisa dipandang sebagai alat bagaimana cara menghadapi dan menyelesaikan konflik secara tepat dan konstruktif. Dialog dinilai mampu menciptakan suasana dimana pihak yang terlibat konflik bisa saling bertemu antar satu dengan yang lainnya secara interaktif dengan mengesampingkan posisi tawar dan harga diri. Dialog menurut pengamat konflik walaupun dinilai bukan solusi dalam memutus rantai konflik, namun sebagai

pintu masuk dalam kesepakatan mencari jalan tengah. Karena itu skripsi ini akan difokuskan kepada peran dialog sebagai sebuah upaya dalam bagian dari resolusi konflik di Papua.

2. METODE

Penelitian pada penulisan ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus (case study) yang diperkuat dengan teknik pengumpulan data kepustakaan (library research), dengan data-data seperti buku, makalah, terbitan-terbitan berkala, surat kabar, undang-undang, surat keputusan atau ketetapan pemerintah, hasil - hasil penelitian, laporan - laporan peristiwa, kliping dan sebagainya.

Dalam konteks penelitian ini yang menjadi sasaran peneliti adalah Kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Joko Widodo dan Jusuf Kalla dalam upaya penyelesaian konflik di Papua dengan mengumpulkan data Tim Kajian Papua LIPI dan organisasi Jaringan Damai Papua, meliputi anggota maupun pengurus inti yang ada tergabung pada Tim Kajian Papua LIPI, organisasi Jaringan Damai Papua dan instansi pemerintah yang terlibat dalam konflik di Papua sebagai data primer. Kemudian kelompok tengah, yang didalamnya termasuk Dewan Adat Papua (DAP), Ketua-ketua suku dan instrumennya, LSM yang berkepentingan dan tokoh-tokoh agama akan dijadikan sebagai sumber data sekunder. Kelompok pro kemerdekaan, didalamnya termasuk OPM, Presidium Dewan Papua, ULMWP, dan instrumen pendukung lainnya juga akan dijadikan sebagai sumber data sekunder yang dapat diambil melalui wawancara langsung, mengutip dan tinjauan pustaka.

3. PEMBAHASAN

Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla memiliki *good will* untuk menyelesaikan masalah atas konflik di tanah Papua dimasa kepemimpinannya, tapi pada saat yang sama ia juga dituding tidak memprioritaskan penyelesaian masalah pelanggaran HAM dan kekerasan negara di Papua. Menampik dari semua permasalahan yang ada, bentuk komitmen yang baik

adalah melaksanakan janji terhadap konstituen dan rakyatnya. Presiden Jokowi (sebelum terpilih) kala itu membangun narasi dalam agenda prioritas dalam salah satu poinnya ingin membangun wacana dialog dengan Papua, didukung dengan paradigma pembangunan dari pinggiran yang mana hal ini tidak dilakukan oleh calon presiden lainnya, Prabowo Subianto. Poin lebih dalam kampanye Presiden Jokowi (sebelum terpilih menjadi presiden) atas program yang akan dilakukan di Papua mendapatkan perhatian lebih karenanya.

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

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

tanpa diadili. DKN langsung direspon keras oleh pelbagai elemen korban pelanggaran HAM berat masa lalu dan juga lembaga masyarakat sipil.

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

Kendati demikian DKN ditujukan untuk memberikan harapan terhadap permasalahan HAM masa lalu dengan pendekatan non-yudisial melalui peran tokoh agama dan masyarakat. Juga pada rapat finalisasi konsep Dewan Kerukunan Nasional ditekankan bahwa tak akan memaksa penyelesaian kasus-kasus HAM masa lalu melalui jalur non-yudisial. DKN juga akan bertugas menyelesaikan konflik sosial menjelang dan saat pilkada atau pemilu dengan pendekatan non-yudisial yang menjadi senjata lembaga ini. Menurut Jimly Asshiddiqie penyelesaian masalah menggunakan jalur hukum tak selalu membuahkan hasil positif. Sehingga pada akhirnya DKN terbentuk tujuannya berganti menjadi medium penyelesaian konflik horizontal.

Tidak lama setelahnya gagalnya inisiasi jajaran kementerian dalam upaya memutus rantai konflik vertikal di Papua, Presiden Jokowi sendiri pun memberi instruksi secara langsung

pada 15 Agustus 2017 untuk mengadakan pertemuan dengan 14 tokoh Papua dan para stakeholder yang terkait dengan konflik Papua.

Dalam forum tersebut Presiden Jokowi menyanyakan secara *gamblang* apa saja permasalahan yang ada dan terjadi di Papua hingga selama ini dan ke empat belas tokoh tersebut menjelaskan permasalahan secara rinci dan detail, termasuk tindak kekerasan militer, masalah HAM dan konflik horizontal hingga konflik vertikal yang terjadi di Papua.⁴ Pada saat yang sama Presiden Jokowi langsung mengangkat *person in charge* untuk dialog sektoral yang terdiri dari tiga orang yang representatif, yaitu Teten Masduki, Wiranto dan Pater Neles Tebay.⁵

Nomenklatur dialog sektoral tercetus ketika Presiden Jokowi menyadari bahwa pemerintah pusat perlu melakukan dialog yang lebih intens dengan Papua. Istilah dialog sektoral itu sendiri datangnya dari Paternalis Tebay ketika masih di Jaringan Damai Papua yang dimana menginginkan bersosal jawab secara langsung dalam pertemuan eksploratif dan terbuka untuk umum dengan pembahasan isu masalah pada bidang masing-masing. Dilakukan secara sektoral yang mana pada setiap isu masalah diakomodasi oleh pihak yang memiliki *concern* sesuai bidangnya dengan dibuatkan *think tank* yang diharapkan dapat menemukan akar permasalahannya.

Dalam perjalannya dialog dapat dikatakan memiliki progress, namun belum ada buah kebijakan yang riil. Secara konsepsi dialog sektoral yang diinginkan Presiden Jokowi sudah berjalan, tapi belum dilakukan oleh tiga elemen yang ditunjuk untuk memfasilitasi dialog yang lebih konkrit. Bahkan upaya dialog itu sebenarnya telah lama berjalan secara soliter antar lembaga negara. Sebut saja Tim Kajian Papua LIPI (Lembaga *ad hoc* yang didirikan LIPI)

⁴ Keterangan dari Aisyah Putri Budiatri, anggota dari Tim Kajian Papua LIPI yang mengikuti forum tersebut

⁵ Pengelompokan ini terjadi karena mereka memiliki keterwakilan, Teten Masduki yang menjabat kepala Kantor Staf Presiden (KSP) sebagai tangan kanan Presiden Jokowi, Wiranto menjabat sebagai Menkopolkam merupakan representasi dari lembaga pemerintah negara dan Pater Nelas Tebay selaku koordinator Jaringan Damai Papua (JDP) sudah dipercaya oleh Kepala Suku dan tokoh adat Papua. Selain itu tidak ada pemimpin yang legitimate dari kelompok yang terlibat konflik di Papua yang bisa ditunjuk secara absah sebagai perwakilan tokoh Papua.

dimana statusnya lembaga pemerintah non kementerian yang lebih dahulu memiliki konsepsi dialog yang sama dengan pemerintah dan telah melakukan *public hearing* guna upaya dialog jauh-jauh hari sebelum Presiden Jokowi mendukung gagasan ini. Kemudian Komnas HAM, yang merupakan lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara juga berdiri pada sisi yang sama dengan Tim Kajian Papua LIPI yang ingin mengadakan dialog sektoral dan telah mengakomodir sejak runtuhnya orde baru. Masyarakat Papua sangat egaliter sehingga demi suku antar suku teraspirasikan tuntutananya membuat lembaga tersebut menginginkan dialog sebagai media yang menghadirkan para pihak yang terkait secara inklusif untuk memahami dan membahas berbagai isu secara komprehensif demi perdamaian di Papua.

Berbeda dengan Kemenko Polhukam, yang memiliki paradigma yang berbeda bahwa dialog yang diinginkan pasti arahnya adalah kemerdekaan Papua. Sehingga Kemenko Polhukam yang seragam dengan Kemenhan dan Kemendagri, memiliki konsep dialog struktural adalah dialog kebangsaan sebagai media yang menghadirkan para pihak terkait secara eksklusif untuk memahami dan membahas berbagai isu secara komprehensif demi keamanan di Papua. Dialog yang diinginkan adalah dialog dengan cara dan pendekatan kementerian tersebut tanpa memperhatikan prinsip keadilan seadil-adilnya bagi pihak akar rumput yang dituju. Rasionalisasinya adalah karena struktur konflik di Papua tidak pyramid seperti konflik Aceh. Banyaknya elit politik membuat dialog mudah ditunggangi oleh kelompok yang ingin merusak bingkai NKRI.

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

berkonflik dan mengkonstruksikan struktur politik yang trapesium tersebut yang beranekaragam, baik dalam faksi militer maupun politik.

Pendekatan lain yang dilakukan pada masa Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla adalah melakukan *soft power diplomacy* dengan negara yang memiliki perhatian lebih dengan Papua dan Papua Barat. Hal ini dilakukan karena di Pasifik Selatan ada 13 negara dan 7 di antaranya mendukung gerakan Papua merdeka.⁶ Ketakutan ini karena kelompok separatis, sebut saja ULMWP dan KNPB menginginkan dialog secara internasional dalam sidang umum PBB. Namun berbeda dengan pandangan ALDP dan DAP yang menginginkan penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu secara umum, penegakkan demokratisasi dan pengakuan terhadap kedaulatan rakyat di tanah Papua. Tidak jarang pula kelompok kelompok kriminal separatisme bersenjata (KKSB) saling berkonflik antar faksi, baik antar pesisir, pegunungan maupun perbatasan. Jadi arah kebijakan bidang Polhukam yang utama sarasannya adalah menjaga stabilitas keamanan sembari mengawal upaya dialog di tanah Papua.

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

Tidak berhenti sampai disitu, disaat mandeknya tim tersebut membuat Wiranto menginisiasi terbentuknya Tim Gabungan Terpadu untuk Penyelesaian Pelanggaran HAM berat masa lalu yang mempunyai konsepsi serupa seperti Dewan Kerukunan Nasional (DKN),

⁶ Menurut pemaparan Wiranto dalam rapat Rencana Kerja & Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKAKL) Kemenko-kemenko dalam APBN TA 2019.

yakni masih menggunakan konsepsi rekonsiliasi melalui pendekatan musyawarah mufakat. yang tidak memperhatikan sama sekali akuntabilitas dan prinsip-prinsip keadilan bagi korban. Tim terpadu ini juga ditujukan untuk menanggulangi kasus pelanggaran HAM berat di Papua dan Papua Barat. Program pemerintah tersebut untuk reformasi hukum tahap kedua sesuai dengan nawacita dalam penegakan hukum, termasuk penyelesaian sejumlah permasalahan menjadi prioritas pemerintah.

Ironisnya, ketika pemerintah Indonesia melakukan upaya besar-besaran untuk membangun Papua dan Papua Barat sembari berjalannya upaya dialog, bahkan tidak ada daerah lain di luar Jawa yang mendapat perhatian begitu besar seperti Papua, justru timbul kekhawatiran bahwa spiral kekerasan bisa menjadi parah.⁷ Perhatian Jokowi terhadap Papua mendapatkan pujian, tapi pada saat yang sama ia juga dituding tidak memprioritaskan penyelesaian masalah pelanggaran HAM dan kekerasan negara di Papua. Terbukti pasca ditunjuk *person in charge* guna merealisasikan dialog pada tanggal 15 Agustus 2015 oleh Presiden Jokowi tidak ada kelanjutan dari *political will*-nya Presiden Jokowi. Berjalannya lembaga negara secara soliter terkesan bahwa kabinet dan partai pendukung dibelakangnya tidak mendukung mengenai gagasan ini.

4. PENUTUP

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

⁷ The struggle for self-determination in West Papua (1969-present), <https://www.nonviolent-conflict.org/struggle-self-determination-west-papua-1969-present/>. Di akses pada 5 April 2019

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

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

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

Peran pemerintah Joko Widodo-Jusuf Kalla dalam mengupayakan dialog guna resolusi konflik vertikal di Papua memang dinilai memiliki dua sisi aspek dalam perkembangannya. Presiden Jokowi sendiri memiliki faktor khusus dalam upaya memperoleh kepercayaan dari masyarakat akar rumput Papua, begitu dengan elit kelompok di Papua. Meskipun gagasan

dialognya mengalami miskonsepsi dalam pemaknaannya oleh lembaga-lembaga negara yang dibawahinya, buah hasil dalam pembangunan dan intensitas kunjungan ke Papua mampu membangun tren positif dalam akseptasi baru masyarakat terhadap NKRI.

Kemudian Pemerintah Joko Widodo dan Jusuf Kalla telah mengupayakan dialog tersebut ditandai dengan Presiden Jokowi telah menyetujui ingin melakukan dialog dan mengangkat *person in charge* untuk dialog sektoral. Sejauh yang sudah dilakukan dari dialog tersebut hanya sebatas menyelesaikan persoalan-persoalan khusus seperti pendidikan, kesehatan, dan jalur distribusi logistik saja. Pemerintah dengan masyarakat Papua belum ada kesepakatan konkrit dalam menentukan dan menyepakati tujuan utama dialog tersebut, belum membicarakan agenda, mekanisme dan mediator dialog yang lebih jauh.