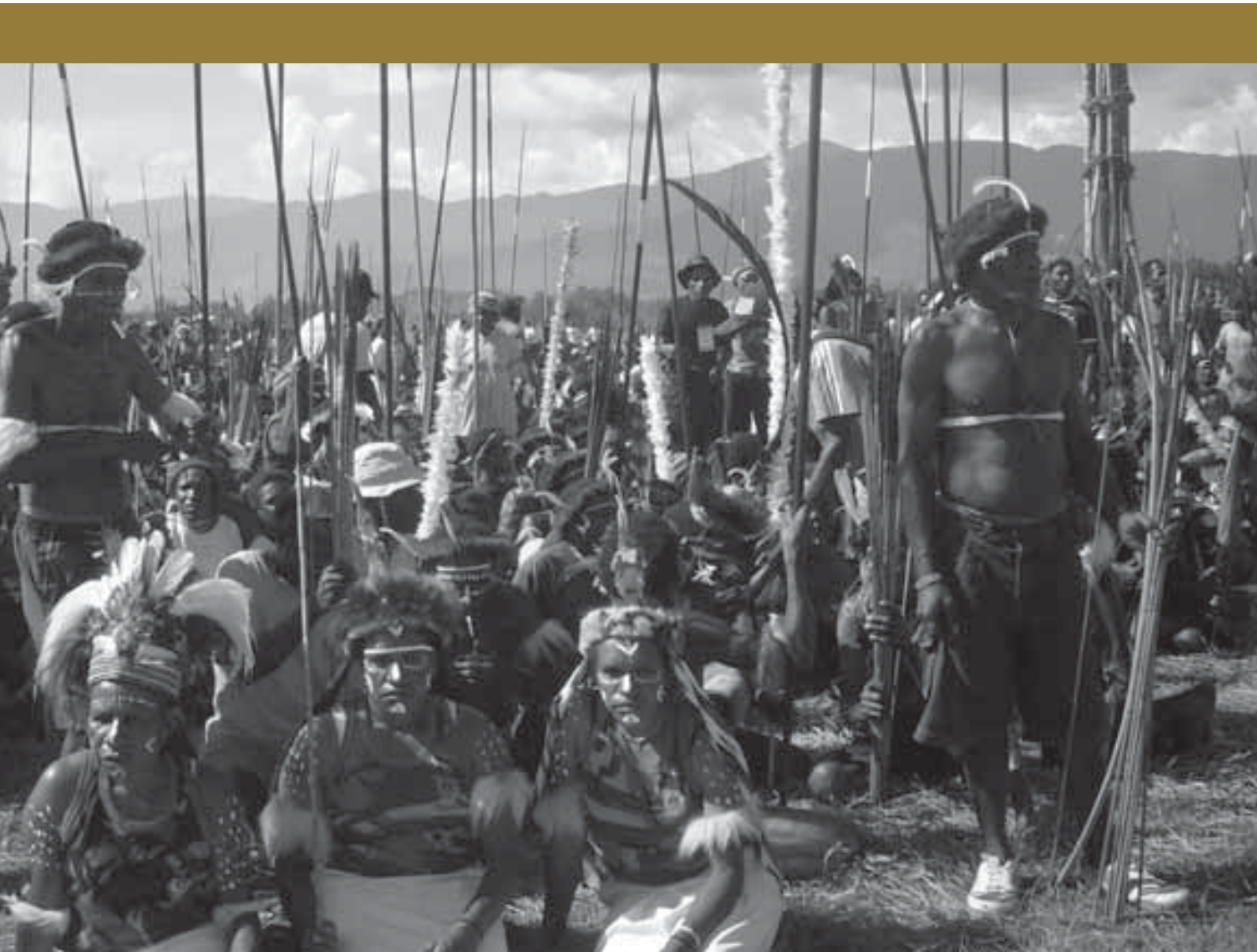


## Pengelolaan Konflik di Indonesia – Sebuah Analisis Konflik di Maluku, Papua dan Poso

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia,  
Current Asia dan the Centre for  
Humanitarian Dialogue



## The Centre for Humanitarian Dialogue (HD Centre)

### “Mediasi untuk Perdamaian”

Centre for Humanitarian Dialogue adalah sebuah organisasi mediasi independen yang berdedikasi untuk menolong meningkatkan respon global terhadap konflik bersenjata. HD Centre berupaya untuk mencapai hal tersebut dengan memediasi pihak yang bertikai dan mendukung komunitas mediasi yang lebih luas.

HD Centre didorong oleh nilai – nilai kemanusiaan dan tujuan utamanya untuk mengurangi konsekuensi dari konflik kekerasan, meningkatkan keamanan, dan memberikan kontribusi pada penyelesaian konflik secara damai.

HD Centre menjaga sikap netral terhadap pihak – pihak yang bertikai yang dimediasinya, dan untuk menjaga kenetralannya HD Centre didanai oleh beragam pemerintah, yayasan swasta dan dermawan.

#### Gambar sampul

Depan: Hari Masyarakat Adat Sedunia, 9 Agustus, Wamena , Papua. © Muridan Widjojo

Belakang: Sebuah desain batik dari Indonesia. © iStockphoto

Di dukung oleh MacAthur Foundation

#### Centre for Humanitarian Dialogue

114, rue de Lausanne  
Geneva 1202  
Switzerland

t + 41 22 908 11 30

f +41 22 908 11 40

e [info@hdcentre.org](mailto:info@hdcentre.org)

w [www.hdcentre.org](http://www.hdcentre.org)

Juni 2011

## Pengelolaan Konflik di Indonesia – Sebuah Analisis Konflik di Maluku, Papua dan Poso

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia,  
Current Asia dan the Centre for  
Humanitarian Dialogue

## Hak cipta dan penghargaan

### **Centre for Humanitarian Dialogue**

114, rue de Lausanne  
Geneva 1202  
Switzerland

**t** + 41 22 908 11 30

**f** +41 22 908 11 40

**e** [info@hdcentre.org](mailto:info@hdcentre.org)

**w** [www.hdcentre.org](http://www.hdcentre.org)

© Centre for Humanitarian Dialogue, 2011

Reproduksi semua atau sebagian dari publikasi ini  
hanya dapat dilakukan atas persetujuan tertulis  
dan sepengetahuan narasumber.

*Editor:* Cate Buchanan  
([cateb@hdcentre.org](mailto:cateb@hdcentre.org))

*Wakil Editor:* Adam Cooper

*Desain dan tata letak:* Rick Jones  
([rick@studioexile.com](mailto:rick@studioexile.com))

## Tabel Isi

|                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Akronim dan terminologi .....</b>                                                  | <b>5</b>  |
| <b>Judul Utama .....</b>                                                              | <b>7</b>  |
| <b>Ringkasan .....</b>                                                                | <b>9</b>  |
| Pengantar                                                                             | 9         |
| Isu-isu signifikan dalam proses perdamaian di Indonesia                               | 11        |
| Pengamatan                                                                            | 13        |
| <br><b>Studi Kasus Satu</b>                                                           |           |
| <b>Konflik dan kekerasan di Maluku: penyelesaian dan pendekatan pengelolaan .....</b> | <b>15</b> |
| Pengantar                                                                             | 15        |
| Gambar 1: Peta Maluku                                                                 | 16        |
| Kotak 1: Kronologi konflik di Maluku                                                  | 17        |
| Tokoh dan inisiatif pengelolaan konflik                                               | 19        |
| Pendekatan darurat dan keamanan terhadap pengelolaan konflik                          | 20        |
| Perjanjian Perdamaian Malino                                                          | 25        |
| Kotak 2: perjanjian Malino II                                                         | 26        |
| Fase pemulihan dan pembangunan                                                        | 26        |
| Kesimpulan                                                                            | 30        |
| <br><b>Studi Kasus Dua</b>                                                            |           |
| <b>Jakarta – Papua : “Dialog yang tengah berproses” .....</b>                         | <b>32</b> |
| Pendahuluan                                                                           | 32        |
| Gambar 1: Peta Papua                                                                  | 33        |
| Inisiatif pengelolaan Konflik untuk Papua                                             | 35        |

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| Kotak 1 : OTSUS – asal usul dan isinya | 37 |
| Kotak 2: Menilai OTSUS                 | 38 |
| Menyelesaikan Konflik Papua            | 40 |
| Mempersiapkan dasar untuk dialog       | 42 |
| Rekomendasi                            | 44 |

## **Pandangan Papua mengenai Damai di Papua Barat**

|                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Otto Ondawame</b> .....                                                 | <b>46</b> |
| Penjajahan, konflik dan kekerasan di Papua Barat                           | 46        |
| Organisasi Papua Merdeka dan Koalisi Nasional Papua Barat untuk Pembebasan | 47        |
| Cara dan pendekatan penyelesaian konflik orang Melanesia                   | 49        |
| Rekomendasi                                                                | 50        |

## **Studi Kasus Tiga**

|                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Konflik kekerasan dan pengelolaannya di Poso, Sulawesi Tengah</b> ..... | <b>52</b> |
| Pendahuluan                                                                | 52        |
| Gambar 1: Peta Poso                                                        | 54        |
| Kotak 1: Kronologi konflik Poso                                            | 55        |
| Inisiatif penyelesaian konflik                                             | 57        |
| Kotak 2: Sepuluh poin dalam Deklarasi Malino I                             | 60        |
| Kesimpulan                                                                 | 68        |

|                       |           |
|-----------------------|-----------|
| <b>Lampiran</b> ..... | <b>70</b> |
|-----------------------|-----------|

## Akronim dan terminologi

### Keseluruhan

#### **Adat**

Serangkaian hukum kebiasaan atau peraturan tak tertulis yang mengatur praktek sosial politik dan ekonomi, serta menyelesaikan persengketaan.

#### **Bappenas**

Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional

#### **BIN**

Badan Intelijen Negara

#### **Brimob**

Brigade Mobil

#### **Bupati**

Wilayah Indonesia terbagi ke dalam provinsi. Provinsi, kabupaten dan kotapraja memiliki pemerintahan sendiri dan badan parlemen. Kabupaten dipimpin oleh bupati.

#### **ELSHAM**

Lembaga Studi dan Advokasi Hak Asasi Manusia

#### **PI**

Pemerintah Indonesia

#### **KOMNAS HAM**

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

#### **KontraS**

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan

#### **KOPASSUS**

Komando Pasukan Khusus

#### **LIPI**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

#### **POLRI**

Kepolisian Negara Republik Indonesia

#### **TNI**

Tentara Nasional Indonesia

#### **DOM**

Daerah Operasi Militer

#### **DPD**

Dewan Perwakilan Daerah

#### **DPR**

Dewan Perwakilan Rakyat

#### **Kodam**

Komando Daerah Militer

#### **Kodap**

Komando Daerah Perang

#### **Menko Kesra**

Kementrian Koordinator Kesejahteraan Rakyat

#### **Pemekaran**

Pembagian provinsi atau kabupaten ke unit administratif yang lebih kecil

#### **Perda**

Peraturan Daerah

#### **UKP4**

Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan

#### **YLBHI**

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia

#### **AJI**

Aliansi Jurnalis Independen

**LBH Jakarta**

Lembaga Bantuan Hukum

**Korem**

Komando Resort Militer

**BAKORNAS PBP**

Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana dan Pengungsi

**Khusus Maluku****FKM**

Front Kedaulatan Maluku

**RMS****Republik Maluku Selatan****GPM**

Gereja Protestant Maluku

**ICMI**

Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia

**MMC**

Maluku Media Centre

**Malino II**

Perjanjian Perdamaian Malino II

**PDI-P**

Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan

**PDI**

Partai Demokrasi Indonesia

**PARKINDO**

Partai Kristen Indonesia

**Khusus Papua****DAP**

Dewan Adat Papua

**DPRD**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

**DPRP**

Dewan Perwakilan Rakyat Papua

**Foker LSM**

Forum Kerja Sama Lembaga Swadaya Masyarakat

**FWPC**

Free West Papua Campaign

**FORERI**

Forum Rekonsiliasi Masyarakat Irian Jaya

**KNPB**

Komite Nasional Papua Barat

**MRP**

Majelis Rakyat Papua

**OPM**

Organisasi Papua Merdeka.

**OTSUS**

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

**PDP**

Presidium Dewan Papua

**JDP**

Jaringan Damai Papua

**PVC**

Papuan Volunteer Corps

**UP4B**

Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat

**WPNA**

West Papua National Authority

**Khusus Poso****POKJA-RKP**

Kelompok Kerja Resolusi Konflik Poso

**PRKP**

Pusat Resolusi Konflik dan Perdamaian

**GKST**

Gereja Kristen Sulawesi Tengah

**Malino I**

Deklarasi Perdamaian Malino

## Judul Utama

### Ucapan Terima Kasih

HD Centre mengucapkan terima kasih kepada the MacArthur Foundation dan International Development Research Centre untuk dukungan mereka atas program selama 2009-2011.

HD Centre juga mengucapkan terima kasih kepada Yuli Ismartono dan John McBeth untuk tinjauan mereka terhadap studi kasus.

### Tentang kontributor

**Rohaiza Ahmad Asi** menerima gelar BA dari Universitas Nasional Singapura di mana beliau mengambil jurusan Ilmu Politik dan Informasi dan Manajemen Komunikasi. Beliau meneruskan mengambil gelar master Hubungan Internasional di S. Rajaratman School of International Studies (RSIS) di Universitas Teknologi Nanyang. Pada 2004 Rohaiza bergabung dengan RSIS sebagai peneliti yang fokus pada konflik dan terorisme di Indonesia di mana beliau mengembangkan pengalaman penelitian praktis yang luas. Ibu Rohaiza bergabung dengan HD Centre di Singapore pada 2007 dan saat ini menjabat sebagai *Project Officer*. Ibu Rohaiza juga terlibat dalam penelitian dan penyusunan studi Poso dan Maluku.

**Johari Efendi** lulus pada 2000 dengan gelar Sarjana Hukum dari Universitas Jenderal Sudirman, Purwokerto, Jawa Tengah. Beliau bekerja di Yayasan Bantuan Hukum di Jakarta dan menjadi pengacara pada 2002. Beliau memiliki pengalaman lebih dari satu dekade dalam fasilitasi, merancang program, dan pelatihan kelompok-kelompok masyarakat dan pejabat-pejabat pemerintahan diseluruh Indonesia tentang masalah mediasi konflik, tata pemerintahan

yang baik, pembangunan perdamaian, keadilan masyarakat, hak asasi manusia, kemanan, dan otonomi daerah. Beliau juga bekerja dengan lembaga-lembaga internasional dan pemerintah pusat Indonesia. Beliau sebelumnya adalah direktur dari Institut Titian Perdamaian dan sekarang merupakan anggota staf dari Current Asia. Bapak Johari juga terlibat dalam penelitian dan penyusunan studi Poso dan Maluku.

**Irine Hiraswari Gayatri** lulus dengan gelar MA dalam studi perdamaian dan konflik, dari Departemen Studi Perdamaian dan Konflik di Uppsala University, Swedia pada Agustus 2005. Sebelum mendapatkan gelar MA, beliau bekerja sebagai peneliti di Pusat Studi Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia sejak 1997. Antara 2006 sampai 2008 beliau menulis tiga bab dalam buku yang berbeda tentang Aceh, yaitu tentang rekonstruksi pasca-bencana, pemerintahan desa, perwakilan politik perempuan dalam politik Aceh. Pada 2006 dan awal 2007, beliau juga bekerja bersama the United Nations Recovery Coordinator (UNORC) sebagai pegawai lapangan di Pantai Selatan Aceh dan Bener Meriah dan Aceh Tengah. Pada 2008 beliau mengawasi sebuah survei bersama dari Pusat Studi Politik, LIPI dan Universitas Oxford tentang Kesenjangan Horizontal di Bireuen, Aceh. Ibu Irine juga terlibat dengan LSM yang berbasis di Jakarta, Yayasan INTERSEKSI, yang fokus kepada isu-isu minoritas dan multikulturisme. Ibu Irine terlibat dalam penyusunan studi Papua.

**Akiko Horiba** lulus dengan gelar Master Studi Teologi dari Weston Jesuit School of Theology, Cambridge, USA. Setelah melakukan penelitian

lokal di Indonesia, beliau dianugerahi gelar PhD dalam Studi Wilayah dari Shopia University, Tokyo, Japan pada 2009. Beliau pernah menjadi koordinator peneliti di Institut Titian Perdamaian, bergabung pada 2007. Sejak 2010, beliau telah menjadi staf anggota dari Current Asia. Ibu Akiko juga terlibat dalam penelitian dan penyusunan studi Poso dan Maluku.

**John Otto Ondawame** adalah Wakil Ketua Koalisi Nasional untuk Pembebasan Papua Barat (*West Papua National Coalition for Liberation - WPNCL*). Beliau lahir pada 1953 di Wananum, Kabupaten Mimika, Papua Barat. Bapak Ondawame adalah anggota OPM dan melarikan diri ke pengasingan pada 1976. Beliau mendapatkan gelar PhD dalam ilmu politik dari Australian National University di Canberra pada 2000, gelar MSc dari University of Western Sydney pada 1995, Diploma dari University of Sydney pada 1994 dan Uppsala University pada 1986, dan gelar BA dari Universitas Cenderawasih, Papua Barat pada 1976. Bapak Ondawame adalah penerima Penghargaan Rekonsiliasi 2001 yang diberikan oleh kelompok *the Australians Against Execution*, dan Penghargaan *Academic Excellence* oleh Presiden Soeharto pada 1972. Pada 2000, Bapak Ondawame bergabung dengan Proyek Papua Barat di Pusat Studi Perdamaian dan Konflik dengan Universitas Sydney sebagai *Project Coordinator*. Saat ini beliau adalah Koordinator Hubungan Interna-

sional untuk WPNCL beroperasi dari kantor barunya di Port Vila, Vanuatu.

**Marc Probst** belajar administrasi bisnis, ekonomi, etika bisnis, hukum dan hubungan internasional di University of St Gallen, Swiss, dan di Chinese University of Hong Kong. Pada 2004, beliau bergabung dengan Divisi Urusan Politik dari Departemen Urusan Luar Negeri Swiss sebagai *project officer* di Bagian Kebijakan Perdamaian. Beliau juga adalah Kepala Bidang, Keamanan Manusia dan Bisnis, dalam Seksi Promosi Hak Asasi Manusia. Bapak Marc bergabung dengan HD Centre pada 2008 di Singapore dan adalah seorang *Project Manager*. Beliau terlibat dalam penelitian dan penyusunan studi Papua.

**Muridan Widjojo** lulus dalam bidang antropologi dan literatur Perancis dari Universitas Indonesia. Setelah melakukan penelitian arsip dan lokal di Papua dan Maluku, beliau dianugerahi gelar PhD dari Universitas Leiden di Belanda. Pada 1993 beliau bergabung dengan Pusat Studi Politik, LIPI di Jakarta dan mengkhususkan dirinya dalam permasalahan Papua dan Maluku. Beliau juga anggota dari tim investigasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia pada 2000 dan bertindak sebagai konsultan untuk berbagai organisasi di Papua sejak 2000. Bapak Muridan juga terlibat dalam penelitian dan penyusunan studi Papua.

## Ringkasan

### Pengantar

Ketika Presiden Soeharto jatuh dari kekuasaannya pada 1998 setelah 32 tahun pemerintahan otoriter, hal ini menandai dimulainya baik transisi demokrasi Indonesia maupun letusan konflik kekerasan internal yang membara di seluruh negeri. Pergolakan separatis meningkat di seluruh Aceh, Papua dan Timor Timur (sekarang Timor Leste).<sup>1</sup> Pada periode 1998 sampai 2003 (di mana sebagian besar konflik komunal diselesaikan) kekerasan ini diperkirakan telah membuat lebih dari satu juta orang mengungsi dan menyebabkan hilangnya ribuan nyawa. Konflik komunal pasca-Soeharto menghasilkan 1,3 juta pengungsi.<sup>2</sup>

Transisi demokrasi Indonesia yang dramatis juga berdampak terhadap cara konflik dikelola. Selama era Orde Baru konflik tersebut ditekan

secara sistematis dan tidak dipublikasikan karena takut hal itu akan memicu sentimen ‘etnis, agama, dan ras di antara kelompok-kelompok’, biasanya disingkat SARA (kependekan dari suku, agama, ras, antar golongan). Tentu saja, kebijakan inilah yang disalahkan atas pecahnya konflik kekerasan komunal dalam era pasca-Soeharto.<sup>3</sup>

Pengganti Soeharto, Bacharuddin Jusuf Habibie, memulai proses desentralisasi kekuasaan dari Jakarta dan mengurangi luasnya jangkauan militer ke dalam kehidupan politik dan ekonomi. Transisi politik ini mengubah hubungan antara negara dan masyarakat dan menawarkan baik tantangan maupun kesempatan bagi pencipta perdamaian. Perubahan yang besar terjadi di seluruh Indonesia, dari meningkatnya peran masyarakat sipil dalam penciptaan perdamaian sampai perubahan hubungan antara militer dan kepolisian. Kecenderungan di atas berinteraksi dengan masalah yang bermunculan di daerah lalu menghasilkan sebuah latar belakang konflik yang kompleks dan hingga kini masih belum dapat dipahami dengan baik.

### Keterbatasan penelitian ini

Pendekatan terhadap pengelolaan konflik yang muncul di Indonesia pasca-Soeharto perlu mendapatkan perhatian. Analisis dari isu-isu ini (biasanya melalui penelitian akademik) berpusat terutama pada pendorong konflik struktural dan terdekat, dampak dari konflik, dan tokoh yang terlibat: semua yang memberikan informasi penting untuk memahami

1 Penggunaan kata ‘Papua’ dalam laporan ini merujuk pada provinsi Papua dan Papua Barat. Daerah tersebut sebelumnya dikenal dengan berbagai nama termasuk Belanda Nugini (1895–1962), Nugini Barat (1962–Mei 1963), Irian Barat (1963–1973), Irian Jaya (1973–2000) dan Papua (2001–2003). Pada 2003, sepertiga bagian paling barat dari daerah tersebut dipisah menjadi provinsi yang berbeda, disebut Irian Jaya Barat, yang kemudian dinamai ulang provinsi Papua Barat pada April 2007. Orang asli merujuk provinsi Papua dan Papua Barat sebagai Papua Barat.

2 Varshney, Ashtosh dll., *Patterns of Collective Violence in Indonesia 1990–2003*, UNSFIR Working Paper 04/03, (Jakarta: United Nations Support Facility for Indonesian Recovery, 2004). Tentang kekerasan di Indonesia pasca-Soeharto, lihat juga: Colombijn, Freek and Lindblad, Thomas J., “Introduction”, Dalam Colombijn, Freek dan Lindblad, Thomas J., (Eds.), *Roots of Violence in Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2002). Tentang konflik Maluku, lihat: Sri, Yanuarti dll., *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI, 2003). Tentang konflik Aceh, lihat: Aspinal, Edward, “*Violence and Identity Formation in Aceh under Indonesian Rule*”, Dalam Anthony Reid (Ed.), *Verandah of Violence, The background to the Aceh problem* (Singapore: Singapore University Press and World Scientific Publishing Co Pty Ltd., (2006)

3 Gershman, John, “*Indonesia: Islands of conflict*”, *Asia Times Online*, 26 Oktober (2002).

bentuk keluhan dan kekerasan. Tetapi hanya sedikit sekali analisa perbandingan kebijakan pengelolaan konflik di Indonesia. Hal ini cukup mencolok mengingat betapa sering negara ini mengalami pergolakan kekerasan. Mereka yang bertanggungjawab terhadap pencegahan dan pengelolaan konflik kekurangan akses terhadap penelitian perbandingan yang tepat waktu terhadap faktor – faktor yang membuat konflik kekerasan ini dapat diselesaikan, isu – isu penting apa yang masih tersisa dan isu – isu yang perlu dipertimbangkan dalam penyelesaian konflik.

Dalam hal ini, *Centre for Humanitarian Dialogue (HD Centre)*, Lembaga Ilmu Pengetahuan (LIPI), Institut Titian Perdamaian (ITP), dan kemudian *Current Asia (CA)*, telah bekerjasama untuk mengisi kesenjangan informasi penting ini dan menghasilkan penelitian kebijakan yang relevan yang bertujuan untuk memberi informasi kepada upaya-upaya penciptaan perdamaian di masa mendatang di Indonesia. Di beberapa daerah penghentian kekerasan tidak selalu ditangani secara menyeluruh sampai akar penyebab konflik, dan isu-isu yang dapat memicu konflik masih belum ditangani seperti peran aparat keamanan; alokasi sumber daya yang adil; dan isu-isu sensitif mengenai identitas etnis dan agama yang sedang berlangsung.

Laporan ini memasukkan tiga studi kasus tentang pengelolaan konflik di Indonesia yakni Papua, Poso di Sulawesi Tengah dan Maluku. Poso dan Maluku dipilih sebagai studi kasus untuk memberikan wawasan dan pelajaran yang didapat dari pengelolaan konflik komunal. Di kedua daerah tersebut, pemerintah pusat memediasi perjanjian untuk mengakhiri kekerasan pada 2001 dan 2002 - tetapi hanya setelah konflik tersebut dikelola secara salah selama bertahun-tahun. Penelitian yang dilakukan untuk laporan ini mengindikasikan bahwa perdamaian saat ini masih rentan karena akar penyebab dan keluhan baru yang muncul dari konflik tersebut belum sepenuhnya ditangani. Pada intinya, perjanjian perdamaian yang dimediasi pemerintah belum sepenuhnya diterapkan dan banyak penduduk Maluku dan Poso yang tampaknya kurang mendapat informasi tentang isi perjanjian tersebut. Isu-isu seperti pemulangan pengungsi dan persengketaan tanah antara kelompok etnik atau agama masih menjadi sumber ketegangan yang signifikan. Sejauh mana kekerasan telah berkurang, adalah penting untuk menguraikan inisiatif manakah

dari banyaknya inisiatif yang dilakukan oleh aktor pemerintah dan non-pemerintah yang bertanggungjawab terhadap perubahan tersebut. Studi ini menanyakan mengenai bagaimana konflik tersebut dikelola? Apa dampaknya? Dan pendekatan penciptaan perdamaian mana yang memang dapat dikatakan berhasil?

Kasus Papua bahkan lebih mendesak mengingat konflik tersebut masih terus berlangsung. Undang-undang otonomi khusus (OTSUS / Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua) yang disetujui pada 2001 diharapkan mengurangi kesenjangan antara Papua dan Pemerintah Indonesia (PI). OTSUS juga diharapkan memberikan kesempatan kepada orang Papua, terutama orang asli Papua, untuk berperan aktif dalam proses pembangunan. Namun, karena undang-undang tersebut diimplementasikan dengan buruk, akhirnya meningkatkan sentimen separatistis. Papua juga mengalami konflik lokal di antara suku asli, dan baru-baru ini, ketegangan antara masyarakat asli (seringkali orang Kristen) dengan pendatang (seringkali Muslim). Studi Papua adalah untuk merefleksikan dan memandang ke depan, mempertanyakan bagaimana konflik dapat diredakan dan siapa yang harus dilibatkan? Juga apakah halangan dan kesempatan yang ada untuk penciptaan perdamaian?

## Metodologi

Dengan dukungan MacArthur Foundation melalui Asia Security Initiative, HD Centre, LIPI, ITP (dan akhirnya CA) melakukan penelitian skala luas. Dukungan juga diterima dari International Development Research Centre.

Selama 2009 sampai pertengahan 2010 penelitian utama yang detil dilakukan di Maluku, Poso dan Papua. Metodologi untuk penelitian ini mencakup diskusi kelompok, lokakarya dan briefing perorangan. Semuanya ini juga dilengkapi dengan wawancara dengan pejabat dari pemerintah pusat dan tokoh non-pemerintah di Jakarta, dan juga mengambil materi dari sumber lainnya. Sebuah bibliografi yang memuat materi terpilih yang relevan dengan pengelolaan konflik di Papua, Maluku dan Poso telah diproduksi di awal tahun 2010.<sup>4</sup> Untuk keterangan lebih lanjut lihat Lampiran 1: Metodologi Penelitian.

4 Tersedia di [www.hdcentre.org/files/IndonesiaLiteratureReviewJanuary2010\\_o.pdf](http://www.hdcentre.org/files/IndonesiaLiteratureReviewJanuary2010_o.pdf)

## Isu-isu signifikan dalam proses perdamaian di Indonesia

### Desentralisasi

Desentralisasi dan otonomi daerah menjadi prioritas nasional selama periode reformasi.<sup>5</sup> Sejumlah undang-undang yang dikeluarkan pada 1999 memindahkan kekuasaan dari pemerintah pusat.<sup>6</sup> Kepala pemerintah daerah, bupati dan walikota, menjadi posisi terpilih untuk pertama kalinya. Desentralisasi dengan banyak keuntungan positif dan demokratis juga membawa tantangan-tantangan besar. Penduduk daerah, sering disebut putra daerah, diberikan prioritas untuk posisi pegawai negeri di pemerintah lokal. Kendali akan pelayanan masyarakat memberikan kekuasaan kepada mereka untuk mengalokasikan pekerjaan, kontrak dan terlibat dalam korupsi. Tidak mengherankan kemudian, mereka yang mengendalikan birokrasi di bawah pemerintahan Soeharto (yang belum tentu berasal dari penduduk lokal) membenci kehilangan posisi mereka yang menguntungkan. Oleh karena itu, ada persaingan yang tajam di antara para elit, kadang-kadang mengenai garis etnis, dan perbedaan ini dipertajam di antara mereka yang dianggap penduduk lokal dan pendatang.

Perbedaan-perbedaan ini memiliki dampak yang mendalam terhadap pengelolaan konflik. Dalam banyak kasus hal tersebut menimbulkan kebingungan di dalam pemerintah. Pembagian kekuasaan antara pemerintah provinsi dan kabupaten kurang jelas, dan koordinasi dalam situasi krisis terputus-putus. Korupsi menjadi lebih menyebar karena pemindahan kekuasaan finansial kepada pemerintahan daerah, diperparah dengan kurangnya pengawasan yang ketat dan pemerintahan pusat yang kuat dalam mengawasi implementasi undang-undang baru ini. Pengurus daerah diseluruh Indonesia saat ini memiliki kekuasaan yang besar atas eksploitasi sumber daya.<sup>7</sup>

Kesulitan-kesulitan antara pemerintahan provinsi dan kabupaten tersebut mengakibatkan pemerintah pusat menegaskan kembali dirinya di akhir tahun 2001, dan hasilnya adalah pemerintah pusat mengambil bagian dalam penyelesaian konflik. Dapat dikatakan, proses reformasi pasca-Soeharto masih dalam fase penyelesaian dengan desentralisasi yang dihasilkannya memiliki implikasi dalam penyelesaian konflik yang efektif.

Sebagai akibatnya, upaya-upaya para menteri pemerintahan pusat – khususnya Susilo Bambang Yudhoyono and Jusuf Kalla<sup>8</sup> – menghasilkan deklarasi damai Malino di Poso pada Desember 2001 dan perjanjian perdamaian Malino di Maluku dan Maluku Utara di bulan Februari 2002.<sup>9</sup> Baik Malino I dan Malino II dianggap sebagai pengumuman politik untuk menandai berakhirnya konflik, tetapi sangat disayangkan tidak ada proses partisipatif di mana masyarakat lokal dilibatkan dalam perencanaan dan pelaksanaan perjanjian tersebut. Perjanjian-perjanjian ini dikritik hanya difokuskan pada pemulihan fisik, rekonstruksi, dan penyediaan bantuan darurat kepada pengungsi, bukan mengatasi akar penyebabnya. Beberapa kritik utama adalah: kurangnya konsultasi dengan masyarakat lokal mengenai perjanjian damai; anggota tim negosiasi tidak mewakili kebutuhan penduduk lokal; dan perjanjian tersebut tidak membahas penyebab struktural dari konflik. Contohnya, sumber daya dan peluang ekonomi masih tidak merata, dan pengungsi yang direlokasi masih belum diintegrasikan secara efektif ke dalam lingkungan baru mereka.

### Aparat keamanan

Reformasi militer baru mulai diperhatikan secara serius pada waktu kepresidenan Abdurrahman Wahid (1999-2001). Pada waktu kepemimpinan Soeharto, ABRI mempunyai dua cabang yaitu militer/Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan kepolisian. Pada 2002, keduanya dipisahkan sebagai

5 Era Pasca-Soeharto di Indonesia dimulai dengan jatuhnya Soeharto di tahun 1998. Sejak itu Indonesia berada dalam periode transisi. Era ini dinamai periode reformasi.

6 Termasuk UU No. 22/1999 mengenai Pemerintah Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Keseimbangan Finansial antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua UU Nasional ini menggantikan UU nasional sebelumnya yang mengatur struktur administrasi pemerintah daerah, UU No. 5/1974 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Kelurahan. UU yang terakhir ini sebelumnya memperkenalkan struktur administrasi Jawa untuk kelurahan seluruh Indonesia.

7 Richard, Seymour, dan Turner, Sarah, "Otonomi daerah: percobaan desentralisasi Indonesia", *New Zealand Journal of Asian Studies* 4 (2002), hal.33-51.

8 Susilo Bambang Yudhoyono, Menteri Koordinasi untuk Politik dan Keamanan, 2002-2004; Jusuf Kalla, Menteri Koordinasi untuk Kesejahteraan Rakyat, 2001-2004.

9 Deklarasi Malino untuk Poso bisa diakses di [www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/ACOS-64BRC3?OpenDocument](http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/ACOS-64BRC3?OpenDocument); Perjanjian Damai Malino II untuk Maluku dapat diakses di [www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/ACOS-64CDMA?OpenDocument](http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/ACOS-64CDMA?OpenDocument).

bagian dari proses reformasi di bidang keamanan.<sup>10</sup> Di atas kertas, kepolisian ditugaskan untuk keamanan internal sementara militer bertanggungjawab untuk pertahanan nasional. Namun, selama proses transisi, pembagian tanggung jawab dan hubungan antara militer dan kepolisian tidak jelas. Ada juga penolakan dari elemen militer, di mana mempunyai tradisi lama menganggap kepolisian sebagai kekuatan yang lemah. Dalam prakteknya, militer masih dipanggil untuk tugas keamanan internal di mana mereka bekerjasama dengan kepolisian. Pihak militer tetap memiliki pengaruh politik, terutama dalam perumusan kebijakan keamanan nasional. Lebih lanjut, walaupun militer memiliki pengalaman dalam menangani kekerasan separatis atau anti-pemerintah, konflik komunal seperti yang terjadi di Maluku dan Poso, tidak memiliki musuh yang jelas dan terbukti sangat lebih sulit ditangani, membutuhkan keahlian yang tidak dimiliki militer. Dalam beberapa tahun belakangan ini, posisi kepolisian telah membaik, terutama dalam hal dukungan anggaran.

## Peran perempuan

Walaupun perempuan sering diasumsikan sebagai korban dalam konflik bersenjata, peran perempuan dalam konflik kekerasan menyajikan gambaran yang lebih kompleks. Contohnya, ketahanan perempuan – lewat aktivitas ekonomi mereka, mengurus keluarga dan anak, dan jaringan komunitas – membantu mencegah disintegrasi sosial yang lebih jauh ditengah-tengah kekerasan dan ketidakamanan.<sup>11</sup> Di Indonesia hal inilah yang terjadi. Perempuan juga memainkan peran yang aktif dalam melakukan

kekerasan sebagai pejuang, komandan, utusan dan provokator.

Di Ambon, Poso dan Aceh, perempuan memimpin banyak proses dialog antar-agama dan perdamaian pada tingkat akar rumput. Sering kali dianggap sebagai tidak berbahaya (bahkan mungkin tidak berdaya) oleh banyak orang dalam masyarakat, perempuan sering dapat mempengaruhi para pria dan suami untuk meletakkan senjata. Walaupun perempuan memainkan peran yang luas dalam mengelola konflik di tingkat masyarakat dalam berbagai cara, keterlibatan mereka dalam penyelesaian konflik di tingkat politik yang lebih tinggi adalah minimal. Contohnya, dalam perjanjian Helsinki tentang Aceh, hanya satu perempuan, sebagai penasihat Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yang terlibat dalam proses perdamaian.<sup>12</sup> Dua pendeta perempuan dari komunitas Kristen dan seorang perempuan Muslim berpartisipasi dalam proses Malino I. Di Malino II, seorang pendeta perempuan dan dua perempuan Katolik dipilih sebagai perwakilan dari komunitas Kristen, dan tidak ada seorang perempuan pun mewakili komunitas Muslim. Selain itu, kehadiran para perempuan ini dalam perundingan damai tidak berarti isu-isu yang berhubungan dengan perempuan dibicarakan, karena mereka harus tunduk kepada agenda dari tim yang didominasi laki-laki. Khususnya, tidak ada satupun artikel dalam perjanjian Helsinki dan Malino yang secara eksplisit membahas isu-isu gender.

Partisipasi perempuan yang terbatas dalam penciptaan perdamaian merefleksikan tantangan gender yang lebih luas di Indonesia. Walaupun negeri ini memiliki komponen matrilineal yang kuat dalam budaya tradisional, hal ini sebagian besar tertutup oleh interpretasi agama yang sempit tentang peranan perempuan dalam masyarakat. Konteks budaya konservatif ini diperburuk oleh rendahnya kesadaran perempuan mengenai hak mereka baik di tingkat nasional maupun global. Dalam keadaan seperti ini, sangatlah sulit untuk mendorong perempuan untuk berkontribusi di tingkat politik yang lebih tinggi dalam pembuatan keputusan dan bagi pembuat keputusan (laki-laki) untuk menciptakan dan membagi ruang politik

10 Dua peraturan, UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No. 34/2004 tentang Kekuatan Bersenjata Indonesia, merupakan undang-undang yang paling penting dalam reformasi sektor keamanan. Peran dan fungsi militer dan kepolisian kemudian dijelaskan dalam dua peraturan baru: sesuai dengan Peraturan Pertahanan Negara No.2/2002, TNI adalah "alat pertahanan untuk kesatuan Republik Indonesia" (Pasal 10). Sedangkan, Peraturan Polisi Nasional No. 2/2002 menyatakan bahwa kekuatan polisi adalah perangkat negara yang bertanggung jawab untuk menjaga keamanan umum dan ditugaskan untuk menjaga, mengatur dan melayani umum dan menjunjung undang-undang. UU No. 2/2002 juga secara jelas menyatakan bahwa kepolisian adalah kekuatan sipil yang bertanggung jawab untuk masalah keamanan internal: Militer dan Kepolisian", *Working Paper 9*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael Conflict Research Unit (Berlin: Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, 2003).

11 Bell, Christine, "Women address the problems of peace agreements", In, Coomaraswamy, Radhika and Fonseka, Dilrukshi (Ed.), *Peace work: Women, armed conflict and negotiation*, (India: Women Unlimited, 2004).

12 Memorandum of Understanding Helsinki antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka tersedia di [www.aceh-mm.org/download/english/HelsinkiMoU.pdf](http://www.aceh-mm.org/download/english/HelsinkiMoU.pdf)

untuk memungkinkan hal tersebut terjadi.<sup>13</sup> Sebagai hasilnya, proses tersebut kehilangan akses akan perspektif yang luas dan pemahaman mendalam mengenai hal-hal yang dipertaruhkan dalam konflik kekerasan.

## Masyarakat sipil

Keberhasilan perwakilan masyarakat sipil dalam menyelesaikan konflik di Indonesia adalah beragam. Dalam banyak kasus, mereka adalah jembatan penting bagi pemerintah pusat. Contohnya, Jaringan Damai Papua (JDP) sedang memimpin sebuah dialog internal antara kelompok masyarakat sipil untuk mempersiapkan pembicaraan tentang masa depan Papua, dan memastikan pandangan-pandangan dari masyarakat sipil dapat terwakilkan dengan baik dalam sebuah proses dialog yang potensial.

Perwakilan masyarakat sipil juga memainkan peran yang aktif sebagai tokoh perdamaian dan rekonsiliasi pada tingkat akar rumput dalam konflik komunal di Maluku dan Sulawesi Tengah. Dalam konflik-konflik ini, mereka berperan penting dalam menyalurkan bantuan darurat kepada pengungsi dan masyarakat yang terkena dampak. Selain itu, ada beberapa inisiatif dari warga desa untuk membangun mekanisme lokal untuk mencegah konflik. Contohnya, di desa Wayame di Maluku, warga desa menciptakan “Tim 20” yang terdiri dari sepuluh orang dari komunitas Muslim dan sepuluh orang dari komunitas Kristen yang bertanggung jawab untuk berpatroli di desa untuk menjaga keamanan dan menyelidiki gosip yang beredar di desa yang berpotensi memicu konflik. Peraturan juga dibuat dan diberlakukan di desa termasuk larangan untuk membuat komentar yang menghina agama lain dan terlibat dalam kekerasan. Warga desa yang didapati melanggar peraturan akan dihukum sesuai peraturan atau diminta untuk meninggalkan desa. Inisiatif masyarakat sipil lainnya termasuk menyediakan pendidikan, lapangan pekerjaan untuk perempuan dan konseling trauma.

Namun, warisan otoriter Soeharto membatasi kemampuan masyarakat sipil untuk menangani keberagaman yang menantang dari kelompok etnis

di Indonesia. Kebijakan “kesatuan”-nya menggunakan beragam metode hukum dan ideologi baik untuk membatasi atau mengatur masyarakat sipil, salah satu yang paling terkenal diantaranya adalah Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan No. 8/1985, atau yang juga disebut UU ORMAS. Dibawah hukum ini, semua organisasi harus mematuhi ideologi negara Pancasila.<sup>14</sup> Dengan penghapusan peraturan yang mengatur aktivitas organisasi pada 1998, jumlah LSM dan organisasi masyarakat lainnya meningkat dengan kecepatan tinggi. Namun, banyak dari organisasi ini yang terpecah-pecah dalam bidang sektoral dengan kurangnya koordinasi antar kelompok-kelompok yang bekerja dalam isu yang sama; banyak yang lemah secara keorganisasian; dan hanya ada sedikit mekanisme di mana organisasi – organisasi ini dapat diminta pertanggungjawabannya atas masyarakat yang berusaha mereka bantu atau yang mereka klaim mereka wakili.

## Pengamatan

Walaupun konflik di Maluku, Poso dan Papua sangat jelas berbeda satu sama lain, ada sejumlah kesamaan tema yang patut direnungkan – terutama karena konflik di Papua masih berlangsung dan masih banyak yang perlu dilakukan untuk memastikan perdamaian di Maluku dan Poso dapat dipertahankan.

*Sebuah tantangan yang sama dan jelas adalah penggunaan aparat keamanan yang tepat.* Karena tidak berpengalaman dalam menangani konflik komunal, respon awal aparat keamanan di Maluku dan Poso malah memperburuk ketegangan. Aparat keamanan bergabung dengan pihak yang berbeda dalam konflik, diduga memasok senjata dan gagal menangkap mereka yang jelas-jelas melanggar hukum. Di Papua, hak asasi manusia dilecehkan oleh badan keamanan dan persaingan di antara mereka untuk kendali atas sumber daya alam telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpercayaan terhadap pemerintah pusat dan juga para pendatang. Namun, pada saat yang bersamaan, pelajaran dari Maluku dan Poso ialah ketika petugas keamanan

13 Lihat, HD Centre, *Women at the Indonesian peace table: Enhancing the contributions of women to conflict resolution*, Laporan dan rekomendasi kebijakan dengan LIPI (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2010) tersedia dalam Bahasa Indonesia dan Inggris di [www.hdcentre.org/projects/gender-amp-mediation/issues/women-peace-table---asia-pacific](http://www.hdcentre.org/projects/gender-amp-mediation/issues/women-peace-table---asia-pacific).

14 Pancasila terdiri dari 5 prinsip: Ketuhanan yang maha esa; Kemanusiaan yang adil dan beradab; Persatuan Indonesia; Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan; dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

terlihat menegakkan hukum secara adil dan menangkan mereka yang diketahui menghasut kekerasan, konflik dapat dikurangi.

*Dana untuk pembangunan dan bantuan kemanusiaan tidak seharusnya dilihat sebagai sebuah obat penyembuh.* Karena kekerasan meningkat di Maluku dan Poso, pemerintah pusat dan LSM memusatkan pada penyediaan bantuan darurat, khususnya kepada mereka yang mengungsi. Walaupun ini adalah respon kemanusiaan yang penting, hanya ketika pemerintah pusat mulai memperhatikan pendorong fundamental dari konflik barulah konflik mereda. Demikian pula di Papua, ketergantungan pada proyek - proyek pembangunan – yang menderita karena korupsi dan koordinasi yang lemah dalam pemerintahan – telah gagal meredakan sentimen separatistis. Sesungguhnya, pembangunan yang tidak merata adalah pendorong konflik. Pelajaran ini berlaku sama untuk langkah - langkah pasca konflik. Uang dialokasikan di Maluku dan Poso untuk membangun kembali infrastruktur diambil dari anggaran untuk upaya rekonsiliasi dan reintegrasi pihak – pihak yang bertikai. Usaha yang tidak terlihat nyata ini sulit untuk diperhatikan, tapi penting untuk perdamaian yang berkelanjutan. Kesejahteraan ekonomi tidak seharusnya dianggap sebagai pengganti dialog politik.

*Studi kasus ini juga mengajukan pertanyaan sulit mengenai siapa yang bertanggung jawab untuk mengelola konflik di Indonesia, menggambarkan perdebatan yang sedang berlangsung di lingkungan pemerintahan di mana harus ada upaya untuk memasukkan pengelolaan konflik ke dalam hukum nasional.* Pemerintahan kabupaten dan provinsi

telah bertindak konstruktif tapi ketika kekerasan meningkat sampai level tertentu, pemerintah pusat harus berpartisipasi – baik sebagai fasilitator dialog dalam konteks komunal atau sebagai peserta dialog jika merupakan bagian dari konflik.

*Koordinasi yang lebih baik dalam pemerintah juga diperlukan.* Kompetisi antara pemerintah provinsi dan kabupaten di Maluku dan Poso melemahkan upaya untuk menangani konflik. Dalam kasus Papua, walaupun Bidang Papua dari Kementerian Koordinasi untuk Hukum, Politik dan Keamanan mempunyai mandat secara formal untuk menangani wilayah ini, pada saat yang sama lembaga lain seperti Kementerian Dalam Negeri memperlihatkan kekuasaan yang lebih besar.

*Perwakilan masyarakat sipil – baik dari LSM maupun komunitas keagamaan – memiliki peran penting dalam mendesak otoritas negara yang enggan untuk mengambil tindakan.* Dibutuhkan seorang pemimpin Kristen, Pendeta Tubondo, untuk membujuk Jusuf Kalla untuk membantu memediasi konflik di Poso. Di Papua, LIPI telah membangun dukungan dari pemerintah untuk dialog yang dimulai dengan proposalnya pada 2008, *The Papua Road Map*.<sup>15</sup> Hal ini juga dilengkapi dengan karya seorang pastor Katolik, Pastor Neles Tebay, yang telah mempromosikan dialog di kalangan komunitas Papua dan dengan pemerintahan pusat di Jakarta. Dalam semua hal ini, partisipasi publik sangatlah penting. Perdamaian di Maluku dan Poso kurang bisa didapatkan dari yang seharusnya karena Malino I dan Malino II merupakan perjanjian para elite yang dibuat tanpa keterlibatan publik – sebuah pelajaran yang harus diperhatikan oleh semua yang terlibat dalam dialog di Papua.

15 Widjojo, Muridan, (Ed.), *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*, (Jakarta: YOI, Yayasan TIFA, LIPI, 2009).

## Studi Kasus Satu

### Konflik dan kekerasan di Maluku: penyelesaian dan pendekatan pengelolaan

#### Pengantar

Konflik kekerasan di Maluku yang sebagian besar terkonsentrasi di Ambon, adalah salah satu konflik yang paling dahsyat yang pecah setelah kejatuhan rezim Soeharto. Konflik tersebut merenggut hampir 5.000 nyawa dari tahun 1999 sampai 2002 dan mengungsikan sepertiga dari penduduk Maluku dan Maluku Utara.<sup>16</sup> Sebelum pecahnya konflik komunal agama di kota Ambon, ada beberapa pertempuran antar-agama di beberapa daerah lain di Indonesia. Pada November 1998, kerusuhan pecah di Ketapang, Jakarta Utara, antara preman Ambon Kristen, dan Muslim. Dilaporkan setelah kerusuhan, hampir 200 preman Ambon dikirim kembali ke Maluku oleh TNI AL Indonesia. Menurut para saksi di Ambon, preman tersebut bertindak sebagai provokator pada pecahnya kekerasan untuk pertama kalinya.<sup>17</sup> Pada Desember 1998, di beberapa daerah di Ambon, perkelahian dan serangan pembakaran

terjadi antara desa Kristen dan Muslim, seringkali dipicu oleh TNI. Pada 14 Januari 1999, terjadi kerusuhan antara umat Kristen dan Muslim di Dobo di tenggara Maluku.

Hal yang paling sering disebut sebagai pemicu konflik di Ambon adalah peristiwa pada 19 Januari 1999 selama liburan hari raya Muslim, Idul Fitri. Sebuah perselisihan kecil terjadi antara seorang pemuda Kristen dari Mardika, kabupaten di kota Ambon, dengan seorang pemuda Muslim dari Batumerah, sebuah desa di sebelah Mardika. Desas – desus yang memperburuk perpecahan yang sudah ada antara komunitas Kristen dan Muslim dimulai, mempengaruhi desa – desa disekelilingnya ke dalam kekerasan. Pada awalnya, perkelahian hanya terjadi antara orang Kristen Ambon dan pendatang Muslim dari Sulawesi Selatan (Bugis, Buton dan Makassar), dengan masing – masing melancarkan serangan mendadak terhadap yang lain.<sup>18</sup>

#### Pendorong konflik

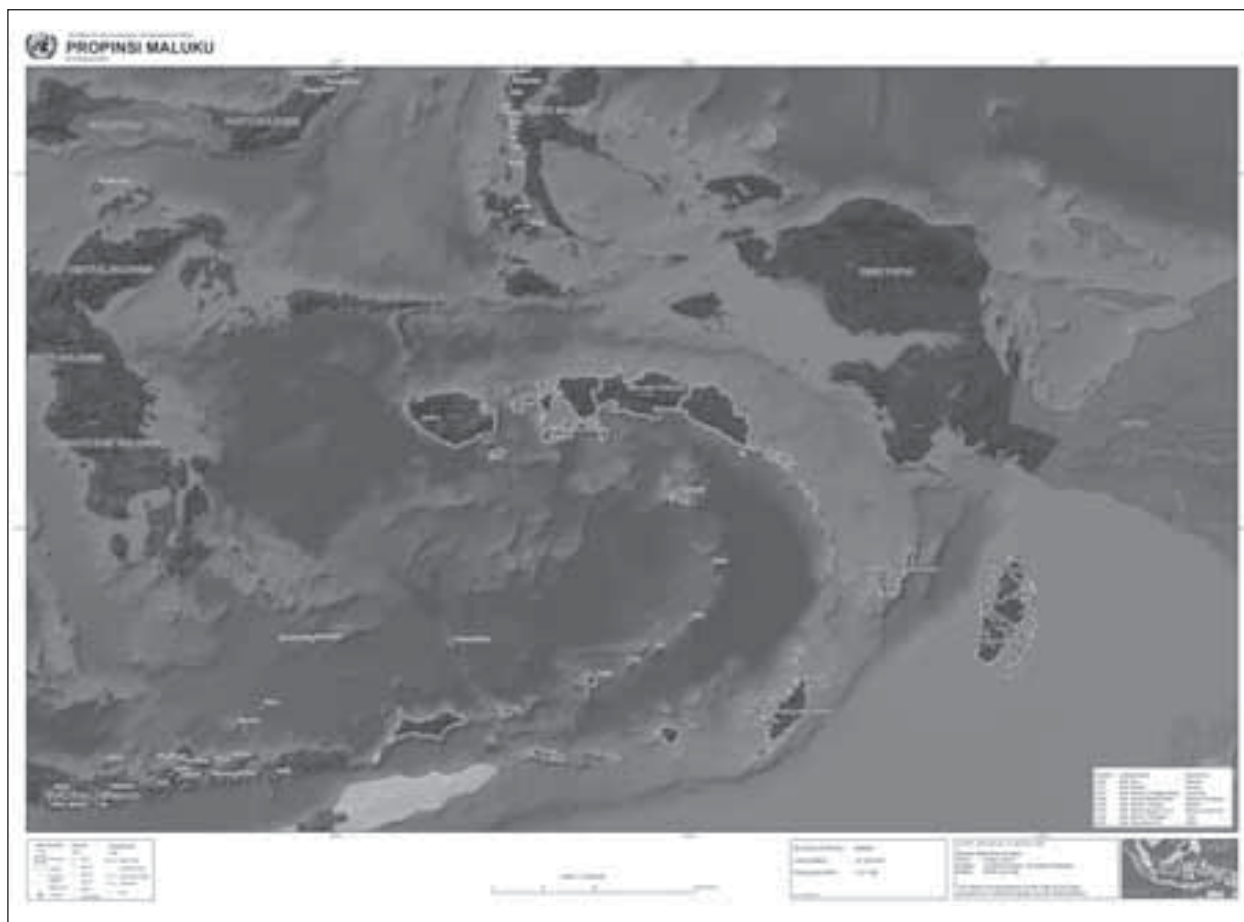
Konflik di Maluku sering digambarkan sebagai permusuhan lama antara umat Muslim dan Kristen, walaupun kenyataannya lebih kompleks. Akibat keterlibatan Eropa dalam perdagangan rempah pada abad ke-16, hampir sekitar setengah dari penduduk Maluku sekarang adalah orang Kristen (50.2 persen menurut sensus tahun 2000); dibandingkan wilayah lain di Indonesia di mana 88 persen penduduknya

<sup>16</sup> Brown, Graham., Wilson, Christopher dan Hadi, Suprayoga., “*Overcoming Violent Conflict: Peace and Development Analysis in Maluku and North Maluku*”, Vol. 4, Bappenas, (Jakarta: United Nations Development Programme dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2005).

<sup>17</sup> Van Klinken, Gerry, “*What caused the Ambon violence?*”, *Inside Indonesia*, No.60 (1999). Lihat juga: Aditjondro, “Di Balik Asap Mesiu, Air Mata dan Anyir Darah di Maluku”, In Salampessy, Zairin dan Husain, Thamrin (Eds.), *Ketika Semerbak Cengkih Tergusur Asap Mesiu*, (Jakarta: TAPAK Ambon, 2001).

<sup>18</sup> Panggabean, Samsu, “Maluku: The Challenge of Peace”, In van Deveen, Hans (Ed.), *Searching for Peace in Asia Pacific*, (Boulder: Lynne Rienner Publication, 2004).

**Gambar 1: Peta Maluku**



Sumber : Kantor UN OCHA untuk Asia-Pasifik, 2011.

adalah Muslim. Lebih dari 300 tahun penjajahan Belanda membagi masyarakat Maluku menurut garis agama, secara geografis dan sosial.<sup>19</sup> Praktek – praktek tradisional diperkirakan telah meredam ketegangan antara pihak Kristen dan Muslim dalam kondisi yang stabil sampai pada 1970-an.<sup>20</sup> ‘Pela – Gandong’, sebuah sistem aliansi desa yang unik di Maluku Pusat, mengikat desa – desa Kristen dan Muslim bersama – sama dan memainkan peran penting dalam hubungan sosial tradisional dan pengalaman identitas budaya.

Maluku mengalami banyak perubahan sosial selama pemerintahan Soeharto. Hubungan damai antara Kristen dan Muslim yang terlihat hanyalah lapisan luarnya saja. Penjajahan Belanda mengaki-

batkan orang Kristen diberi akses yang lebih besar dalam pendidikan dan posisi politik, sedangkan Muslim menjadi mayoritas pedagang dan pebisnis. Menyusul kebijakan pemerintah untuk transmigrasi yang dimulai pada 1950-an, migrasi sukarela dari Bugis, Buton dan Makassar yang bertumbuh pada 1970-an, penduduk Maluku yang Muslim makin bertambah. Pada 1990, Soeharto mendirikan Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) sebagai alat untuk mengamankan dukungan politik dari kelompok Islam ketika kekuasaannya atas militer memudar. Soeharto menggunakan ICMI sebagai penyeimbang terhadap militer. ICMI menjadi sumber yang penting bagi perorangan untuk jabatan pemerintahan yang penting, termasuk di Maluku. Pada 1992, M. Akib Latuconsina, direktur ICMI di Maluku diangkat menjadi gubernur. Beliau adalah orang Maluku pertama dan orang sipil pertama yang memegang jabatan tersebut, yang biasanya selalu ditempati oleh pejabat militer dari Jawa. Pada 1996, semua bupati di provinsi adalah Muslim. Perubahan ini membuat kesal penduduk Kristen dan lebih lagi membagi Maluku ke dalam garis agama.

<sup>19</sup> International Crisis Group, *Indonesia: Overcoming Murder and Chaos in Maluku*, Asia Report No. 10, (Jakarta / Brussels: ICG, 2000).

<sup>20</sup> Bartels, Dieter, “Your God is No Longer Mine: Muslim-Christian Fratricide in the Central Moluccas after a Half-Millennium of Tolerant Co-Existence and Ethnic Unity”, Dalam Pannell, Sandra (Ed.), *A State of Emergency: Violence, Society and the State in Eastern Indonesia*, (Darwin: Northern Territory University Press, 2003).

## Kotak 1: Kronologi konflik di Maluku

|      |           |                                                                                                                                                                                                       |
|------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1999 | Januari   | Perkelahian jalanan yang kecil meningkat menjadi kerusuhan di kota Ambon dan sekitarnya.                                                                                                              |
|      | Maret     | Kekerasan massal menyebar ke pulau lain di Maluku.                                                                                                                                                    |
|      | Mei       | Kampanye pemilihan umum dimulai dan kekerasan berkurang.                                                                                                                                              |
|      | Juni      | Pemilihan umum                                                                                                                                                                                        |
|      | Juli      | Kekerasan massal dimulai lagi di kota Ambon.                                                                                                                                                          |
|      | Oktober   | Provinsi Maluku Utara dipisah dari Provinsi Maluku.                                                                                                                                                   |
|      | Desember  | Konflik meningkat setelah gereja Silo dibakar dan pembantaian terjadi di desa Muslim Tobelo di Maluku Utara.                                                                                          |
| 2000 | Mei       | Laskar Jihad tiba di Ambon.                                                                                                                                                                           |
|      | Juni      | Pembantaian di Galela dekat Tobelo di Maluku Utara.<br>Senjata polisi dicuri dan disebar ke masyarakat sipil.<br>Darurat sipil diberlakukan di Maluku dan Maluku Utara dan ribuan tentara dikerahkan. |
|      | Desember  | Front Kedaualatan Maluku (FKM) menyatakan kemerdekaan Republik Maluku Selatan (RMS).                                                                                                                  |
| 2001 | Januari   | Batalyon Gabungan (Yongab) melakukan “operasi pembersihan” dengan target kelompok garis keras Muslim.                                                                                                 |
|      | Juni      | Yongab melakukan “operasi pembersihan” lainnya.                                                                                                                                                       |
| 2002 | Pebruari  | Perjanjian Damai Malino (Malino II) ditandatangani.                                                                                                                                                   |
|      | April     | Kantor pemerintahan provinsi Maluku dibakar.<br>Desa Soya diserang, setelah itu kekerasan mulai berkurang di Maluku.                                                                                  |
|      | Mei       | Pemimpin Laskar Jihad, Ja’far Umar Talib dan FKM, Alex Manuputti ditangkap.                                                                                                                           |
|      | Oktober   | Laskar Jihad hilang dari Maluku.                                                                                                                                                                      |
| 2003 | Mei       | Darurat sipil dicabut dari provinsi Maluku Utara.                                                                                                                                                     |
|      | September | Darurat sipil dicabut dari provinsi Maluku.                                                                                                                                                           |
| 2004 | April     | FKM mengibarkan bendera RMS, memicu kerusuhan di kota Ambon yang menewaskan 40 orang.                                                                                                                 |
|      | Juni      | Pemilihan umum.                                                                                                                                                                                       |

## Evolusi konflik

Pada fase awal konflik, target kekerasan adalah pendatang Muslim dari Bugis, Buton dan Makassar, sebuah kelompok yang posisinya yang dominan dalam pasar kerja dan sektor tenaga kerja informal (contohnya pedagang pasar) menimbulkan kebencian. Setelah eksodus besar – besaran dari para pendatang, konflik menyebar ke wilayah lain Maluku dan menjadi lebih jelas mengenai keagamaan. Konflik yang pecah diperparah oleh desas – desus sekitar simbol keagamaan seperti serangan terhadap mesjid dan gereja. Perempuan dan anak – anak juga terlibat dalam kekerasan, dengan cepat belajar membuat tombak, parang, panah dan bom.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Wawancara Akiko Horiba dengan Direktur LAPPAN (Lembaga Pemberdayaan Perempuan dan Anak), Ambon, 17 Nopember 2009.

Konflik di Maluku mereda pada Mei 1999 ketika perhatian beralih pada awal kampanye pemilihan umum. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) memenangkan pemilihan di Ambon. PDI-P adalah reformulasi daripada Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang tergabung dengan lima partai politik, termasuk Partai Kristen Indonesia (PARKINDO). Secara historis, PARKINDO didukung okeh komunitas Kristen Ambon dan dengan demikian PDI-P dianggap sebagai “partai Kristen” di Maluku. Kekerasan meledak di Ambon pada Juli 1999 ketika kemenangan PDI-P diumumkan. Maluku berada diambang perang saudara. Rakyat bergerak untuk mempertahankan agamanya dan melakukan kekerasan terhadap siapapun dari agama yang berbeda. Banyak desa yang mengambil bagian dalam pertempuran ini. Aparat keamanan juga terbagi dengan garis agama dan oleh karena itu

tidak dapat melakukan tugasnya dengan benar. Puncak dari konflik adalah serangan terhadap Gereja Silo dan pembantaian Tobelo pada 26 Desember 1999.<sup>22</sup> Gereja Silo ditengah pusat kota Ambon adalah salah satu Gereja Protestan Maluku (GPM) terbesar dan terbakar habis pada hari setelah Natal. Pada hari yang sama hampir 800 Muslim di mesjid desa Tobelo dibunuh oleh pihak Kristen. Serangan tersebut pada akhirnya membuat pihak Kristen dan Muslim untuk terlibat lebih jauh dalam konflik kekerasan, di mana militer tidak dapat berbuat apa-apa untuk menanganinya.

Selama periode ini, banyak desa yang diserang, gereja – gereja dan mesjid – mesjid dihancurkan, dan masyarakat sipil terbunuh dan mengungsi. Ketidakmampuan pemerintah pusat Indonesia dan militer untuk mengendalikan konflik memberikan kesempatan bagi kelompok – kelompok di luar Maluku untuk mengeksploitasi situasi. Pada 7 Januari 2000, setelah pembantaian di Tolelo, lebih dari 100.000 Muslim mengadakan protes di Jakarta di Lapangan Monas, menyerukan jihad di Maluku. Protes tersebut diatur oleh partai politik Muslim dan organisasi Muslim. Salah satu organisasi Muslim, yang disebut Forum Komunikasi Ahlu Sunnah wal-Jama'ah (FKAWJ) yang dipimpin oleh Ja'far Umar Thalib, mengadakan sebuah pertemuan akbar di Stadion Senayan pada 6 April 2000 dan menciptakan Laskar Jihad, sebuah kelompok Muslim militan.<sup>23</sup> Pada Mei 2000, militan Muslim yang berbasis di Jawa ini mengumumkan mereka akan meluncurkan misi Jihad ke Maluku dan mulai mengirimkan anggotanya ke provinsi tersebut. Mereka mencuri lebih dari 800 senjata dari gudang senjata polisi pada Juni 2000 dan melakukan serangan berkali-kali ke anggota polisi. Baik Laskar Jihad maupun militer menyalurkan senjata ke masyarakat sipil Muslim, menyebabkan konflik tersebut meningkat. Dinamika konflik berubah secara signifikan, dengan banyaknya desa Kristen yang diserang daripada desa Muslim. Sebuah keadaan darurat sipil diberlakukan pada 27 Juni 2000 dan sejumlah besar pasukan militer dikerahkan di Maluku – pada waktu itu ada 17 batalion tentara dan dua batalion polisi – namun baik tentara

maupun polisi tidak ada yang berhasil mengendalikan situasi.<sup>24</sup>

Ketidakmampuan pemerintah untuk menangani konflik menyebabkan kebangkitan Front Kedaulatan Maluku (FKM) pada 2000, sebuah gerakan yang mengangkat warisan Republik Rakyat Maluku (RMS). RMS dibentuk 1950 dan mengadvokasi kaum separatis dari negara yang didominasi Muslim.<sup>25</sup> RMS kemudian dianggap sebagai gerakan Kristen yang memperburuk dinamika konflik antar agama.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi penurunan kekerasan pada akhir 2001. Serangan yang berkepanjangan telah memisahkan masyarakat, sehingga secara logistik lebih sulit bagi orang Muslim dan Kristen untuk menyerang satu sama lain. Sebuah batalion gabungan khusus, Yongab, terdiri dari pasukan khusus angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara, melakukan operasi terutama melawan Laskar Jihad, termasuk terhadap basis mereka. Pada akhirnya, orang Maluku sering mengatakan bahwa mereka telah lelah bertempur.

Pemerintah pusat memulai perundingan damai antara komunitas Kristen dan Muslim yang mana, pada 2002, memuncak pada perjanjian perdamaian Malino II. Kekerasan sporadis dan pemboman berlanjut (termasuk serangan terhadap kantor DPRD dan gubernur) tapi banyak berkurang dalam frekuensi dan intensitas sehingga status darurat sipil dihapus di Maluku pada 2003.

Titik balik penting lainnya adalah serangan pada April 2002 di desa Soya, di mana 11 orang meninggal dan 22 rumah dibom.<sup>26</sup> Penduduk Soya adalah orang Kristen yang menganggap mereka aman dari serangan karena letaknya yang jauh dari komunitas Muslim. Sebuah penyelidikan

22 International Crisis Group (2000).

23 Untuk informasi yang lebih mengenai Laskar Jihad, lihat Noorhaidi, Hasan, "Faith and Politics: The Rise of the Laskar Jihad in the Era of Transition in Indonesia", *Indonesia*, Vol. 73, April, (2002), hal.145-170.

24 Semua angka dalam paragraf ini mengenai jumlah aparat keamanan diambil dari: Yanuarti, Sri., Nusa Bhakti, Ikrar dan Nurhasim, Mochamad, *Military Politics, Ethnicity and Conflict in Indonesia*, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Working Paper No. 62 (2009).

25 FKM dibentuk tanggal 15 Juli 2000 oleh Alex Manuputti di Kudamati, Ambon. Pada awalnya dibentuk untuk membangun moral penduduk pada saat puncak konflik di mana peran negara lemah. Namun tidak mendapat banyak dukungan rakyat, dengan hanya beberapa ratus anggota aktif dari populasi provinsi. Hal ini membuat Alex Manuputti menggunakan bendera lama RMS untuk memajukan FKM. RMS dipromosikan oleh Belanda untuk melemahkan oposisi terhadap penjajahannya segera setelah Perang Dunia II. RMS merupakan organisasi yang didominasi oleh Kristen dan mendorong Maluku untuk berpisah dari Republik Indonesia.

26 *Sinar Harapan*, "Belasan Preman Pelaku Pengeboman di Ambon," 22 Oktober (2002).



Seorang tentara Indonesia mengawasi sebuah desa yang hancur karena pertempuran antara Muslim dan Kristen di Ambon, Jumat, 14 Januari 2000.  
AP Photo/Achmad Ibrahim

mengungkapkan bahwa Kopassus (pasukan khusus TNI) dan sebuah geng Kristen yang melakukan serangan tersebut, bukan pihak Muslim seperti dicurigai pada awalnya.<sup>27</sup> Menurut banyak pengamat, Kopassus mencoba memperpanjang konflik dengan menyewa geng Kristen untuk melakukan serangan. Berty Loupatty, salah satu pemimpin preman Kristen, mengaku jika serangan Soya sebenarnya adalah perintah Kopassus.<sup>28</sup> Hal ini memberikan pihak Kristen dan Muslim sebuah alasan yang sama atas penolakan mereka terhadap tentara. Sebuah kesamaan perasaan sebagai korban mengurangi tingkat konflik komunal.

<sup>27</sup> Muhammad, Najib, *Security sector reform, democratic transition, and social violence: The case of Ambon, Indonesia*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, (Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004).

<sup>28</sup> Muhammad, Najib (2004), hal.8.

Kejadian – kejadian berikutnya tidak lagi memicu kekerasan massa seperti yang terjadi sebelumnya. Pada April 2004, lebih dari 40 orang tewas dalam kerusuhan menyusul pengibaran bendera RMS di rumah pemimpin FKM.<sup>29</sup> Kerusuhan pecah lagi di kota Ambon tapi mereda dalam waktu satu minggu. Menyusul kerusuhan ini, pemboman kecil – kecilan terjadi tetapi tidak memicu reaksi keras dari masyarakat lokal.

## Tokoh dan inisiatif pengelolaan konflik

Berbagai upaya telah diambil untuk mengakhiri konflik, termasuk yang dipimpin oleh petugas

<sup>29</sup> International Crisis Group, *Indonesia: Violence Erupts Again in Ambon*, Asia Report No.32, (Jakarta/Brussels: ICG, 2004).

keamanan; pemerintahan pusat dan daerah; LSM internasional dan lokal; masyarakat lokal dan kelompok perempuan. Dua pendekatan yang luas terhadap pengelolaan konflik di Maluku muncul dari upaya berikut: pendekatan keamanan dan darurat; dan pendekatan pemulihan dan pembangunan. Pengelolaan konflik sebelum Perjanjian Damai Malino pada Februari 2002 (Malino II) sebagian besar adalah bersifat reaktif. Tidak ada strategi atau perencanaan jangka panjang oleh baik Pemerintah maupun masyarakat sipil. Alat pengelolaan konflik yang utama digunakan adalah pengiriman bantuan dan keamanan, mengandalkan pada militer yang didatangkan dari luar Maluku. Malino II adalah sebuah titik balik yang signifikan ditandai dengan pengalihan ke pendekatan pemulihan dan pembangunan. Setelah proses perdamaian Malino II, pemerintah pusat dan daerah menggunakan perangkat hukum – menangkap dan menuntut mereka yang memegang senjata dan melakukan serangan – dan fokus kepada perencanaan pembangunan jangka panjang dan pemulihan. Masyarakat sipil juga mengalihkan pendekatannya dari bantuan darurat ke pembangunan dan pemulihan.

## **Pendekatan darurat dan keamanan terhadap pengelolaan konflik**

### **Inisiatif pemerintah Pra-Malino II**

Sebelum Pemerintah memulai perundingan damai Malino II, ada beberapa upaya pemerintah daerah yang tidak berhasil dalam resolusi konflik. Contohnya, Gubernur Maluku membentuk sebuah tim informal pemimpin agama, ‘Tim 6’, pada akhir Januari 1999. Tim tersebut terdiri atas enam pemimpin agama dari komunitas Muslim, Katolik dan Protestan. Tugas mereka adalah untuk mencegah penghancuran gereja - gereja, mesjid - mesjid dan rumah -rumah, dan untuk menghentikan menyebarnya kekerasan di kota Ambon. Namun, pemimpin yang dipilih oleh Gubernur tidak serius berkomitmen untuk perdamaian – bahkan, diduga mereka terlibat dalam kekerasan. Disamping itu, mengingat struktur pengambilan keputusan yang terdesentralisasi dalam komunitas Muslim, sangatlah sulit untuk memilih perwakilan dengan wewenang yang sejati diseluruh Maluku. Tidak mengherankan, Tim 6 tidak memiliki pengaruh dalam resolusi atau pengelolaan konflik.

Distribusi bantuan juga bermasalah. Pemerintahan daerah memiliki stok persediaan makanan dan kebutuhan dasar lainnya tetapi tidak dapat didistribusikannya tanpa dukungan militer. Namun, ketergantungan terhadap militer untuk mendistribusikan bantuan tersebut seringkali mengakibatkan kehilangannya. Ada yang mengatakan bahwa militer sendiri bahkan tidak memiliki dukungan logistik yang cukup. Pecahnya struktur pemerintahan selama konflik berarti tidak ada kepemimpinan yang menyediakan pengarah tentang kemana dan bagaimana bantuan darurat seharusnya dilakukan. Pemisahan antara komunitas Muslim dan Kristen menyajikan sebuah tantangan yang lebih terhadap pendistribusian bantuan.

Pemerintah berupaya untuk menanggapi kekerasan yang berkembang dengan militer. Selama fase awal konflik, antara bulan Januari sampai Maret 1999, Pemerintah mengirimkan 5.300 petugas keamanan, baik dari Brimob dari kepolisian dan dari militer, ke Maluku. Pada 15 Mei 1999, Komando Resort Militer (Korem) Maluku ditingkatkan menjadi Komando Daerah Militer (Kodam) dibawah kepemimpinan seorang brigadir jenderal, sebuah tindakan yang memberikan baik status maupun anggaran yang lebih besar bagi militer di Maluku. Pada November 1999, jumlah personel keamanan meningkat menjadi 6.000 personel, termasuk petugas dari Kodam yang baru. Pada Januari 2000, pasukan militer dan Brimob meningkat menjadi 5 batalyon (11.250 personel).<sup>30</sup> Namun, peningkatan ini tidak mengakibatkan penurunan konflik, karena militer tidak punya pengalaman dalam menangani konflik komunal. Militer tidak dilatih untuk konflik di mana konsep musuhnya tidak jelas dan tidak tahu tindakan apa yang harus diambil ketika dua komunitas agama terlibat dalam pertempuran.

Pada Juni 2000, meningkatnya kekerasan yang didorong oleh masuknya Laskar Jihad mengakibatkan diberlakukannya darurat sipil di Maluku, dan lebih banyak lagi pasukan polisi dan tentara dikirim ke Maluku. Namun, koordinasi yang buruk antara sipil dan militer terbukti menjadi hambatan yang signifikan dalam mengurangi tingkatan konflik. Menurut UU Darurat (UU 23/1959) adalah tanggung jawab gubernur untuk memulihkan ketertiban dalam situasi darurat dan mereka memiliki wewenang untuk menggunakan sumber daya yang

30 Semua angka mengenai jumlah petugas keamanan dalam paragraf ini diambil dari: Yanuarti, Sri dll (2009).

mereka miliki. Namun, baik Gubernur maupun Bupati di Maluku tidak mampu untuk memimpin petugas keamanan, yang hanya bekerja dibawah arahan dari komando pusat mereka. Walaupun ada koordinasi antara petugas keamanan dan pemerintah lokal, namun tidak cukup bagi kedua belah pihak untuk menanggapi situasi darurat dengan cepat dan tepat. Darurat sipil di provinsi Maluku Utara berlangsung hingga bulan Mei 2003 dan darurat sipil di provinsi Maluku berlangsung hingga bulan September 2003.

Walaupun pembagian tugas dan hubungan antara militer dan polisi tercantum diatas kertas, dalam kenyataannya tidaklah demikian

### Petugas keamanan: perselisihan antara militer dan polisi

Ada masalah koordinasi yang cukup signifikan di dalam petugas keamanan, terutama antara militer dan kepolisian.<sup>31</sup> Situasi yang tidak efektif antara polisi dan militer sebagian diakibatkan oleh perubahan struktural yang dialami kedua pihak ini selama transisi menuju demokrasi. Reformasi yang menyusul turunnya Soeharto memberikan kepolisian tanggung jawab untuk keamanan internal dan sumber daya yang lebih besar dari sebelumnya, tetapi pihak militer tetap memperlihatkan kekuatannya, berusaha untuk mempertahankan kewenangan dan anggarannya. Jadi, walaupun pembagian tugas dan hubungan antara militer dan polisi tercantum di atas kertas, dalam kenyataannya tidaklah demikian. Malah terjadi pertempuran aktif antara TNI (militer) dan Polri (polisi). Pada Juli 2000, sebuah peristiwa tembak menembak terjadi antara petugas dari Batalion 509 (Kodam Diponegoro dan Kodam Brawijaya) dan personel Brimob di mana setidaknya seorang perwira polisi tewas.<sup>32</sup>

Anggapan adanya keberpihakan petugas keamanan dalam beberapa kejadian, seperti serangan desa Soya, menimbulkan ketidakpercayaan dari pada masyarakat – dan walaupun keterlibatan tersebut disangkal secara formal baik oleh militer maupun polisi, hasil beberapa penyelidikan

membuktikan sebaliknya.<sup>33</sup> Polisi yang ditempatkan di Maluku sebagian besar direkrut dari penduduk lokal dan tidak mengherankan bila mereka memperlihatkan keberpihakan dengan sesama Muslim atau Kristen. Sedangkan bagi militer, walaupun mereka telah sengaja dicampur dan secara berkala dipindah dari satu daerah ke daerah lain, para tentara menjadi berteman dengan para penduduk desa yang mereka bela dan sering kali diberikan makanan, minuman dan rokok oleh penduduk desa. Bukan hal yang aneh, jika terjadi bentrokan, para tentara akan memihak kepada mereka yang sering ditemui setiap hari sehingga kadang – kadang tentara Muslim membela desa Muslim terhadap serangan Kristen dan tentara Kristen membela temannya terhadap serangan Muslim.<sup>34</sup> Pada fase kedua konflik Maluku, beberapa personel militer bahkan menyediakan senapan dan amunisi kepada pihak yang bertikai.<sup>35</sup> Tentara dikatakan telah membeli makanan mereka dengan peluru dan, menurut anggota DPR Ambon: *“Amunisi dan senapan dijual oleh para tentara yang membutuhkan uang untuk hidup.”*<sup>36</sup>

Pemerasan oleh petugas keamanan juga mencoreng reputasi mereka di Maluku. Pada puncak konflik, tidak ada kelompok agama maupun perwakilan pemerintahan dapat melewati daerah yang didominasi oleh sebuah kelompok agama tanpa perlindungan oleh petugas keamanan. Seperti yang dikatakan oleh Sekretaris Kota Ambon: *“Jika saya ingin melakukan kunjungan, saya harus meminta petugas keamanan untuk menemani saya. Tanpa perlindungan mereka, saya tidak dapat pergi kemana – mana selama konflik”*<sup>37</sup>. Petugas keamanan mengeksploitasi situasi tersebut, meminta uang perlindungan sebagai imbalan keamanan perjalanan. Seorang penduduk mengeluh bahwa untuk melakukan perjalanan bolak – balik kota Ambon untuk mengunjungi keluarganya *“petugas keamanan kadang – kadang meminta saya untuk membayar harga yang mahal. Saya membayarnya karena tidak ada pilihan lain. . . . petugas keamanan mengambil keuntungan dari konflik.”*<sup>38</sup>

31 Muhammad, Nazib, ‘Violence in Between’, Dalam Kingsbury, Damien (Ed.), *Conflict and Security in Archipelagic Southeast Asia*, Monash Asia Institute (Melbourne: Monash Asia Institute, 2005).

32 Yanuarti, Sri dll (2009), hal.26

33 TAPOL, *KOPASSUS and the Maluku Crisis*, Online bulletin, Januari-Februari (2003).

34 International Crisis Group, *Indonesia: The search for peace in Maluku*, Asia Report No. 31, (Jakarta/Brussels: ICG 2002).

35 Yanuarti, Sri dll (2009), hal.25.

36 International Crisis Group (2002), hal.5.

37 Wawancara Akiko Horiba dengan mantan Sekretaris Kota Ambon, 16 Juli 2009.

38 Wawancara Akiko Horiba dengan penduduk Kebon Cengkeh, Kota Ambon, 1 September 2009.



Rakyat Ambon meminta campur tangan PBB dalam perkelahian baru antara Kristen dan Muslim di Jakarta, 22 Mei 2000.  
REUTERS/Darren Whiteside

## Sektor non-pemerintahan

Karena pemerintahan daerah tidak dapat beroperasi selama masa darurat, LSM internasional dan lokal berupaya mengisi kekosongan tersebut. LSM merupakan penyedia bantuan kemanusiaan, sanitasi, pelayanan kesehatan dan kebutuhan dasar lainnya terutama untuk pengungsi. Karena donor dan LSM internasional memiliki kesulitan memasuki daerah konflik, LSM lokal memainkan peran yang penting dalam penyaluran bantuan. Menyusul kerusuhan di bulan Januari 1999, LSM lokal di Ambon mendirikan sebuah konsorsium yang disebut Tim Relawan Kemanusiaan Sosial Maluku (TIRUS), yang beroperasi dari sebuah kantor LSM Katolik.

Sebelum konflik, kira – kira ada sepuluh LSM di Ambon dan mereka sering melampaui perbedaan agama. Namun, konflik membuat LSM terpecah secara agama, masing – masing menyediakan bantuan kepada komunitasnya masing – masing. Bantuan yang disediakan kurang sesuai dengan penilaian yang sistematis terhadap kebutuhan dan

lebih kepada daerah di mana LSM tertentu bisa mendapatkan akses.

Pada periode sebelum perjanjian Malino ditandatangani, LSM internasional dan badan – badan PBB fokus terutama kepada bantuan kemanusiaan daripada kegiatan-kegiatan pembangunan perdamaian.<sup>39</sup> Mereka memberikan bantuan kepada masyarakat secara langsung, serta mendanai LSM lokal dan menjalankan program – program pembangunan kapasitas untuk meningkatkan tata laksana pemerintahan lokal. Upaya – upaya dilakukan untuk mencoba dan menyediakan insentif untuk kerjasama keagamaan. Contohnya, Program Pemulihan Masyarakat dari UNDP menyediakan dana kepada LSM lokal dengan syarat LSM Kristen dan Muslim harus berkolaborasi.<sup>40</sup> Namun, pejabat pemerintahan daerah menyatakan bahwa organisasi

<sup>39</sup> Brown, Graham dll (2005).

<sup>40</sup> Wawancara Akiko Horiba dengan mantan staff Lakspesdam NU (Nahdlatul Ulama), Kota Ambon, 20 Juli 2009.

internasional tidak mengkoordinasikan kegiatannya dengan mereka, yang mengakibatkan terjadinya tumpang tindih bantuan di kamp – kamp pengungsi.<sup>41</sup>

## Upaya – upaya dari masyarakat lokal untuk menyelesaikan konflik

Sebelum kedatangan bantuan darurat dari pemerintah pusat dan badan – badan internasional ke Ambon, masyarakat lokal sangat bergantung kepada lembaga – lembaga keagamaan untuk mendapat bantuan. Seperti yang dikatakan oleh seorang penduduk Warigin di kota Ambon: *“Kami menolong dan mendukung satu sama lain dengan membagi persediaan makanan dan kebutuhan pokok lainnya, dan menerima pengungsi di rumah kami. Tidak ada seorangpun yang menolong kami untuk waktu yang lama. Kami bertahan hidup sendiri sampai bantuan darurat datang.”*<sup>42</sup> Di antara masyarakat Kristen, gereja – gereja berfungsi sebagai pusat distribusi untuk bantuan darurat.<sup>43</sup> Bantuan dalam masyarakat Muslim kurang teratur, dengan mesjid – mesjid yang hanya berfungsi sebagai tempat penampungan bagi umat Muslim.

Pada fase konflik ini, ‘damai’ dianggap sebagai kata yang tabu dalam banyak komunitas. Mereka yang berbicara tentang ‘damai’ seringkali diperlakukan sebagai musuh, membatasi kemampuan mereka untuk memulai proses perdamaian. Namun demikian, ada beberapa contoh pencegahan konflik yang berhasil pada tingkat akar rumput. Sebuah contoh yang kuat ialah kasus ‘Tim 20’ di desa Wayame, yang memelihara perdamaian hidup bersama antara penduduk Kristen dan Muslim.<sup>44</sup> Tim 20 yang terdiri dari sepuluh orang Kristen dan sepuluh orang Muslim, bertanggung jawab untuk memverifikasi setiap informasi yang bertujuan memprovokasi pertempuran antara kedua komunitas agama. Mereka juga memberlakukan

aturan di desa yang melarang penduduk mengambil bagian dalam perkelahian, penyalahgunaan simbol – simbol keagamaan, mengkomsumsi alkohol, dan membuat komentar yang menghina agama. Baik pendeta dan pemimpin Muslim memainkan peran yang penting dalam mempromosikan toleransi beragama, secara terus – menerus memberitahu kepada masyarakat lokal bahwa ini bukan konflik agama. Tim 20 juga menciptakan pasar yang dapat diakses oleh kedua komunitas agama. Hal ini tidak hanya menunjukkan hubungan yang harmonis antara Kristen dan Muslim tapi juga penting bagi kelangsungan hidup ekonomi desa selama konflik.

Gerakan Damai Baku Bae adalah inisiatif penting pengelolaan konflik lainnya yang menolong untuk membentuk identitas bersama antara kedua kelompok, sebagai korban konflik. ‘Baku Bae’ adalah sebuah ungkapan adat Maluku yang umumnya digunakan oleh anak – anak untuk memulihkan persahabatan setelah kesalahpahaman atau pertengkaran. Dalam konteks konflik Maluku, ‘Baku Bae’ berarti menghentikan kekerasan.<sup>45</sup> Ini adalah sebuah istilah yang lebih dapat diterima daripada ‘damai’ pada puncak konflik. Gerakan ini dikembangkan dan dibangun oleh sejumlah masyarakat sipil di Ambon termasuk pelajar, aktivis LSM, pengacara, wartawan, perwakilan agama, dan pemimpin desa dan raja. Gerakan ini difasilitasi oleh aktivis perdamaian dari Jakarta. LSM hak asasi manusia dari Jakarta, seperti Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta) dan Komisi Orang Hilang Korban Kekerasan (Kontras), yang mendukung gerakan *Baku Bae* melakukan penelitian di Ambon dan menyimpulkan bahwa konflik ini bukan mengenai perbedaan agama yang mendasar tapi lebih kepada peran negatif militer dalam mengeksploitasi sentimen keagamaan. LSM-LSM tersebut kemudian mengadakan serangkaian lokakarya di Jakarta pada 2001 bagi para pemimpin agama di Maluku, kepala desa, kepala adat, aktivis LSM, pengacara dan wartawan yang membahas penyebab konflik dan mengeksplorasi cara – cara untuk mendapatkan agenda bersama. Lokakarya dan penelitian yang dilakukan oleh LSM hak asasi manusia dari Jakarta, menolong menimbulkan pergeseran dari “*melihat satu sama lain sebagai*

41 Wawancara Akiko Horiba dengan mantan staff Bapedda (*Badan Perencanaan Pembangunan Daerah*) Provinsi Maluku, Kota Ambon, 21 Juli 2009.

42 Diskusi kelompok fokus dengan penduduk Warigin di kota Ambon, 20 November 2009.

43 Wawancara Akiko Horiba dengan pendeta di gereja Silo di kota Ambon, 16 Juli 2009.

44 Komentar di lokakarya oleh mantan pendeta di desa Wayame village, salah seorang pemimpin dalam Tim 20, kota Ambon, 14 Oktober 2009. Lihat juga, Horiba, Akiko, “Community Mechanism in Wayame on Ambon Conflict”, In, *People’s Survival Strategy: Success Stories in Conflict (Poso, Tangkura village and Ambon, Wayame Village)*, Research Report, (Jakarta: Institut Titian Perdamaian, 2008).

45 Ichsan, Malik, *Bakubae: the community based movement for reconciliation process in Maluku*, Bakubae Maluku, Tifa Foundation and Yayasan Kemala, (Jakarta: Bakubae Maluku, Tifa and Kemala, 2003).

*musuh dan berkelahi satu dengan yang lain menjadi semuanya merupakan korban dan menyalahkan pemerintah.”<sup>46</sup>*

Salah satu pencapaian dari lokakarya tersebut ialah Maluku Media Centre (MMC) yang menampung wartawan Kristen dan Muslim yang telah dilatih di lokakarya *Baku Bae*. Setelah mereka kembali ke Ambon, mereka menyebarkan ide jurnalisme perdamaian dan mendorong wartawan lain untuk menghindari penulisan atau pelaporan berita – berita provokasi.<sup>47</sup>

## Peran media

Dalam situasi konflik, media dapat digunakan sebagai alat pembangunan perdamaian dan juga dalang kekerasan. Selama konflik di kota Ambon, media (koran, radio dan internet) memainkan peran dalam mempromosikan kekerasan. Selain itu, media terbagi dalam garis keagamaan dan digunakan untuk menyebarkan isu dan informasi palsu. Contohnya, konflik mengakibatkan terpecahnya sebuah koran lokal, Suara Maluku menjadi Suara Maluku (untuk pembaca Kristen) dan Ambon Express (untuk pembaca Muslim). Informasi provokatif yang tidak diverifikasi sering dipublikasikan di kedua koran tersebut. Radio dan internet juga memicu kekerasan selama konflik Ambon. Laskar Jihad memiliki stasiun radionya sendiri, Suara Perjuangan Muslim Maluku dan website ([www.laskarjihad.or.id](http://www.laskarjihad.or.id)) yang diduga menjadi alat untuk memobilisasi Muslim untuk melakukan serangan kekerasan dan menyebarkan propaganda tentang konflik. Kristen dan Muslim juga saling mengkritik pembunuhan kejam dan serangan bom masing-masing di internet.<sup>48</sup>

Ada beberapa contoh dari media yang digunakan sebagai alat pembangunan perdamaian selama konflik. Gerakan damai *Baku Bae* mengadakan lokakarya untuk meningkatkan kesadaran akan pentingnya mengakhiri konflik di Maluku dan juga lokarya untuk wartawan tentang pelatihan jurnalisme perdamaian dan kemudian menciptakan MMC. MMC terdiri dari baik wartawan Muslim

dan Kristen dan menjadi sarana bagi mereka untuk bertukar informasi dan memverifikasi informasi dengan rekan – rekan mereka dari penganut agama yang berbeda, yang sebelumnya mustahil untuk dilakukan. Hal ini menghasilkan laporan konflik yang lebih objektif.<sup>49</sup>

## Peran perempuan

*“Perempuan memiliki peran yang berpengaruh dalam keluarga. Sebagai istri, perempuan dapat membujuk suami mereka untuk tidak terlibat dalam konflik dan sebagai ibu, mereka dapat mendidik anak – anak mereka untuk tidak berprasangka terhadap agama lain.”<sup>50</sup>*

Perempuan memainkan peran yang aktif dalam upaya penciptaan perdamaian di Ambon. Pertemuan antar agama dikalangan pengungsi perempuan tidak hanya menjamin distribusi bantuan darurat kepada pengungsi, tapi juga menjadi ajang untuk rekonsiliasi antara perempuan Muslim dan Kristen. Kepemimpinan perempuan dalam mengorganisir pertemuan antar agama di antara pengungsi perempuan adalah salah satu pencapaian penting di Maluku. Identitas bersama sebagai ‘ibu’ adalah titik masuk untuk diskusi antar agama. Keprihatinan yang sama akan keamanan dan masa depan anak – anak mereka, makanan, pendidikan, pelayanan kesehatan, dan kebutuhan pokok lainnya, membantu mengikat perempuan dari dua komunitas agama yang berbeda menjadi satu: *“Perempuan menciptakan sebuah budaya damai. Perempuan dapat meredakan ketegangan lewat nyanyian dan tarian. Perempuan memiliki peran yang besar dalam pengelolaan konflik,”* simpul seseorang aktivis.<sup>51</sup>

Namun bagaimanapun, perempuan paling aktif di tingkat akar rumput. Salah satu contoh yang kuat adalah Gerakan Perempuan Peduli (GPP) yang dibentuk pada September 1999 oleh lebih dari 40 aktivis perempuan Muslim, Protestan dan Katolik. Mereka mengorganisir aksi menentang kekerasan di Maluku bahkan ketika konflik mencapai puncaknya. Mereka juga mengatur pertemuan dengan pejabat pemerintah dan keamanan, pemimpin agama

46 Wawancara Akiko Horiba dengan mantan wakil direktur YLBHI (*Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia*), Jakarta, 22 Agustus 2009.

47 Wawancara Akiko Horiba dengan wartawan dari Televisi Republik Indonesia, kota Ambon, 1 September 2009.

48 Lihat: Brauchler, Birgit, “Cyberidentities at War: Religion, Identity, and the Internet in the Moluccas Conflict”, *Indonesia*, No. 75 (New York: Columbia University, 2003), hal.123-151.

49 Informasi lebih lanjut mengenai MMC, bisa dilihat di [www.malukumediacentre.org/](http://www.malukumediacentre.org/)

50 Wawancara Akiko Horiba dengan perwakilan Kristen untuk Perjanjian Damai Malino, Ambon, 31 Agustus 2009.

51 Wawancara Akiko Horiba dengan perwakilan Kristen untuk Perjanjian Damai Malino, Ambon, 31 Agustus 2009.

dan pemuda, juga melatih relawan perempuan di lapangan mengenai mediasi dan konseling. GPP juga bekerjasama dengan organisasi – organisasi perempuan di Maluku.

Hanya ada sedikit partisipasi perempuan di dalam penciptaan perdamaian di tingkat formal yang lebih tinggi. Untuk Malino II, seorang pendeta perempuan dan dua perempuan Katolik dipilih sebagai perwakilan dari komunitas Kristen, sementara tidak ada perwakilan perempuan Muslim. Perbedaan tersebut sebagian disebabkan karena pendeta perempuan atau biarawati Katolik memainkan peran yang signifikan sebagai pemimpin komunitas Kristen, sementara peran perempuan dalam komunitas Muslim kurang terlihat.

Walaupun beberapa perempuan di Ambon terlibat dalam pembuatan bom dan dalang kekerasan, inisiatif – inisiatif perempuan yang spontan sebagian besar membawa hasil yang positif. Di Ambon, proses rekonsiliasi antara perempuan dari dua komunitas yang berbeda dimulai di pasar. Perempuan, baik Muslim dan Kristen, secara teratur berani memering kekerasan untuk melakukan perjalanan ke pasar, yang umumnya berlokasi di kota Ambon, untuk membeli makanan atau menjual produk mereka. Contohnya, perempuan yang dikenal sebagai *jibu-jibu*, melakukan perjalanan dari desa Muslim, Sirisori ke desa Kristen, Owu untuk menjual produk mereka, bahkan selama konflik.<sup>52</sup> Upaya mereka terbantu oleh persepsi bahwa perempuan kurang berbahaya, sehingga lebih mudah bagi mereka untuk masuk dan melewati daerah yang didominasi agama lain. Walaupun upaya mereka lebih didorong oleh kebutuhan pokok daripada kesadaran untuk penyelesaian konflik, mereka telah meletakkan dasar untuk inisiatif rekonsiliasi yang lebih formal. Selain itu, karena interaksi antara perempuan dari komunitas agama yang berbeda, mereka menjadi pembawa pesan buat komunitas yang lebih besar. Hal ini menempatkan mereka dalam posisi yang bagus untuk memverifikasi dan menghilangkan isu dan mencegah aksi – aksi provokasi.<sup>53</sup>

## Perjanjian Perdamaian Malino

Pemerintah pusat memimpin proses perdamaian – yang sangat singkat dalam standar komparatif – yang memuncak pada penandatanganan perjanjian damai Malino II pada 11 Februari 2002 di pegunungan Malino di Sulawesi Selatan. Lihat kotak 2 : Perjanjian Malino II. Dua tokoh di pemerintah pusat yang berperan dalam melaksanakannya adalah: Menteri Koordinator Urusan Politik, Hukum dan Susilo Bambang Yudhoyono, dan Jusuf Kalla, Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat. Jusuf Kalla meminta Gubernur Maluku untuk memilih satu perwakilan masing – masing dari komunitas Muslim dan Kristen. Kedua perwakilan kemudian memilih kelompok yang lebih besar dari komunitas mereka – 35 Muslim dan 34 Kristen – dan kesemua 69 orang tersebut berkumpul di Malino selama tiga hari. Sebuah rancangan perjanjian disiapkan oleh pemerintah pusat, ditinjau dan diubah pada hari kedua pertemuan, dan ditandatangani pada hari ketiga.

Tidaklah mengherankan, proses yang kilat tersebut tidak memungkinkan adanya keterlibatan antara perwakilan komunitas Muslim dan Kristen (mereka bahkan tinggal di hotel yang berbeda), tidak juga antara perwakilan dengan warganya. Pemimpin agama tidak menjadi bagian dari konsultasi publik, membuat beberapa komunitas merasa perwakilan mereka tidak mewakili pandangan mereka. Komunitas Muslim tidak memiliki pemimpin yang jelas dan tidak ada hirarki yang jelas di dalam mesjid. Pertanyaan mengenai legitimasi dari perwakilan Muslim muncul dengan pembakaran rumah pemimpin tim negosiasi Muslim setelah perjanjian ditandatangani. Walaupun pemerintah pusat dan lokal memperhatikan untuk mendapatkan perwakilan yang seimbang, mereka tidak memberikan perhatian yang memadai terhadap siapa yang menjadi perwakilan dari masing – masing pihak dan apakah mereka memiliki kapasitas dan wewenang untuk menegakkan perjanjian.

Namun bagaimanapun juga, Malino II adalah penting karena merupakan sebuah pernyataan politik bahwa konflik dianggap telah selesai secara formal dan adanya keinginan politik yang kuat untuk mengurangi kekerasan. Karena Malino II adalah *perjanjian* perdamaian dan bukan *deklarasi* seperti Malino I, hal tersebut dilihat oleh orang Maluku sebagai sebuah dokumen yang lebih bermakna. Perwakilan yang ikut serta dalam proses Malino II mengerti bahwa konflik melampaui

52 Wawancara Akiko Horiba dengan aktivis hak perempuan dari Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia) di Ambon, 17 Nopember 2009.

53 Untuk informasi lebih banyak tentang peran perempuan dalam proses damai Maluku, lihat Centre for Humanitarian Dialogue, (2010)

## Kotak 2: perjanjian Malino II

Perjanjian Malino II terdiri atas 11 poin:

1. Mengakhiri semua bentuk konflik dan perselisihan.
2. Menegakkan supremasi hukum secara adil dan tidak memihak. Karena itu, aparat harus bertindak profesional dalam menjalankan tugasnya.
3. Menolak segala bentuk gerakan separatis termasuk Republik Maluku Selatan.
4. Sebagai bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), maka bagi semua orang berhak untuk berada dan berusaha di wilayah Maluku dengan memperhatikan budaya setempat.
5. Segala bentuk organisasi, satuan kelompok atau laskar bersenjata tanpa ijin di Maluku dilarang dan harus menyerahkan senjata atau dilucuti dan diambil tindakan sesuai hukum yang berlaku. Bagi pihak-pihak luar yang mengacaukan Maluku, wajib meninggalkan Maluku.
6. Untuk melaksanakan seluruh ketentuan hukum, maka perlu dibentuk tim investigasi independen nasional untuk mengusut tuntas peristiwa 19 Januari 1999, Front Kedaulatan Maluku, Kristen RMS, Laskar Jihad, Laskar Kristus, dan pengalihan agama secara paksa.
7. Mengembalikan pengungsi secara bertahap ke tempat semula sebelum konflik.
8. Pemerintah akan membantu masyarakat merehabilitasi sarana ekonomi dan sarana umum seperti fasilitas pendidikan, kesehatan dan agama serta perumahan rakyat agar masa depan seluruh rakyat Maluku dapat maju kembali dan keluar dari kesulitan. Sejalan dengan itu, segala bentuk pembatasan ruang gerak penduduk dibuka sehingga kehidupan ekonomi dan sosial berjalan dengan baik.
9. Dalam upaya menjaga ketertiban dan keamanan seluruh wilayah dan masyarakat diharapkan adanya kekompakan dan ketegasan untuk TNI/Polri sesuai fungsi dan tugasnya. Sejalan dengan itu, segala fasilitas TNI segera dibangun kembali dan dikembalikan fungsinya.
10. Untuk menjaga hubungan dan harmonisasi seluruh masyarakat, pemeluk agama Islam dan Kristen maka segala upaya dan usaha dakwah harus tetap menjunjung tinggi undang-undang dan ketentuan lain tanpa pemaksaan.
11. Mendukung rehabilitasi khususnya Universitas Pattimura dengan prinsip untuk kemajuan bersama. Karena itu, rekrutmen dan kebijakan lainnya dijalankan secara terbuka dengan prinsip keadilan dan tetap memenuhi syarat keadilan.

Diambil dari : Perjanjian Maluku di Malino (Malino II) yang ditandatangani untuk mengakhiri konflik dan menciptakan perdamaian di Maluku, Press dan Informasi Information, Kedutaan Republik Indonesia, Tersedia di: [www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/ACOS-64CDMA?OpenDocument](http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/ACOS-64CDMA?OpenDocument).

perbedaan agama dan menghargai bahwa dinamikanya dipengaruhi oleh pemerintah lokal dan militer. Walaupun mereka bersikeras supaya kedua pihak juga menandatangani perjanjian, pada akhirnya hanya Pemerintah yang melakukannya.

Sebagai tambahan kepada 11 hal perjanjian, Malino II membentuk dua komisi bersama; satu untuk mengawasi hukum dan ketertiban; yang lain untuk mengawasi kondisi sosial dan ekonomi. Namun, hal ini dilaksanakan dengan buruk dan tidak bekerja sebaik komisi serupa di Poso. Syarat dari perjanjian juga tidak sepenuhnya diimplementasikan; isu – isu seperti kepulangan pengungsi dan sengketa tanah antara kelompok agama yang berbeda masih menjadi sumber ketegangan yang signifikan. Namun, setelah penandatanganan perdamaian, setiap aksi kekerasan yang dilakukan dianggap sebagai kejahatan dan tunduk kepada proses hukum – sebuah perubahan jauh dari imunitas yang dinikmati oleh pelaku serangan pra-Malino II.

Protes kekerasan dan pecahnya kekerasan terjadi secara menyebar Malino II ditandatangani, tapi jumlahnya menurun setelah kejadian Soya. Walaupun secara resmi konflik dianggap sudah berakhir, perdamaian masih rapuh karena akar penyebab konflik masih belum ditangani dan munculnya keluhan baru. Dominasi Muslim dalam bisnis dan Kristen dalam pendidikan adalah sebuah masalah yang serius. Malino II meminta keseimbangan antara dua kelompok ini belum dapat dicapai.

## Fase pemulihan dan pembangunan

Perjanjian Malino II menandai sebuah titik balik dalam pendekatan pemerintah untuk mengelola konflik. Baik pemerintah daerah dan pusat menganggap perjanjian damai tersebut menandai dimulainya fase pemulihan konflik. LSM – LSM dan masyarakat sipil juga beralih dari penyedia bantuan darurat ke aktivitas pembangunan perdamaian.

## Inisiatif pemerintah pasca Malino II

Segera setelah Malino II ditandatangani, pemerintah pusat dan daerah menjadi lebih serius dalam bekerja menuju perdamaian. Otoritas pemerintah daerah diseluruh Maluku memakai perjanjian tersebut sebagai panduan. Namun, dengan berlalunya waktu, sinisme tumbuh karena buruknya implementasi perjanjian tersebut oleh pemerintah daerah. Salah

satu keluhan yang paling umum adalah bahwa temuan Tim Investigasi Nasional, yang ditugaskan untuk menginvestigasi penyebab konflik dan kejadian kekerasan besar, masih belum dipublikasikan: *“Mengapa mereka tidak dapat mempublikasikan hasilnya? Apapun hasilnya semua rakyat Maluku perlu tahu kebenaran. Tanpa kebenaran, kita tidak dapat bergerak maju.”*<sup>54</sup> Selain itu, kelompok kerja (pokja) yang dibentuk dibawah Perjanjian Malino II untuk menindaklanjuti implementasi hal-hal perdamaian tidak diberdayakan dengan kewenangan dan tidak memiliki anggaran yang cukup. Banyak penduduk lokal merasa bahwa perjanjian tersebut bersifat elit dan kurang berkonsultasi dengan mereka yang ada di tingkat akar rumput.

Instruksi Presiden No. 6 (Inpres) merupakan inisiatif besar untuk pemulihan konflik oleh pemerintah pusat. Inpres tersebut ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada 21 September 2003 dan bertujuan untuk membuat kerangka rehabilitasi dan rekonstruksi di Maluku dan Maluku Utara. Pada 14 September 2004, DPR menyetujui anggaran sebesar Rp1,21 triliun dialokasikan pada 2005 untuk pelaksanaan Inpres No.6 di Maluku dan Maluku Utara. Sebuah tambahan anggaran sebesar Rp.250 milyar dialokasikan untuk kedua provinsi untuk aktivitas yang berhubungan dengan pengungsi pada 2005.<sup>55</sup> Anggaran tersebut sebagian besar digunakan untuk pembangunan infrastruktur. Namun, pelaksanaan dari Inpres No. 6 di Maluku terganggu karena kurangnya pertanggungjawaban dan transparansi dalam penggunaan anggaran.

Terdapat juga kebingungan yang signifikan mengenai mengapa anggaran Inpres No. 6 dikirimkan ke pemerintahan provinsi sementara dalam konteks desentralisasi dalam UU No. 32/2004 anggaran tersebut seharusnya dicairkan oleh pemerintahan kabupaten. Penolakan dari pejabat kabupaten dan kotapraja bertumbuh. Hanya ada sedikit koordinasi antara pemerintah provinsi dan kabupaten dan kotapraja dalam pelaksanaan Inpres No. 6, yang mengakibatkan kegiatan pemulihan tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Pemerintah provinsi adalah hanya terlibat untuk meminta data pengungsi dari pemerintah kabupaten. Koordinasi yang buruk ini memiliki konsekuensi: contohnya,

di desa Kayu Tiga, Ambon, tempat pengungsi di relokasi, sebuah sekolah dibangun oleh pemerintah lokal dan satu lagi oleh pemerintah provinsi, walaupun hanya satu yang diperlukan.<sup>56</sup>

Kurangnya pengarah yang jelas dan transparansi mengenai distribusi anggaran untuk Inpres No. 6, dan juga pertanggungjawaban dan pengawasan yang buruk dari penggunaan anggaran, memungkinkan pejabat untuk terlibat dalam korupsi. Seperti yang dikatakan oleh seorang anggota DPRD:

*“Ada terjadi korupsi. Hampir semua anggaran untuk pembangunan perdamaian digunakan untuk rekonstruksi infrastruktur. Sangatlah mudah untuk terjadi korupsi antara pegawai sipil dan kontraktor karena tidak ada sistem pengawasan. Khususnya selama masa konflik, tidak ada yang memeriksa bagaimana uang untuk rekonstruksi dihabiskan. Buktinya? Anda dapat melihat infrastruktur yang buruk di Maluku. Banyak uang untuk pembangunan perdamaian di Maluku tapi kita tidak tahu kemana uang itu menghilang.”*<sup>57</sup>

## Para pengungsi

Sejak tahun 1999 Pemerintah Maluku memiliki pokja untuk mengurus pengungsi. Pokja bekerja berkoordinasi dengan badan nasional untuk pengelolaan pengungsi, BAKORNAS PBP (Badan Koordinasi Nasional untuk Pengelolaan Bencana dan Pengungsi). Namun, ada masalah yang cukup signifikan dalam menyalurkan bantuan ke pengungsi. Pada akhir tahun 2002, hanya 10.000 dari perkiraan 64.000 keluarga yang menerima bantuan.<sup>58</sup> Hal ini disebabkan kurangnya data dan informasi yang dapat diandalkan, dan korupsi dalam pengelolaan anggaran. Pemerintah daerah awalnya memperoleh angka untuk pengungsi dengan menggunakan jumlah rumah yang ditinggalkan yang kemudian diubah ke jumlah kepala keluarga, dan yang kemudian diubah kembali ke jumlah rumah yang ditinggalkan. Menggunakan jumlah rumah yang ditinggalkan sebagai panduan adalah sebuah masalah karena bisa sampai tiga kepala

54 Komentar dalam lokakarya oleh Direktur Koalisi Pengungsi Maluku, kota Ambon, 14 Oktober 2009.

55 Brown, Graham dll (2005), p.53.

56 Wawancara Akiko Horiba dengan staf BAPPEDA (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Ambon, 3 September 2009.

57 Wawancara Akiko Horiba dengan anggota DPRD Maluku, Kota Ambon, 20 November 2009.

58 Menurut angka yang dikeluarkan oleh Norwegian Refugee Council, lihat: Brown, Graham dll (2005), hal.55.



Ribuan pendatang dan pengungsi menaiki kapal penumpang yang membawa mereka pergi dari kerusuhan yang menghancurkan Ambon, 28 Februari 1999. AP Photo/Achmad Ibrahim

keluarga tinggal dalam satu rumah dan jumlah orang yang berbeda-beda dalam setiap keluarga. Perubahan ini sangat mempengaruhi distribusi perawatan kesehatan, makanan dan rekonstruksi rumah.

Setelah Inpres No. 6 berlaku pada 2004, Pemerintah mulai melaksanakan langkah – langkah yang lebih serius untuk membantu pengungsi. Namun, masalah korupsi dan data yang tidak dapat diandalkan masih tetap ada. Selain itu, pendekatan yang diambil untuk membangun kembali komunitas berfokus pada bangunan fisik dan rekonstruksi – perhatian yang kecil diberikan untuk memperbaiki hubungan dan membangun kepercayaan antara pengungsi dan masyarakat sekitarnya. Salah satu PNS menegaskan masalah tersebut bahwa “*beberapa pengungsi tidak mau kembali ke desa mereka karena trauma dan takut akan pengalaman mereka diserang para tetangga. Atau pengungsi tersebut ingin kembali*

*ke desanya tetapi desa – desa disekitarnya tidak mau menerima mereka kembali.*”<sup>59</sup>

Kembalinya pengungsi setelah konflik komunal adalah masalah kompleks, khususnya di Maluku di mana banyak pengungsi adalah transmigran dari Bugis, Buton dan Makassar. Pendatang ini tinggal di Ambon sebelum mereka melarikan diri dari kekerasan. Mereka kehilangan harta miliknya sebelum konflik, tapi tidak dapat memperlihatkan dokumen registrasi atau bukti lainnya untuk membuktikan bahwa mereka pernah tinggal di Ambon. Kesulitan dalam memverifikasi siapa yang sebenarnya tinggal di Ambon sebelum konflik disalahgunakan oleh beberapa orang yang datang ke

59 Wawancara Akiko Horiba dengan mantan asisten II Provinsi Maluku, kota Ambon, 2 September 2009.

Ambon dan berpura – pura menjadi pengungsi jadi mereka dapat meminta kompensasi keuangan yang ditawarkan Pemerintah. Masalah – masalah tersebut memperlihatkan kebutuhan akan data yang dapat diandalkan mengenai pengungsi agar dilakukan oleh administrasi desa dan masyarakat sendiri di tingkat Rukun Warga atau Rukun Tetangga.<sup>60</sup>

## Pemekaran

Di Indonesia, pemekaran berarti pembagian dan penciptaan provinsi, kabupaten atau wilayah ke unit yang lebih kecil. Undang – undang otonomi daerah Indonesia pada 1999 mengizinkan pembagian provinsi, kabupaten dan kecamatan ke unit yang lebih kecil yang bertujuan untuk administrasi yang lebih baik, distribusi sumber daya yang lebih adil dan pemerintahan yang lebih mewakili. Pada 1999, sebuah provinsi baru, Provinsi Maluku Utara diciptakan dari Provinsi Maluku dan menciptakan kabupaten baru, Maluku Tenggara Barat dan Buru. Hal ini juga diikuti penciptaan Seram Bagian Barat, Seram Bagian Timur dan Aru pada 2003, kota Tual pada 2007, dan Maluku Barat Daya dan Buru Selatan pada 2008. Sekarang ada sembilan kabupaten dan dua kotapraja di Maluku.

Perubahan – perubahan ini penting dalam menentukan apakah ketegangan diatasi dengan kekerasan atau lewat cara lain. Sebuah konsekuensi yang tidak diantisipasi dari pemekaran adalah lebih banyak kesempatan untuk elit lokal untuk memegang jabatan politik. Beberapa dari mereka yang terlibat dalam mendalangi kekerasan sekarang melihat kesempatan untuk mengejar tujuan mereka lewat jalur politik. Oleh karena itu pemekaran telah meningkatkan kompetisi politik tetapi menolong menurunkan konflik kekerasan di Maluku.

## Petugas keamanan

Salah satu sukses besar dari Malino II ialah mengundang lebih banyak respon proaktif dari petugas keamanan, yang mana pada gilirannya menolong mengurangi kekerasan. Sebelum perjanjian, sedikit dari mereka ditangkap dan dibawa ke persidangan untuk kejahatan yang dilakukannya. Walaupun Malino II tidak menyebabkan pengangkapan besar

– besaran mereka yang merencanakan kekerasan, beberapa tokoh kunci dari kedua pihak dibawah ke persidangan. Pada 2003, Alex Manuputti, pemimpin FKM dan Ja'far Umar Talib, pemimpin Laskar Jihad, ditangkap. Beberapa orang yang diduga menjadi anggota kelompok teroris lokal atau militan ditangkap antara tahun 2004 dan 2005 dan dibawa ke pengadilan. Walaupun ada beberapa kritikan publik atas kegagalan untuk menangkap tokoh lainnya yang terlibat dalam kekerasan, keputusan untuk menindak militan membawa tingkat stabilitas tertentu ke Maluku.

## Masyarakat sipil

Masyarakat sipil – termasuk kelompok agama, LSM internasional dan lokal, akademisi, wartawan, dan kelompok perempuan – bekerja terutama untuk mendistribusikan bantuan darurat sebelum perundingan Malino II. Hanya segelintir terlibat dalam inisiatif rekonsiliasi, seperti kegiatan dari Interfaith Institute yang mendorong dialog antar agama dan mempromosikan interaksi antara Kristen dan Muslim. Setelah perjanjian damai, pemerintah lokal memprioritaskan rekonstruksi dan pembangunan infrastruktur tetapi sedikit perhatian yang diberikan untuk memulihkan keeratan sosial antara kelompok agama. Masyarakat sipil memainkan peran utama dalam mengisi kesenjangan tersebut, dan juga bekerja untuk tujuan pemberdayaan perempuan dan menyediakan kebutuhan anak – anak.

Di Ambon, hanya ada sekitar sepuluh LSM lokal sebelum konflik. Pada 2001, jumlah ini meningkat menjadi lebih dari 600.<sup>61</sup> Konflik membawa masuk LSM internasional dan memungkinkan LSM lokal untuk memiliki akses yang mudah ke dana para donor, walaupun beberapa LSM lokal memiliki sedikit atau tidak ada pengalaman lokal dan memiliki sistem pertanggungjawaban dan transparansi yang terbatas. Ketika fase darurat berakhir dan fokus berarah ke pembangunan, LSM lokal mulai berkurang: banyak yang tidak memiliki pengalaman dan kemampuan untuk menangani program rekonsiliasi dan pembangunan. Saat ini ada sekitar tiga puluh LSM, dan hanya sepuluh dari mereka yang aktif.

Setelah Malino II, LSM internasional menjadi lebih aktif dalam kegiatan rekonsiliasi, terutama

<sup>60</sup> Ini merupakan tingkat terendah pemerintah yang mengatur kehidupan sosial masyarakat. Tugas mereka adalah menjaga hubungan yang harmonis antar tetangga.

<sup>61</sup> Wawancara Akiko Horiba dengan mantan direktur Hoalopu, kota Ambon, 14 Juli 2009.

Banyak donor dan LSM internasional juga meninggalkan Ambon menyusul tsunami di Aceh pada 2004 dan gempa bumi di Yogyakarta pada 2005, membuat lebih sulit bagi LSM lokal di Ambon untuk mengakses anggaran untuk pemulihan pasca kekerasan.

dengan pengungsi. Namun, kesuksesan mereka terbatas oleh kenyataan bahwa LSM internasional bekerja lewat LSM - LSM lokal, yang memiliki pengalaman yang terbatas dengan “rekonsiliasi”. Banyak donor dan LSM internasional juga meninggalkan Ambon menyusul tsunami di Aceh pada 2004 dan gempa bumi di Yogyakarta pada 2005, membuat lebih sulit bagi LSM lokal di Ambon untuk mengakses anggaran untuk pemulihan pasca kekerasan. Anggota LSM lokal yang dapat berbicara bahasa Inggris meninggalkan Ambon juga dan menuju Aceh di mana kesempatan melimpah. LSM lokal yang bertahan di Ambon telah mengalihkan fokus mereka ke pendidikan alternatif, pemberdayaan perempuan dan anak, pembangunan masyarakat dan revitalisasi adat.

## Revitalisasi adat

Adat mengacu pada hukum kebiasaan, aturan tradisional yang tidak tertulis yang mengatur kegiatan sosial, politik dan ekonomi dan juga penyelesaian sengketa. Adat mempengaruhi norma – norma, nilai – nilai dan praktek – praktek budaya kelompok etnis tertentu. Penggunaan praktek adat telah menurun tajam sejak pasal dalam UU No. 5 1979 yang memperkenalkan administrasi desa yang memformalisasi kontrol pemerintahan lokal daripada antara ketua adat. Hal ini khususnya berdampak secara signifikan di Maluku tengah, di mana terdapat sistem aliansi antar-desa tradisional yang kuat yang secara bertahap menurun setelah 1979. Sistem aliansi tersebut adalah sebuah mekanisme yang penting dalam menyelesaikan perselisihan.

Perhatian terhadap adat khususnya *panas pela* (revitalisasi hubungan tradisional, *pela*) dimulai sebelum Malino II dan diperkenalkan oleh kepala desa dan beberapa aktivis. Kegiatan – kegiatan untuk revitalisasi adat menolong untuk memulihkan identitas Ambon dan rasa kebersamaan di antara orang Ambon. Pemimpin tradisional yang dipanggil Raja memainkan peran yang penting dalam

masyarakat. Secara tradisional, aliansi *pela* adalah bentuk kekerabatan yang dibentuk oleh dua komunitas agama yang berbeda. Namun, dalam konteks ini, *pela* digunakan untuk memulihkan kepercayaan dan membentuk kembali komunikasi antara pengungsi yang kembali dengan desa-desa tetangga.

Penggunaan adat adalah efektif karena kebanyakan orang di Maluku berasal dari kelompok etnis yang sama (Ambon), tidak seperti di Poso. Walaupun adat memiliki dampak yang terbatas sebelum Malino II, hal itu kemudian menjadi lambang rekonsiliasi di Ambon dan sebuah sarana untuk memulihkan rasa kebersamaan dan identitas di antara orang Ambon. Selain *panas pela*, sebuah forum *Raja* diciptakan di antara pemimpin tradisional. Dengan dukungan awal dari gerakan *Baku Bae*, para *Raja* mulai mendiskusikan relevansi peran mereka dalam konteks saat ini dan pada 2007 membentuk Majelis Latupati Maluku (MLM, konferensi pemimpin tradisional Maluku). Pembentukan MLM dilihat sebagai penghidupan adat dan pengakuan bahwa *Raja* masih memainkan peran yang penting dalam masyarakat. Para *Raja* secara khusus berguna dalam menolong memediasi dan menyelesaikan konflik antara masyarakat adat yang berbeda di mana pengaruh mereka masih sangat dihargai. Namun, adalah penting untuk menyadari keterbatasan adat. Imigran, khususnya yang dari Bugis, Buton, Makassar dan Jawa sering kurang terintegrasi ke dalam struktur tradisional dan adat.

## Kesimpulan

Walaupun banyak usaha perdamaian, tidak ada strategi pengelolaan konflik yang jelas dan sedikit koordinasi antara sejumlah tokoh di Ambon. Khususnya dalam kasus selama fase darurat, ketika baik pemerintah pusat ataupun masyarakat sipil tidak memiliki rencana jangka panjang atau pandangan ke masa depan dan pengelolaan konflik bersifat reaktif. Petugas keamanan bertindak untuk mencegah kekerasan sementara pemerintah lokal dan masyarakat sipil fokus kepada pendistribusian bantuan kemanusiaan. Kurangnya koordinasi dan pertukaran informasi di antara pemangku kepentingan yang berbeda merupakan masalah terbesar. Namun, beberapa komunitas lokal mengambil sebuah strategi pengelolaan konflik yang efektif, seperti yang ditunjukkan oleh contoh dari desa Wayame dan gerakan *Baku Bae*.

Hanya setelah penandatanganan Perjanjian Perdamaian Malino II kemudian pemerintah pusat dan lokal secara serius menangani isu – isu yang berhubungan dengan konflik. Prioritas Pemerintah adalah rekonstruksi infrastruktur dan juga pemukiman kembali pengungsi. Namun, kurangnya sistem pertanggungjawaban dan transparansi mengakibatkan anggaran untuk pemulihan konflik seringkali disalahgunakan. Selain itu, Pemerintah terlihat tidak memberikan perhatian yang cukup terhadap kekerasan sosial dan juga trauma yang dialami para korban konflik, dan kebanyakan tugas ini diambil oleh masyarakat sipil dan LSM. Banyak LSM lokal yang mengalami kesulitan ketika mereka menggunakan dana untuk bantuan darurat tanpa

perencanaan yang konkrit mengenai apa yang dibutuhkan oleh masyarakat lokal. Revitalisasi adat Maluku, dipimpin oleh masyarakat sipil, adalah salah satu strategi pengelolaan konflik yang lebih efektif.

Meskipun kekerasan terbuka telah menurun, masalah masih tetap ada. Di Ambon, contohnya, ada masalah pemisahan, pengangguran, sengketa tanah dan hak milik, meningkatnya migrasi dari Jawa dan LSM yang dipisahkan oleh garis agama. Walaupun mempunyai wewenang, dengan undang – undang desentralisasi untuk menciptakan peraturan sendiri (peraturan daerah, perda), pemerintah daerah masih belum berhasil menawarkan kebijakan yang jelas untuk menangani masalah struktural ini.

## Studi Kasus Dua

### Jakarta – Papua : “Dialog yang tengah berproses”

#### Pendahuluan

Rakyat Papua menuntut pemisahan dari Indonesia sejak tahun 1960an, termotivasi oleh serangkaian permasalahan sejarah, ekonomi dan politik.<sup>62</sup> Usaha serius yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia (PI) untuk menangani permasalahan dengan efektif dimulai sejak tahun 1999, dengan penetapan provinsi tersebut sebagai Daerah Otonomi Khusus. Hal ini diharapkan akan mengurangi jurang antara Papua dan provinsi lainnya. Kenyataannya, walaupun Undang-undang Otonomi Khusus (Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua atau OTSUS Papua) mengakomodasi beberapa aspirasi dari banyak rakyat Papua dan menawarkan kemungkinan kerangka untuk kestabilan, dalam waktu hampir 10 tahun sejak penetapannya, tidak terjadi perbaikan pemerintahan dan pembangunan yang signifikan, sehingga rakyat Papua menjadi kecewa karenanya.<sup>63</sup>

Studi Kasus ini meneliti apakah sebuah dialog adalah pendekatan alternatif yang bisa dicapai untuk menyelesaikan konflik ini. Akan dibahas Road Map Papua, sebuah proposal yang dibuat oleh LIPI, badan penelitian pemerintah, yang

menawarkan suatu model untuk mencapai solusi komprehensif untuk konflik ini. Bersamaan dengan itu, dijabarkan inisiatif dari seorang pastor Katolik Papua, Pastor Neles Tebay yang mempromosikan dialog antara komunitas Papua dengan pusat pemerintahan di Jakarta.

Kedua inisiatif tumbuh dan berdasarkan pada pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada Agustus 2005, bahwa pemerintah menginginkan penyelesaian konflik secara damai, dengan penekananyang signifikan pada penggunaan dialog. Sebagai hasil dua inisiatif ini, dialog telah menjadi bagian dari diskusi publik mengenai cara menangani konflik Papua dan diterima oleh banyak pihak yang berkepentingan pada kedua belah pihak sebagai kunci untuk mencegah konflik lebih lanjut.

Studi kasus ini menyimpulkan bahwa sudah waktunya untuk berdialog. Rekomendasi yang diberikan menyarankan beberapa langkah konkrit untuk tahap persiapan hingga dialog yang sesungguhnya.

Akar dari status politik Papua yang diperebutkan berawal dari proses dekolonisasi Indonesia. Ketika Indonesia merdeka, Belanda pada awalnya ingin tetap memegang kontrol atas apa yang semula merupakan Nugini Belanda. Belanda membuat rencana yang mempersiapkan kemerdekaan Papua pada 1970. Tahap awal pemerintahan sendiri adalah pembentukan Dewan Nugini pada April 1961.<sup>64</sup> Pada 1 Desember 1961, anggota Dewan Nugini menaikkan bendera Bintang Kejora dan menerbitkan pernyataan mengenai eksistensi bangsa Papua Barat.<sup>65</sup>

62 Pemakaian istilah “Papua” dalam laporan ini merujuk ke orang asli Papua sesuai dengan Undang-undang Otonomi Khusus no.21/2001 (OTSUS), yaitu “orang yang berasal dari ras Melanesia”. Istilah “asli” dan “tidak asli” didefinisikan dalam kerangka politik. Secara resmi, ketika status “Papua” dipermasalahkan, keputusan akan diambil oleh Majelis Rakyat Papua (MRP).

63 OTSUS diadopsi oleh parlemen Indonesia pada 22 Oktober 2001. Hal ini berlaku efektif pada 22 Desember 2001.

64 Dewan ini adalah badan perwakilan Papua yang dibentuk dalam daerah jajahan Belanda pada 1961; juga dikenal sebagai Nieu Guinea Raad.

65 Lebih lanjut mengenai peristiwa penting ini dapat dilihat di : Saltford, John, *The United Nations and the Indonesian Takeover of West Papua, 1962-1969*, (London: Routledge Curzon, 2003)

**Gambar 1: Peta Papua**



Berasal dari Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (Bakosutanasal), Pemerintah Indonesia

PI bereaksi langsung. Pada Desember 1961, Presiden Sukarno mengumumkan “Tiga Komando Rakyat (TriKora)” untuk “memerdekakan” orang Papua dan menghentikan pembentukan “Negara Boneka Papua”.<sup>66</sup> Papua akan diintegrasikan ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tentara Nasional Indonesia (TNI) kemudian menyadari bahwa orang Papua tidak ingin “dimerdekakan”. Walaupun di beberapa daerah, seperti Kaimana dan Fakfak, orang Papua mendukung integrasi Papua ke dalam Indonesia, di banyak daerah mereka menghadapi penolakan dari Korps Sukarela Papua, sebuah unit bersenjata yang didirikan 1961 untuk mempertahankan Papua dari TNI.<sup>67</sup>

66 TriKora berisi : Hentikan pembentukan negara boneka Papua oleh Belanda; Kibarkan bendera Merah Putih di Papua, tanah air Indonesia; Bersiaplah untuk mempertahankan kemerdekaan dan kesatuan Negara dan Bangsa.

67 Korps Sukarela Papua (kadang juga dikenal sebagai Angkatan Pertahanan Sukarela Papua) dibubarkan pada 1963 ketika UNTEA meninggalkan Papua. Banyak anggotanya bergabung dengan OPM yang dibentuk pada 1965. Lihat : [www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsfbacgr.html](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsfbacgr.html).

Dalam kondisi Perang Dingin dan takut bahwa Indonesia akan bergabung dalam blok komunis, Amerika mendekati pemerintahan Barat lainnya untuk menghentikan dukungan terhadap kebijakan Belanda atas Papua. Belanda akhirnya setuju dengan solusi politik, sebagian karena TNI menjatuhkan 1500 pasukan terjun payung ke Papua untuk memperlihatkan kekuatan militer Indonesia.<sup>68</sup>

Pada 1962, pemerintah Belanda dan Indonesia melaksanakan Perjanjian New York, yang mengharuskan Belanda untuk meninggalkan Papua dan menyerahkan kekuasaan kepada United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA) untuk periode 6 tahun hingga pemunggutan suara dapat dilaksanakan untuk menentukan keinginan orang Papua untuk kemerdekaan atau integrasi dengan Indonesia. Karena tidak diikutsertakan dalam negosiasi Perjanjian New York, banyak orang Papua menjadi tidak senang dan segera melakukan

68 Elmslie, Jim, *Irian Jaya under the gun: Indonesian economic development versus West Papuan nationalism*, (Honolulu:University of Hawai'i Press, 2002), hal 19.



'SOS, Orang-orang asli Papua Dalam Bahaya'. © Muridan Widjojo

usaha untuk mencapai kemerdekaan. Suatu perwujudan dari keinginan ini adalah munculnya Organisasi Papua Merdeka (OPM) pada 1965.<sup>69</sup> OPM yang pada dasarnya melakukan operasi gerilya, menjadi sarana perlawanan bersenjata.<sup>70</sup>

Segera pada 1963, Indonesia mengambil alih administrasi dari UNTEA. Merujuk ke Perjanjian New York, 1026 perwakilan orang Papua dipilih untuk berpartisipasi di "Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera)" pada 1969. Pilihannya adalah menjadi negara merdeka atau bergabung dengan Indonesia. Negara Indonesia mengatakan bahwa situasi geografis Papua yang sulit dan budaya politik Indonesia yang memiliki tradisi konsensus berdasarkan kesepakatan

bersama (musyawarah) membenarkan pemberian suara oleh perwakilan dibanding referendum. Orang Papua juga dianggap "terlalu sederhana" dan "terlalu primitif" untuk memberikan suara.<sup>71</sup>

Hasil pemungutan suara ini disahkan dengan Resolusi PBB no.2504, yang menyetujui pemindahan kekuasaan Papua ke tangan Indonesia.<sup>72</sup> Walaupun terdapat kesaksian dari wartawan mengenai beragam pelanggaran yang serius terhadap Perjanjian New York, dan ketidaksetujuan dari 15 negara, Papua diserahkan ke Indonesia pada November 1969 dan secara resmi dimasukkan ke dalam Negara Indonesia pada 1973. Episode sejarah ini terus menyulut perasaan dikhianati di antara orang Papua, yang percaya bahwa aktor-aktor eksternal –yaitu Amerika, Belanda dan PBB- mempunyai tanggung jawab moral untuk mendukung penyelesaian konflik Papua:

69 Beberapa pihak mengatakan bahwa OPM dibentuk pada 1964. Contohnya: Tan, Andrew (Ed.) 2, *A handbook of terrorism and insurgency in Southeast Asia*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2007).

70 Budiharjo, Carmel and Liong, Liem Soei, *West Papua : The Obliteration of a People*, (Surrey, UK:Tapol, 1984); Widjojo, Muridan, "Nationalist and Separatist Discourses in Cyclical Violence in Papua Indonesia", *Asian Journal of Social Sciences*, Vol.34, No.3 (2006); International Crisis Group, "Radicalization and Dialogue in Papua", *Asia Report No.188*, 11 March (Brussels:ICG, 2010a).

71 Budiharjo dan Liem (1984), Hal.30

72 Resolusi PBB 2504, *Agreement between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands concerning West New Guinea*, 20 November 1996. Bisa dilihat di : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/256/38/IMG/NRO25638.pdf?OpenElement>, diakses 10 Juni 2010.

*“Amerika, Belanda, dan PBB adalah bagian dari masalah ini. Mereka seharusnya bertindak sebagai mediator atau setidaknya terlibat dalam dialog. Mereka tahu sejarah kami karena mereka bertanggung jawab atas konflik ini.”<sup>73</sup>*

Setelah secara formal menyatukan Papua ke dalam Indonesia, Presiden Soeharto mengambil beberapa langkah yang menjadi masalah hingga saat ini. Nugini Barat diganti nama menjadi “Irian Jaya”, Papua diperlakukan sebagai Daerah Operasi Militer (DOM), Dewan Nugini dibubarkan, dan bendera Bintang Kejora serta lagu kebangsaan Papua dilarang.<sup>74</sup> Pemerintah kemudian melakukan kerjasama dengan perusahaan pertambangan milik Amerika yaitu Freeport McMoRan untuk menambang pasokan tembaga terbesar di dunia dekat Timika.<sup>75</sup> Tempat ini menjadi pusat protes terhadap eksploitasi sumber daya alam Papua. Soeharto juga memulai program transmigrasi di mana penduduk dari Jawa atau daerah yang padat pemukiman dipindahkan ke Papua, menciptakan perubahan di komunitas Papua yang menjadi sumber ketegangan.<sup>76</sup> Kombinasi dari kebijakan ini dan migrasi ekonomi yang spontan menimbulkan ketakutan di antara orang Papua bahwa mereka akan dimarjinalkan. Diperkirakan bahwa pada 2011 orang non-Papua akan mencakup 53.5% dari populasi Papua.<sup>77</sup>

## Inisiatif pengelolaan Konflik untuk Papua

Setelah kejatuhan Soeharto pada Mei 1998 dan dimulainya era Reformasi, beberapa inisiatif diupayakan untuk menangani konflik di Papua. Banyak inisiatif tersebut yang mengalami penolakan

karena tidak mengakui bahwa masalah di Papua pada dasarnya adalah politik. Namun, beberapa inisiatif baru yang menjanjikan telah muncul dalam beberapa tahun belakangan, termasuk di Jakarta. Beberapa di antaranya yaitu :

## Forum Rekonsiliasi Masyarakat Irian Jaya (Foreri) dan Tim 100

Pada Juli 1998, para pemuka gereja, ahli intelektual dan LSM mendirikan Forum Rekonsiliasi Masyarakat Irian Jaya. Pada Februari 1999, terjadi “Dialog Nasional” antara 100 Ketua Papua (Tim 100) dan Presiden Habibie.<sup>78</sup> Proses menuju dialog ini melibatkan persiapan Kerangka Acuan yang dinegosiasikan antara orang Papua dan pegawai pemerintah. Kompromi agenda dilakukan dan kedua belah pihak setuju untuk tidak memasukan kemerdekaan dan otonomi dalam agenda dan memulai dengan isu yang lebih kurang sensitif. Namun, ketika Tim 100 secara terbuka menuntut kemerdekaan untuk Papua, pemerintah secara tiba-tiba menghentikan dialog dan mengakhiri semua usaha perdamaian.<sup>79</sup> Tujuh bulan kemudian, pemerintahan Habibie menyetujui UU 45/1999 pembentukan Provinsi Papua, Papua Tengah dan Papua Barat dan membagi beberapa kabupaten, yang mana oleh orang Papua dianggap sebagai upaya untuk memecah dan melemahkan mereka.

## Kongres Rakyat Papua

Pada 1999, dengan semangat pluralisme baru, Presiden Abdurrahman Wahid mengumumkan secara terbuka bahwa pemerintah Indonesia harus menerima sebagai pihak yang juga bersalah sehubungan dengan kesulitan Papua, dan bahwa reformasi harus segera dilembagakan. Namun, Presiden Wahid juga menegaskan bahwa beliau tidak setuju memberikan kemerdekaan kepada Papua. Dalam beberapa bulan setelah Wahid menjadi Presiden, persiapan dilakukan untuk Kongres Rakyat Papua, yang akan menjadi wadah untuk keprihatinan dan keluhan kesah, serta dasar bagi

73 Pernyataan seorang Papua dalam diskusi tertutup di Wamena, Januari 2010.

74 Badan ini merupakan perkumpulan perwakilan Papua dari organisasi-organisasi keagamaan, kepala suku dan tetua yang bertindak sebagai wadah untuk permasalahan, keluhan kesah dan proposal orang Papua. Badan ini dianggap sebagai perwakilan resmi Papua. Bintang Kejora adalah bendera Papua dan dianggap sebagai simbol perlawanan terhadap pemerintahan Indonesia.

75 Papua adalah tempat berbagai sumberdaya alam, termasuk kaya akan pasokan emas, perak dan tembaga, juga minyak bumi, gas alam, sumber daya laut dan kayu. Kota Timika adalah kota pertambangan kecil.

76 Dalam program transmigrasi, suku-suku seperti Jawa dan Bugis diberikan uang untuk pindah ke Papua. Untuk informasi lebih lanjut lihat: McGibbon, Rodd, *Plural Society in Peril : Migration Economic Change, and the Papua Conflict*, Policy Studies 13, (Washington: East-West Center, 2004a)

77 Widjojo, Muridan (Ed.), (2009), hal.17

78 Forum Rekonsiliasi Rakyat Irian (FORERI) didirikan oleh para pemimpin gereja, dewan tradisional, pelajar, wanita, dan LSM pada 1998. Diharapkan dapat bertindak sebagai badan yang independen memediasi dialog antara pemerintah nasional dan perwakilan Papua, tapi juga rekonsiliasi antara komunitas Papua. Walaupun tidak pernah dibubarkan, Forum ini tidak memegang peranan lagi.

79 Alua, Agus, *Dialog Nasional Papua dan Indonesia 26 Februari 1999*, (Jayapura:STFT Fajar Timur, 2002a)

orang Papua untuk membuat proposal ke Jakarta. Bagi orang Papua, ini adalah kesempatan besar untuk mengorganisir mereka sendiri dan menyuarakan aspirasi mereka.

Presidium Dewan Papua (PDP) dibentuk selama apa yang dikenal sebagai Musyawarah Besar pemuka suku Papua. Dewan ini bertujuan untuk mengawali kemerdekaan. Dipimpin oleh Theys Eluay dan meliputi pemimpin politik, keagamaan maupun akademik dan yang lainnya yang mewakili aspirasi etnik Papua. Dewan ini dilihat sebagai perwakilan yang sah dari rakyat Papua.<sup>80</sup> PDP mengorganisasi Kongres Papua yang kedua pada 29 Mei hingga 3 Juni 2000 dan dianggap sebagai kelanjutan Dewan Nugini pada 1961. Kongres ini dihadiri oleh beberapa ribu peserta dari seluruh Papua.<sup>81</sup> Kongres ini membentuk 4 komisi mencakup pelurusan sejarah, pengembangan agenda politik, konsolidasi organisasi Papua dan hak-hak orang Papua asli.

Kongres Papua kedua juga membawa pemimpin Papua untuk meminta PI agar terlibat dalam dialog yang dimediasi oleh pihak ketiga. PDP menyerahkan ke pemerintah draft kerangka acuan untuk dialog yang diusulkan dan anggota komunitas internasional (seperti Uni Eropa) menerima permintaan untuk dialog sedangkan yang lainnya mengusulkan diri sebagai mediator (seperti Perdana Menteri Selandia Baru saat itu Phil Goff). PI tidak merespon terhadap permintaan maupun usulan tersebut.

Pada awal Juni 2000, Kongres mendeklarasikan bahwa Papua adalah negara yang merdeka dan independen. Hal ini tidak bisa diterima oleh Jakarta.<sup>82</sup> Presiden Wahid, yang pemerintahannya turut membiayai kongres tersebut, mendeklarasikan ke publik bahwa kongres tersebut tidak sah. Presiden menganggap ancaman yang terorganisir terhadap kedaulatan wilayah Indonesia adalah ilegal serta melanjutkannya dengan tindakan pencegahan oleh

militer dan polisi ke seluruh Papua. Orang-orang Papua lalu menyerang beberapa pendatang asal Jawa yang menyebabkan tindakan militer lebih keras. Pada 10 Nopember 2001, presiden PDP, Theys Eluay, dilaporkan dibunuh oleh Kopassus.<sup>83</sup> Pertahanan Papua menjadi lemah dengan segera dan setelah pembunuhan tersebut pemerintah pusat memperkuat represi untuk menghabisi perlawanan bersenjata.

## Undang-undang Otonomi Khusus

Pada 21 Nopember 2001, Presiden Megawati Sukarnoputri menandatangani UU no.21/2001 mengenai Otonomi Khusus di Papua. Banyak orang di Jakarta percaya, walaupun bukan kemerdekaan penuh, mayoritas tuntutan dari kelompok-kelompok perlawanan Papua yang bertahan, bisa dipenuhi dengan undang-undang ini.<sup>84</sup> Walaupun OTSUS hanya mempunyai efek positif yang terbatas, membuat orang Papua mendapat porsi yang lebih besar dalam kehidupan politik di Papua<sup>85</sup> dan menjamin dana yang berkesinambungan ke 2 provinsi<sup>86</sup>, mayoritas orang Papua dan banyak pengamat di Jakarta merasa bahwa OTSUS telah gagal.

Menurut Barnabas Suebu, Gubernur provinsi Papua :

80 Banyak Papua mengagumi Theys Eluay sebagai pemimpin besar rakyat Papua. Bagi Eluay, perjuangan Papua adalah keagamaan, sebanding dengan seperti Israel yang dipimpin Moses keluar dari Mesir. Eluay dan pemimpin PDP lainnya berulang kali menekankan pentingnya pendekatan tidak memakai kekerasan. Orang Papua yang menginginkan kekerasan dituduh sebagai pengkhianat Papua, "provokator" yang disewa. Selama kepemimpinannya di PDP, dia mampu menyatukan kelompok Papua yang berbeda. Kopassus akhirnya membunuhnya ditahun 2001. Sekilas mengenai hidup Theys Eluay dapat ditemukan di Wikipedia [http://en.wikipedia.org/wiki/Theys\\_Eluay](http://en.wikipedia.org/wiki/Theys_Eluay), diakses pada 7 Juli 2001.

81 Bergantung sumbernya, jumlah peserta antara 1000 hingga beberapa ribu.

82 *Resolution of the Second Papua's People Congress*, 4 Juni 2000. Bisa dilihat di : <http://freewestpapua.org/docs/congressII.htm>, diakses tanggal 23 Juli 2010.

83 Investigasi nasional khusus dibentuk oleh Presiden Megawati untuk menyelidiki pembunuhan tersebut dan mencari kemungkinan keterlibatan pemerintah atau tentara. Pada akhirnya, empat orang Kopassus divonis dan dihukum antara 2 sampai 4 tahun di penjara. Pemerintah Amerika telah menghentikan semua bantuan untuk militer Indonesia pada 1999 sebagai akibat meluasnya pelanggaran hak asasi manusia di Timor Timur dan menolak memberikan bantuan ke Kopassus khususnya, karena kekhawatiran mengenai kurangnya pertanggungjawaban. Namun, pada 2010, pemerintah Obama memutuskan untuk menarik larangan tersebut. Lihat: Giay, Benny, *Pembunuhan Theys, Kematian HAM di Tanah Papua*, (Yogyakarta:Galangpress, 2006); East Timor Action Network, *Background on Kopassus and Brimob* (2008) bisa dilihat di [www.etan.org/news/2008/04brikop.htm](http://www.etan.org/news/2008/04brikop.htm), diakses tanggal 16 Desember 2010. Human Rights Watch, "Indonesia: US Resumes Military Assistance to Abusive Force", 22 Juli 2010, bisa dilihat di [www.hrw.org/en/news/2010/07/22/indonesia-us-resumes-military-assistance-abusive-force](http://www.hrw.org/en/news/2010/07/22/indonesia-us-resumes-military-assistance-abusive-force), diakses tanggal 24 Agustus 2010.

84 Braithwaite, John., Cookson, Michael., Braithwaite, Valerie., and Dunn, Leah, "Papua", In Braithwaite, John., Braithwaite, Valerie., Cookson, Michael., and Dunn, Leah., (Eds.), *Anomie and Violence. Non-truth and Reconciliation in Indonesian Peace Building*, (Canberra: ANU E Press, 2010), hal.88

85 Gubernur dari 2 provinsi adalah orang Papua dan semua anggota MRP adalah Papua asli. Di level atas birokrasi diisi oleh mayoritas Papua, dari LSM Lokal.

86 Pada 2002, Papua menerima Rp.1,3 milliar, 2,9 milliar di tahun 2006 dan 3,5milliar di 2008 dari Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk pengembangan investasi dengan anggaran khusus di bidang kesehatan dan pendidikan.

## Kotak 1 : OTSUS – asal usul dan isinya

Pembuatan naskah OTSUS dimulai pada 2000 atas inisiatif Gubernur Papua saat itu, Jacob Solossa.<sup>87</sup> Naskah tersebut didasarkan pada konsultasi publik yang luas, tapi mendapat penolakan yang keras dari PDP, DAP dan para pelajar, yang menolak ide tersebut karena lebih menginginkan dialog langsung dengan Jakarta. Pada saat diserahkan ke DPR, undang-undang tersebut juga mendapat perlawanan di Jakarta.<sup>88</sup> Kementerian Dalam Negeri menyerahkan naskahnya sendiri ke DPR namun kekurangan banyak elemen yang penting yang diusulkan oleh rakyat Papua, walaupun itu dihentikan dengan intervensi dari pejabat tinggi yang dipimpin oleh Agum Gumelar, Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan pada saat itu. Beberapa mekanisme seperti Panitia Khusus (Pansus), Panitia Kerja (Panja) dan Tim Perumus (Timus) di DPR (termasuk delegasi dari pemerintah lokal Papua) membahas lebih lanjut naskah undang-undang tersebut.<sup>89</sup> Undang-undang tersebut akhirnya diloloskan dengan menghilangkan beberapa kekuasaan seperti hak untuk mengadakan referendum, tapi bagaimana pun memberikan Papua otonomi yang lebih kuat dibanding di Aceh.<sup>90</sup>

Secara teori, OTSUS memberikan dua provinsi pemerintahan di Papua kekuasaan di segala area pemerintah kecuali politik luar negeri dan pertahanan eksternal serta kebijakan fiskal dan moneter. Keabsahannya tetap menurut kewenangan dari Mahkamah Agung Indonesia. OTSUS mengakui hak-hak orang Papua dan bertujuan meningkatkan kepemimpinan dan pengembangan, mengatur pembagian pendapatan antara PI dan Papua dalam sektor-sektor penting.<sup>91</sup>

Inti OTSUS ialah pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP).<sup>92</sup> Ini pada dasarnya untuk merangkul rakyat asli Papua, pria dan wanita dari masyarakat adat dan institusi keagamaan. Undang-undang ini memberikan MRP kekuasaan yang luas seperti kuasa untuk menimbang dan menyetujui calon Gubernur.<sup>93</sup> MRP dimaksudkan untuk dibentuk 2 tahun setelah OTSUS diberlakukan tetapi Jakarta takut akan potensi kekuatannya, sehingga menunda pembuatan peraturan pemerintah mengenai pembentukan MRP hingga hampir 4 tahun. Penundaan ini secara efektif menahan proses politik dan hukum mengenai implementasi OTSUS, yang perlu disahkan oleh MRP.

Dibandingkan dengan apa yang diantisipasi dengan adanya OTSUS, peraturan yang pada akhirnya membentuk MRP memberikan badan tersebut kekuasaan yang terbatas. Ia berfungsi hanya sebagai badan budaya non-politik dengan kekuasaan dan sumber daya yang terbatas untuk melindungi kepentingan rakyat Papua asli.

Dalam kurun 10 tahun sejak OTSUS dijalankan, PI hanya menghasilkan 2 dari 10 peraturan pelaksana yang diperlukan. Beberapa dari peraturan pemerintah juga memperlihatkan kecurigaan pemerintah terhadap otonomi yang asli, contohnya dengan melarang penggunaan simbol Papua seperti bendera Bintang Kejora dan burung Mambuk.<sup>94</sup> OTSUS membolehkan pengibaran bendera Papua dengan kondisi khusus namun peraturan pemerintah no.77/2007 melarang penggunaan simbol-simbol tersebut.

*“Papua penuh konflik dan paradoks. [...] OTSUS dimaksudkan sebagai solusi tapi telah menjadi masalah.”<sup>95</sup>*

Walaupun Presiden Megawati menandatangani OTSUS, beliau tidak setia dengan tujuannya. Beliau tidak setuju dengan pendapat Presiden Wahid yang lebih liberal tentang otonomi dan negosiasi kesepakatan dengan para separatist dan percaya bahwa OTSUS akan memperkuat gerakan separatist. Sebagai akibatnya, beliau melanggar OTSUS dengan membagi Papua menjadi 3 provinsi : PapuaTengah, Papua dan Papua Barat. Provinsi Papua dan Papua Barat sudah dibentuk, namun pembentukan provinsi pusat yang terpisah ditolak oleh pengadilan Indonesia, yang mendeklarasikan bahwa hal tersebut tidak sesuai konstitusi dan melanggar kesepakatan otonomi khusus.

Ketika SBY dan Wakil Presiden Jusuf Kalla menjabat pada Oktober 2004, harapan rakyat Papua untuk penyelesaian yang komprehensif kembali timbul, seperti yang diindikasikan oleh Presiden Yudhoyono:

- 87 Sollosa adalah Gubernur dari tahun 2000 hingga wafatnya di tahun 2005.
- 88 McGibbon, Rodd, “*Secessionist Challenges in Aceh and Papua: Is Special Autonomy the Solution?*” Policy Studies 10, (Washington: East-West Center, 2004b), hal.33.
- 89 Musa’ad, Mohammad, *Papua Special Autonomy: Impact of General Election and Direct Local Head Elections*, (Tempat dan penerbit tidak diketahui, 2009), hal.131.
- 90 McGibbon, Rodd (2004b), hal.20
- 91 Chauvel, Richard dan Ikrar, Bhakti Nusa, *The Papua Conflict: Jakarta’s Perceptions and Policies*, Policy Studies 5, (Washington: East-West Center, 2004); Musa’ad, Mohammad (2009), hal.135.
- 92 Kekuasaan MRP seperti yang dimuat di Undang-undang adalah: Memberikan pertimbangan dan persetujuan atas calon Gubernur dan wakil Gubernur yang diajukan oleh DPRP; Memberikan pertimbangan dan persetujuan atas calon anggota DPR RI, perwakilan regional untuk Provinsi Papua yang diajukan oleh DPRD; Memberikan pertimbangan dan persetujuan atas rancangan undang-undang dari Perdasus (Peraturan Daerah Khusus) yang dibuat oleh DPRP bersama dengan Gubernur; Memberikan nasihat, pertimbangan dan persetujuan atas rencana kesepakatan kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah serta Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua, khususnya yang berhubungan dengan perlindungan hak Papua asli; Memperhatikan dan menyampaikan aspirasi, keluhan komunitas adat, keagamaan, wanita dan publik pada umumnya sehubungan dengan hak Papua asli, dan memfasilitasi kelanjutan penyelesaiannya; dan Memberikan pertimbangan ke DPRP, Gubernur, Kabupaten/Kota DPRP dan Bupati/Walikota dalam hal-hal sehubungan dengan perlindungan hak Papua asli. Kekuasaan MRP bisa dilihat di: Peraturan Pemerintah no.54/2004 mengenai Komunitas Parlemen Papua. Bisa dilihat di: [www.papuaweb.org/goi/pp/2004-54-en.pdf](http://www.papuaweb.org/goi/pp/2004-54-en.pdf), diakses pada 16 Desember 2010.
- 93 McGibbon, Rodd (2004b), hal.21
- 94 Peraturan Presiden Republik Indonesia (Perpres) 77/2007. Burung Mambuk (burung perdamaian) adalah “cap kenegaraan Papua”.
- 95 Komentar pada saat peluncuran buku versi bahasa Inggris dari Papua Road Map, August 2010, Jakarta

## Kotak 2: Menilai OTSUS

OTSUS bukan dibentuk berdasarkan dialog dengan rakyat Papua atau pihak-pihak konflik yang utama, dan tidak dimengerti oleh semua pihak yang berkepentingan sebagai tanda untuk mengakhiri konflik.<sup>96</sup> Rakyat Papua hanya memiliki sedikit rasa memiliki dalam OTSUS dan grup yang pro-Indonesia menolak undang-undang ini, menganggap bahwa ini adalah kompromi yang berlebihan terhadap kaum separatis.<sup>97</sup>

Pada tingkat provinsi dan kabupaten, OTSUS dipergunakan oleh orang-orang politik dan birokrat Papua untuk meningkatkan kekuasaan mereka dan mendapatkan akses ke dana. Mayoritas orang Papua percaya bahwa sekitar Rp.28 trilyun dana yang tersedia untuk Papua dalam otonomi khusus tidak sampai kepada mereka secara efektif. Ketua MRP sebelumnya, Alm. Agus Alua<sup>98</sup>, merangkum pandangannya: *"Tidak ada orang yang sungguh-sungguh berniat untuk mengimplementasi OTSUS. Ketika seorang pejabat berbicara tentang OTSUS, dia hanya memikirkan uang, bukan kebijakan."*<sup>99</sup>

Tuduhan penyalahgunaan anggaran pemerintah di Papua adalah hal biasa tapi tuduhan tersebut jarang ditindaklanjuti.<sup>100</sup> Bukti anekdot yang dilontarkan adalah bahwa pemerintah pusat menutup mata terhadap korupsi tersebut untuk menghargai kaum elit Papua yang mendukung kebijakan integrasi nasional pemerintah. Pejabat dan birokrat Papua mempunyai sedikit insentif untuk menjalankan OTSUS dengan sukses, yang akibatnya melemahkan dukungan publik terhadapnya.

OTSUS tidak mengurangi tindakan kekerasan di Papua. Pihak keamanan mengambil pendekatan yang sering mengakibatkan diskriminasi dan pelanggaran hak asasi manusia, sedangkan OPM tidak melihat bahwa OTSUS sebagai alasan yang cukup bagi mereka untuk meninggalkan perlawanan bersenjata mereka. OTSUS telah gagal memenuhi aspirasi grup pelajar seperti Front Pepera dan Komite Nasional Papua Barat (KNPB) yang menginginkan agenda untuk keluar yang pada akhirnya memicu represi lebih lanjut.

*"Pemerintah berharap untuk menyelesaikan masalah di Papua dengan damai, adil dan bermartabat dengan menekankan pada dialog dan pendekatan. Kebijakan penyelesaian masalah di Papua dipusatkan pada implementasi yang konsisten atas otonomi khusus sebagai solusi yang adil, menyeluruh dan bermartabat."*<sup>101</sup>

Dalam pemerintahan Yudhoyono yang pertama, langkah-langkah penting menuju implementasi OTSUS tercapai, yaitu pembentukan MRP. Desentralisasi kekuasaan yang substansial telah terjadi sejak 2004, dengan PI tidak terlibat dalam area politik kecuali politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, fiskal dan moneter, urusan keagamaan dan pengadilan. Namun, seperti yang sering terjadi

di Indonesia, semangat hukum dan pelaksanaan peraturannya bisa berbeda sama sekali.

Untuk mengatasi masalah-masalah ini, SBY menerbitkan "Sebuah kebijakan baru untuk Papua" (Inpres no.5/2007), sebuah instruksi presiden yang bertujuan untuk mempercepat pembangunan di Papua dan Papua Barat.<sup>102</sup> Walaupun tindakan ini diterima pada awalnya, namun akhirnya meningkatkan penolakan kepada OTSUS karena pemerintah pusat dapat mengambil alih kontrol atas keputusan anggaran penting.<sup>103</sup>

## Papua "Tanah Damai"

Pada Desember 2002, Tom Beanal, wakil ketua PDP saat itu, mendeklarasikan Papua sebagai 'Zona Damai': *"daerah yang bebas dari kekerasan, penekanan dan kesusahan"*. TNI tidak setuju dengan kata-kata ini, yang kemudian memicu pemimpin gereja untuk mendeklarasikan Papua sebagai 'Tanah Damai' sebuah konsep dan kata-kata yang diterima oleh

96 Widjojo, Muridan (Ed.), (2009), hal. 152.

97 "Kekuatan penyebab kemunduran pemerintah Indonesia, contohnya, adalah kekhawatiran pejabat bahwa otonomi khusus akan menyulut separatis bukannya mengakhirinya. Dalam hal pengakuan hak khusus untuk Papua dan Aceh, pejabat takut munculnya tuntutan yang sama dari daerah lain" (McGibbon, 2004, hal.viii); Lihat juga Timmer, Jaap, "Papua", The contemporary Pacific, Volume 17, Number 2 (2005), hal 448-456.

98 Agus Alua meninggal pada 7 April 2011.

99 Wawancara dengan Agus Alua, ketua MRP, Jayapura, 8 Juni 2009.

100 Dilaporkan bahwa dana publik telah dipergunakan untuk membangun rumah bagi pemimpin DPRP dan Rp.5triliun belum dipergunakan. Lihat Widjojo, Muridan (Ed), (2009), hal.29.

101 Yudhoyono, Susilo Bambang, Pidato Presiden Republik Indonesia dan pernyataan pemerintah atas Anggaran Negara untuk tahun fiskal 2006 dan catatan finansial didepan rapat umum DPR, 16 Agustus 2005.

102 Inpres no.5/2007 menyediakan pembentukan tim bantuan, diketuai oleh Menteri Koordinasi untuk Ekonomi, bertanggung jawab untuk koordinasi dan sinkronisasi program dan kebijakan sektoral yang penting untuk mendukung program percepatan pembangunan di provinsi. Diindikasikan ada 5 area prioritas untuk pembangunan di provinsi termasuk perbaikan infrastruktur dasar yang diperlukan untuk memberikan akses yang lebih baik terhadap kebutuhan bagi komunitas yang tinggal di daerah terpencil dan dalam serta yang tinggal di perbatasan. Juga diindikasikan kebutuhan untuk usaha khusus untuk mempercepat pembangunan provinsi dengan program infrastruktur transportasi baru.

103 Braithwaite, John dll, (2010), hal.92

semua pihak di Papua.<sup>104</sup> Pada Nopember 2004, gereja mengeluarkan permohonan bersama yang mengutuk ketidakadilan dan represi, menekankan pada pentingnya dialog sebagai jalan pemecahan masalah, menuntut PI untuk menangani tuduhan yang belum diselesaikan sehubungan dengan pelanggaran hak asasi manusia. Kampanye ini di bawah payung ‘Tanah Damai’ konsep yang diterima oleh pemimpin agama yang luas dan didukung oleh banyak pihak termasuk OPM dan pihak keamanan. Pada 2007, TNI memulai perbincangan informal dengan LSM lokal mengenai cara untuk menerjemahkan konsep tersebut menjadi realitas.<sup>105</sup> Pada akhir 2007, pemimpin keagamaan sekali lagi mendeklarasikan bahwa konflik harus diselesaikan secara damai melalui proses penyelesaian konflik bersama melibatkan pemerintah dan rakyat Papua, yang difasilitasi oleh pihak ketiga yang netral. Disarankan untuk evaluasi yang menyeluruh didukung oleh pemerintah dan rakyat Papua mengenai implementasi undang-undang otonomi tersebut, juga memprioritaskan implementasi yang benar dari undang-undang otonomi tersebut dalam menciptakan provinsi atau kabupaten yang baru di Papua.

## Road Map LIPI

Akhir-akhir ini, LIPI, badan penelitian pemerintah yang ditugaskan untuk menasihati pemerintah soal hal politik, menghasilkan proposal yang detail – *Road Map Papua* – untuk proses dialog yang dipimpin oleh pemerintah dan bila memungkinkan difasilitasi oleh pihak ketiga yang netral.<sup>106</sup>

*Road Map* tersebut mengidentifikasi 4 akar penyebab konflik:

- Marjinalisasi orang asli Papua, terutama dalam hal ekonomi, sebagai efek migrasi;
- Kegagalan program pembangunan di Papua untuk mengatasi marjinalisasi ekonomi;

- Perbedaan pemahaman yang mendasar terhadap sejarah antara Jakarta dan Papua;
- Warisan kekerasan yang dilakukan oleh negara terhadap masyarakat Papua.<sup>107</sup>

LIPI menyarankan pendekatan “Papua Baru” melalui kebijakan peneguhan yang memberi kekuasaan kepada rakyat Papua. LIPI merekomendasi dialog sebagai cara untuk membangun pengertian yang sama mengenai akar permasalahan. Ini terbagi dalam 4 tingkatan dialog: dialog nasional antara PI dengan rakyat Papua, dialog antara rakyat Papua di Papua, dialog informal antara elit Papua, dan dialog internasional antara perwakilan PI dan Papua dengan mediator internasional.

Dengan model LIPI, tahap sebelum dialog diperlukan untuk membangun dukungan bagi dialog sejak awal dan menentukan Kerangka Acuan. Dialog internal dibutuhkan untuk mensosialisasikan Kerangka Acuan ini, mengubah dan menyelesaikannya. Dalam hal agenda, LIPI menyarankan untuk mengangkat isu sejarah dan status politik Papua, rekonsiliasi dan hak asasi manusia, kegagalan pembangunan, marjinalisasi dan diskriminasi.

Kelemahannya mungkin adalah kadang-kadang terlalu akademis, hanya berpusat pada kebijakan otoritas lokal, dan mengabaikan analisis kebijakan PI. Sedikit perhatian diberikan untuk isu ekonomi atau peran industri ekstraktif dan TNI. Isu ketegangan keagamaan antara muslim dan kristen, yang pada dasarnya dipicu oleh kedatangan migran dari daerah lain di Indonesia tidak mendapat cukup perhatian.

Memperhatikan kritikan tersebut, Road Map ini adalah dokumen yang cukup baik dipertimbangkan dan tepat waktu. Karena LIPI adalah institusi pemerintah, ia dapat lebih mengajak pihak-pihak dari PI untuk terlibat lebih serius dengan ide dialog daripada bila hal ini merupakan inisiatif dari masyarakat sipil. Hingga saat ini, ia telah menghasilkan momentum awal penting untuk membangun dukungan bagi dialog di Jakarta dan di Papua.

104 Informasi lebih lanjut dapat dilihat di: [www.faithbasednetworkonwestpapua.org/](http://www.faithbasednetworkonwestpapua.org/).

105 Braithwaite, John dll, (2010), hal.94

106 Widjojo, Muridan (Ed.), (2009). Versi bahasa Indonesia buku ini diluncurkan pada 30 Juni 2009 oleh Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono. Pada 2010, buku ini diterbitkan dalam bahasa Inggris bersama dengan LIPI, Yayasan Obor Indonesia, KITLV Jakarta-Leiden and ISEAS Singapore. Rangkumannya disirkulasikan di internet dalam bahasa Indonesia dan Inggris satu tahun sebelum penerbitannya, dan menarik respon positif dari internasional, nasional dan lokal.

107 Kekerasan ini akibat dari lamanya pendekatan militer-keamanan dalam mengatur Papua yang dimotivasi oleh ketakutan akan usaha kaum separatis untuk memecah belah. Pendekatan ini didukung oleh kaum nasionalis di Jakarta yang mendominasi baik kaum sipil maupun birokrat militer, dan berlanjut hingga transisi Indonesia ke demokrasi. Ada tuduhan yang terus menerus terhadap kekerasan pada pemimpin separatis, contohnya: Tahun 2009, pembunuhan terhadap pemimpin gerilya Kelly Kwalik oleh Densus 88 yang menimbulkan dan menguatkan kebencian terhadap Jakarta, terutama dari kaum muda Papua di dataran tinggi.



'OTSUS telah mati' 2005. © Muridan S. Widjojo

## Cetak Biru Tebay untuk Dialog

Pada 2009, seorang pastor Katolik dan tokoh pemuka masyarakat sipil, Pastor Neles Tebay, meluncurkan inisiatif di Papua untuk mempromosikan dialog antara komunitas Papua dan pemerintah di Jakarta. Beliau mengarisbawahi keperluan untuk dialog, menekankan bahwa kekerasan tidak akan mengakhiri konflik, otonomi khusus telah gagal dan pemerintah kehilangan dukungan dari Papua maupun komunitas internasional. Beliau menganggap bahwa kedua belah pihak harus memperlihatkan keinginan untuk dialog dan menanamkan lagi kepercayaan.

Tebay menyarankan melakukan dialog di bawah payung "Tanah Damai". Beliau menerangkan bahwa sebelum dialog bisa dilaksanakan, dialog internal antara Papua asli, antara Papua asli dan pendatang, antara rakyat Papua di Papua dan di pengasingan harus dilaksanakan. Beliau menyarankan bahwa pihak ketiga bukan dimaksudkan untuk membuat konflik tersebut menjadi internasional, tapi untuk membantu kedua belah pihak membangun kepercayaan untuk mendapatkan solusi yang damai.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Tebay, Neles, *Dialog Jakarta-Papua, Sebuah Perspektif Papua* (Jayapura: Office for Justice and Peace, 2009).

Cetak biru Tebay menyegarkan karena mengakui kesulitan baik Jakarta maupun Papua, dan secara gamblang menyarankan sebuah kerangka yang dapat membawa kedua belah pihak keluar dari posisinya yang maksimalis. Dokumen ini dibaca luas di Papua dan menjadi dasar diskusi mengenai proses dialog yang potensial dengan pemerintah pusat.

## Menyelesaikan Konflik Papua

### Perubahan-perubahan terakhir dalam dinamika politik – dukungan yang berkembang untuk dialog

Tidak mengherankan, karena ketidakseimbangan kekuasaan antara pihak-pihak yang berkonflik, PI lebih keberatan daripada pemimpin Papua untuk terlibat dalam dialog.

Salah satu hasil dari Kongres Rakyat Papua 2000 adalah kesepakatan bahwa cara untuk mencapai tujuan adalah dengan dialog. Pendapat ini mendapat dukungan dari rakyat Papua yang tinggal di Papua dan di pengungsian, walaupun ada harapan yang berbeda akan hasil dialog, terutama mengenai kemerdekaan. Konsultasi publik yang dipimpin

oleh perwakilan masyarakat sipil (akan dijelaskan lebih lanjut di bagian *Menyiapkan Dasar untuk Dialog*) menjadi instrumental dalam membangun konsensus di antara rakyat Papua mengenai dialog. Konsultasi ini memimpin dua dari grup payung politik utama, *West Papua National Coalition for Liberation (WPNCL)* dan *West Papua National Authority (WPNA)* untuk membentuk kepemimpinan kolektif dan mengekspresikan dukungan untuk dialog ke publik. Ini diikuti oleh tiga grup dari Tentara Pemerdakaan Nasional (TPN) dan pemimpin Papua yang mengungsi. Baik grup politik di kota maupun di dataran tinggi dan di hutan pada dasarnya setuju untuk menghentikan usaha mencapai tujuan mereka melalui cara kekerasan, dan mencari penyelesaian damai dengan PI.

Masalah besar untuk dialog adalah argumen Jakarta bahwa masyarakat Papua terlalu tercerai berai sehingga sulit untuk mengidentifikasi perwakilan Papua. Hal ini merupakan kekhawatiran yang mendasar karena sejak kematian Theys Eluay tidak ada seorang pun pemimpin Papua yang dikenal, baik di Papua maupun di pengasingan. Namun, masalah ini terus dibahas dalam proses konsultasi publik masyarakat sipil. Kelompok - kelompok yang berasal dari berbagai pihak politik menyadari perlunya kesatuan dan walaupun ada perbedaan pendekatan, sekitar 90% dari mereka yang berpartisipasi di konsultasi mendukung adanya dialog.

Dalam tahun terakhir ini, ide dialog antara Jakarta dan Papua telah menarik perhatian. Pada Juni 2010, MRP membuat 11 rekomendasi, 2 di antaranya yang paling penting adalah mengembalikan Undang-undang Otonomi Khusus ke Jakarta dan meminta Jakarta untuk mengadakan dialog dengan rakyat Papua asli.<sup>109</sup> Pastor Katolik Papua yang terkenal, Neles Tebay mempertimbangkan aksi MRP dan menyatakan :

*“Walaupun undang-undang otonomi khusus yang diimplementasikan sejak 2001 banyak*

*dianggap sebagai satu-satunya solusi yang memungkinkan, ini bukan merupakan hasil dari dialog antara pemerintah Indonesia dan rakyat Papua. Bukti kurangnya kepemilikan ini adalah satu faktor penting untuk mengerti lebih baik mengapa pemerintah tidak pernah melaksanakan otonomi secara konsisten dan menyeluruh, dan mengapa rakyat Papua bisa dengan mudah mengembalikan undang-undang tersebut ke pemerintah. Apa yang diinginkan rakyat Papua sebaliknya adalah yang utama dan terutama untuk dianggap serius dan ditanggapi keluh kesahnya. Pengungkapan referendum dan pengakuan kekuasaan Papua adalah untuk dimengerti sebagai basis perlunya dialog.”<sup>110</sup>*

Reaksi dari Jakarta adalah beragam. Beberapa menyalahkan pemimpin Papua karena gagal melaksanakan OTSUS. Awalnya, Presiden berencana meningkatkan anggaran otonomi khusus dan daerah untuk Papua, Papua Barat dan Aceh pada 2011, juga memulai evaluasi OTSUS di Papua.<sup>111</sup>

Perkembangan yang baik adalah pada saat pidato Presiden pada hari kemerdekaan tanggal 17 Agustus 2010 di mana beliau mengungkapkan keinginannya untuk terlibat dalam “komunikasi yang konstruktif” dengan Papua. Sebagai langkah awal, Presiden ingin memperbaiki komunikasi antara pemerintah dan DPRP, DPRD dan MRP.

Secara kritis, pernyataan Presiden tersebut membantu menguatkan posisi berkelanjutan dalam pemerintah. Dalam lingkungan pemerintah yang lebih konservatif, bahkan istilah dialog adalah sensitif, karena menimbulkan ketakutan akan disintegrasi Indonesia dan diartikan memberikan posisi yang sama kepada kedua belah pihak. Ketakutan mereka adalah bahwa dialog akan merujuk Perjanjian New York 1962 dan Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) 1969, mempertanyakan dasar kekuasaan Indonesia di Papua, bahwa mengakui pelecehan hak asasi manusia yang dilakukan oleh pemerintah akan menjatuhkan citra Indonesia.

Faktor yang lebih progresif di pemerintah termasuk beberapa pejabat senior di Kementerian Pertahanan

109 Rekomendasi MRP lainnya adalah: pelaksanaan referendum yang bertujuan untuk kemerdekaan politik; PI mengakui pengembalian kekuasaan Rakyat Papua Barat yang diproklamasikan pada 1 Desember 1961; mendesak komunitas internasional untuk melakukan penutupan terhadap dana internasional yang diberikan untuk implementasi Undang-undang Otonomi Khusus; tidak perlu revisi atas UU 21/2001 mengenai Otonomi Khusus; menghentikan proses pemilihan kepala kabupaten di Papua; menghentikan transmigrasi dan melaksanakan pengawasan yang ketat atas arus migrasi ke Papua; mendesak pelepasan semua tahanan politik Papua di penjara di manapun di Indonesia. Rekomendasi ini terdapat di [www.etan.org/issues/wpapua/2010/1007wpap.htm#Special\\_Autonom](http://www.etan.org/issues/wpapua/2010/1007wpap.htm#Special_Autonom)

110 Tebay, Neles, “Papuan want a Negotiated Solution”, *The Jakarta Globe*, 5 Juli, (2010).

111 Sebagai tambahan atas evaluasi PI, parlemen Papua Barat juga mengumumkan evaluasinya. Evaluasi ini adalah akibat keputusan MRP pada Juni dan membuat pemerintah lokal dapat menentukan kebijakannya terhadap PI.

dan Kementerian Luar Negeri. Seperti yang dicatat oleh Jendral Bambang Dharmono:

*“OTSUS gagal, Inpres 5/07 tidak mempunyai efek, tidak ada hukum dan keteraturan lagi di Papua, situasi keamanan memburuk, kesejahteraan menurun, budaya kekerasan mendapat dorongan dan marginalisasi berlanjut. Hanya dengan dialog maka konflik bisa diatasi.”<sup>112</sup>*

Sejak pidato Presiden, ada beberapa tanda-tanda positif mengindikasikan perubahan kebijakan berpihak ke Papua. Pada 20 September 2010, Presiden secara formal memberikan mandat kepada Wakil Presiden untuk memperhatikan kebijakan Papua dan mendorong pelaksanaan otonomi khusus. Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B) dibentuk pada 2011, dan akan bekerja di lima area: masalah infrastruktur, politik, investasi, aspek sosial dan anggaran. Namun ada resiko yaitu unit tersebut akan dianggap oleh Rakyat Papua sebagai dipaksakan oleh Jakarta tanpa konsultasi – ketakutan yang muncul karena hanya dua Gubernur Papua yang diajak konsultasi mengenai unit baru tersebut. Pembuatan kerangka mandat unit tersebut juga penting. Akan lebih mendapat penerimaan yang lebih besar jika dianggap sebagai permulaan proses menuju pencapaian solusi atas konflik, dibandingkan jika dianggap sebagai paket pembangunan dan infrastruktur untuk mempromosikan investasi.

**Walaupun komunitas internasional belum membangun perhatian yang berkelanjutan di Papua, beberapa aksi akhir-akhir ini telah meminta PI untuk memusatkan perhatiannya kepada Papua.**

Walaupun komunitas internasional belum membangun perhatian yang berkelanjutan di Papua, belakangan ini berapa peristiwa telah meminta PI untuk memusatkan perhatiannya kepada Papua. Pada September 2010, Kongres Amerika mengundang perwakilan Papua ke Washington untuk dengar pendapat pertama mengenai Papua.<sup>113</sup>

Sebagai reaksi langsung, Presiden Indonesia mengirim tiga menteri koordinasi dalam perjalanan spontan ke Papua dan Presiden sendiri mengunjungi Papua pada akhir Nopember 2010. Presiden Obama mengambil kesempatan untuk menyinggung Papua dalam pernyataannya ke publik pada saat kunjungannya ke Indonesia pada Nopember 2010, memancing perhatian internasional lebih lanjut.<sup>114</sup>

Walaupun adanya momentum yang berkembang mengenai dialog baik di Jakarta maupun di Papua, tetap ada perbedaan pendapat penting mengenai dasar dialog. PI dengan jelas menolak “internasionalisasi” konflik, sedangkan hampir semua rakyat Papua meminta dialog diadakan di luar Indonesia. Jalan tengahnya yaitu dialog di dalam Indonesia dimonitor oleh pihak internasional perlu dicari. Juga ada debat mengenai fungsi mediasi pihak ketiga. Kesepakatan Aceh mungkin dibentuk tanpa fungsi pihak ketiga, sedangkan hampir semua rakyat Papua yang terlibat konsultasi publik percaya bahwa dialog hanya bisa berhasil bila pihak ketiga yang netral hadir. Mereka meragukan akan adanya “dialog nasional” lainnya.

*“Sebuah dialog nasional akan digunakan oleh Pemerintah untuk memperlihatkan kepada komunitas internasional bahwa mereka telah memecahkan masalah. Tapi tidak ada aksi, pemerintah bisa memanipulasi prosesnya.”<sup>115</sup>*

## **Mempersiapkan dasar untuk dialog**

Persiapan dialog antara Jakarta dan Papua telah dimulai oleh LIPI dan Pastor Neles Tebay yang menyodorkan proposal mereka untuk dialog dan bekerjasama. Persiapan mereka terbagi atas empat langkah paralel:

## **Membangun jaringan fasilitator Papua**

Titik permulaan dari pendekatan menuju dialog mungkin adalah beberapa kegiatan informal dari individu yang berani dan terhubung dengan baik

<sup>112</sup> Bambang Dharmono adalah pensiunan Letnan Jendral. Posisi terakhirnya sebelum pensiun pada 2010 adalah Sekretaris Jendral Dewan Pertahanan Nasional. Komentar ini dibuat pada Agustus 2010 di Jakarta pada saat peluncuran Papua Road Map.

<sup>113</sup> Pengakuan Joe Yun, Wakil Asisten Sekretaris untuk Asia Timur dan Pacific, [www.state.gov/p/eap/rls/rm/2010/09/147551.htm](http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2010/09/147551.htm), tanggal akses 16 September 2010.

<sup>114</sup> Pada pidato di Universitas Indonesia, Presiden Obama mengatakan: “Karena pada akhirnya, adalah hak warga negara yang akan mengikat Nusantara dari Sabang sampai Merauke – kepastian bahwa setiap anak yang lahir di negara ini harus diperlakukan secara sama, apakah dia berasal dari Jawa atau Aceh; Bali atau Papua.” Walaupun secara jelas menyebutkan teritori Indonesia, beliau menekankan perlunya untuk menangani diskriminasi sebagai akar masalah konflik di Papua.

<sup>115</sup> Pernyataan yang dibuat oleh seorang Papua pada saat konsultasi umum di Sorong, 22 Februari 2010.

dari kedua belah pihak, yang pada mulanya akan bekerja dalam kapasitas masing-masing.<sup>116</sup>

Jaringan Damai Papua (JDP) dibentuk pada 2010 oleh LIPI dan Pastor Neles Tebay untuk membangun kapasitas dari “fasilitator informal Papua” dari berbagai spektrum agama, etnis dan politis. Ini dilakukan untuk mendukung konsultasi antar Papua dan membantu Papua menyiapkan proses dialog potensial dengan pemerintah pusat. JDP adalah sebuah grup dengan sekitar 30 pemimpin Papua dan non-Papua yang mewakili berbagai pihak dimasyarakat (30% adalah wanita). LSM lain juga terlibat di JDP yang memberikan inisiatif ini legitimasi yang lebih besar.

JDP mendekati pemimpin Papua, anggota DPRP dan MRP mengenai kemungkinan dialog dan peserta dialog yang penting ini memberikan dukungannya. Sama pentingnya juga, pihak pro-kemerdekaan yang mungkin menolak juga dilibatkan sehingga membangun dukungan yang luas bagi dialog tersebut. Beberapa kelompok pemuda mengusulkan untuk menggunakan kekerasan untuk menyerang simbol opresi dari negara seperti pos polisi atau militer dan menolak dialog. JDP terus mendekati dan menyertakan pelajar dan pemimpin muda dalam tim fasilitasnya untuk mempromosikan pemahaman yang lebih baik atas kekuatan dan kelemahan dialog sebagai cara menyelesaikan konflik.

## Keterlibatan Pemerintah

Penolakan yang keras terhadap dialog dan Road Map datang dari beberapa institusi negara berbeda, terutama Badan Intelijen Negara (BIN), Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Koordinasi untuk Politik, Hukum dan Pertahanan. Mereka percaya bahwa Road Map dan dialog secara umum memberikan terlalu banyak ruang untuk perpecahan dan akan menginternasionalisasi konflik karena saran untuk menggunakan mediator asing. Untuk mencoba dan membangun kesepakatan untuk setuju akan dialog, jaringan individu berpengaruh yang pro-dialog dibentuk, dengan pelan memperbesar suara yang setuju dengan dialog dalam lingkaran pemerintah yang strategis. Selain Kantor Wakil Presiden, badan penasihat pemerintah seperti Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) dan Dewan Ketahanan Nasional (Wantanas) memberikan dukungan pada inisiatif

dialog. Beberapa Menteri dan tokoh senior di Kementerian Luar Negeri dan Komisi I DPR juga memberikan dukungan mereka.<sup>117</sup> Hayono Isman, seorang anggota DPR memberikan pandangannya:

*“Papua harus menjadi prioritas pemerintah dan saya berharap masalah ini selesai ketika SBY mengakhiri kepresidenannya.”<sup>118</sup>*

## Mencari legitimasi akar rumput melalui konsultasi publik

Dukungan dari pemimpin dari kelompok-kelompok Papua tidak pasti menjamin dukungan dari komunitas Papua. Kepemimpinan Papua biasanya terstruktur vertikal, dengan bagian-bagian yang terikat dalam komunitas suku atau agama. Tidak ada seorang pemimpin yang mempunyai dukungan luas di Papua.

Untuk membantu pemimpin-pemimpin menjaga dukungan dan legitimasi dari komunitas akar rumput, JDP mendukung beberapa konsultasi publik di kota dan kabupaten di Papua. Ini memberikan forum untuk mendengarkan keluhan kesah komunitas, menjelaskan dialog, mendengarkan pandangan komunitas dan mengidentifikasi kriteria untuk memilih perwakilan Papua dalam kemungkinan dialog dengan Pemerintah. Dalam setiap forum konsultatif, 50 individu dari grup yang luas diundang termasuk dari pro-kemerdekaan, kelompok bersenjata, otoritas lokal, grup Merah Putih (nasionalis Indonesia), pemimpin suku lokal, tokoh agama, pemimpin pemuda dan pemimpin perempuan.

Selama konsultasi publik tersebut, rakyat Papua memperlihatkan keinginan yang besar untuk berkompromi. Walaupun lebih banyak kompromi dibutuhkan untuk mencari titik tengah dengan Jakarta, namun dari serangkaian konsultasi terlihat bahwa Papua adalah masyarakat yang tidak terlalu terpecah, yang menginginkan dan mempersiapkan dialog yang tulus.

## Konsultasi dengan diaspora Papua

Diaspora Papua terdiri dari beberapa kelompok di Vanuatu, Swedia, Belanda, Inggris dan Amerika. Kelompok-kelompok ini terpecah-pecah dan sering

116 Kivimaki, Timo, *Initiating a Peace Process in Papua: Actors, Issues, Process, and the Role of the International Community*, Policy Studies 25, (Washington: East-West Center, 2006), hal.54

117 “Perlu, Dialog Papua”, harian Kompas, 19 Januari (2010)

118 Isman adalah anggota Komisi I. Beliau memberikan pandangan ini ketika menjadi panel dalam peluncuran buku *The Papua Road Map* dalam versi Inggris, Agustus 2010, Jakarta

bersaing satu sama lain. Namun demikian, keterlibatan dengan diaspora Papua adalah aspek yang penting untuk membangun dukungan dan kesepakatan dalam komunitas Papua untuk dialog.

Konsultasi dengan kelompok-kelompok diaspora telah dilakukan. Pada pertemuan pemimpin-pemimpin Papua di pengungsian bulan Desember 2010 di Papua Nugini, para pemimpin tersebut menandatangani deklarasi setuju untuk mendukung cetak biru untuk dialog dari Pastor Neles Tebay yang akan menghasilkan proses dialog dengan PI.<sup>119</sup>

## Rekomendasi

Adalah sudah waktunya untuk dialog antara komunitas Papua dan pemerintah pusat di Jakarta, walaupun halangan utama masih ada. Walaupun dibuat sedikit berbeda, kedua belah pihak Papua dan Pemerintah Indonesia telah bersedia untuk berbicara. Di Papua, ada kecenderungan yang jelas kepada kesatuan dari unit-unit yang berbeda dan dukungan terhadap dialog. Pidato Presiden bulan Agustus 2010 menandai dimulainya perubahan kebijakan di Jakarta. Rekomendasi di bawah ini dibuat berdasarkan perkembangan positif tersebut dan ada beberapa langkah konkrit untuk tahap persiapan maupun untuk pelaksanaan dialog:

### Menunjuk tim atau utusan khusus

Salah satu langkah penting yang harus dilakukan oleh Presiden Yudhoyono untuk menyiapkan dialog adalah menunjuk perwakilan khusus atau tim perwakilan yang netral, terdiri dari individu yang dihormati di Jakarta dan diterima oleh rakyat Papua yang mengerti konflik dan berdedikasi untuk menyelesaikannya. Perwakilan khusus yang idealnya melapor langsung ke Presiden, awalnya akan bertindak sebagai fasilitator, dengan tugas untuk merancang dan mengorganisasi tim dialog damai. Mereka juga akan membantu kedua belah pihak untuk menyiapkan delegasinya ke dialog dan terus menerus berkomunikasi dan mengkoordinasi sukarelawan JDP di Papua untuk memastikan bahwa komunitas Papua mendapat informasi dan dapat berpartisipasi dalam prosesnya. Adalah penting untuk memastikan bahwa delegasi-delegasi tersebut mewakili berbagai kelompok yang bertahan, terutama

yang menginginkan kemerdekaan. Keterlibatan mereka akan menentukan keabsahan dari perundingan damai di mata rakyat Papua biasa. Utusan khusus tersebut juga harus membentuk mekanisme konsultatif dan menentukan secara transparan di Papua maupun Jakarta mengenai bagaimana hasil kesepakatan tersebut akan diimplementasikan oleh semua pihak. Ini bisa dicapai melalui beberapa lokakarya dan seminar yang diadakan di Papua dan Jakarta – idealnya dalam kerangka akademis – untuk membantu mereka yang tidak setuju dengan dialog dapat meningkatkan pemahaman akan tujuan dan tolak ukur dialog.

### Mengevaluasi OTSUS

Membentuk komisi independen untuk memeriksa operasi dan anggaran Undang-undang Otonomi Khusus. Walaupun Presiden Yudhoyono mengumumkan evaluasi OTSUS pada 2010, hal ini belum dilaksanakan. Komisi ini bisa terdiri dari para ahli (termasuk, bila tidak dipimpin oleh orang Papua) yang bisa diterima oleh hampir semua pihak yang berkepentingan untuk melakukan evaluasi yang objektif terhadap OTSUS. Fokus utama evaluasi ini adalah pasal mana yang telah diimplementasikan, oleh siapa dan bagaimana, serta mengidentifikasi alasan belum diimplementasikannya pasal yang penting. Idealnya, evaluasi ini harus dilakukan bersama dengan audit untuk memeriksa bagaimana sumber daya OTSUS dipergunakan. Temuan dari komisi ini akan berkontribusi menyediakan dasar yang obyektif bagi dialog.

### Pemetaan dan penanganan aktor konflik

Pengertian terhadap aktornya adalah hal yang penting untuk pengelolaan konflik yang berhasil baik. Pada kasus Papua, dengan luas daerah dan perbedaan sosial yang besar, ini adalah hal yang penting. Menentukan dan menangani pemetaan aktor konflik adalah penting untuk mempersiapkan proses dialog yang berarti. Hal ini perlu dilakukan baik oleh unit pemerintah yang relevan maupun oleh rakyat Papua. Tujuannya adalah untuk mendapat kesepakatan dalam proses pemetaan dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Adalah penting untuk menepis alasan yang paling sering disebut untuk tidak melibatkan komunitas Papua, yaitu: kami tidak tahu harus berbicara kepada siapa.

119 Laporan rahasia, Port Moresby, Nopember 2010.

## **Menentukan agenda untuk dialog**

Agenda dialog harusnya tidak hanya berpusat pada isu yang sulit seperti sejarah dan status politik Papua. Harus disediakan waktu untuk mendiskusikan inti dari undang-undang OTSUS, yang termasuk pertanyaan mengenai rekonsiliasi, pengadilan hak asasi manusia, paradigma baru pembangunan dan kebijakan afirmatif untuk Papua. Proses bagaimana menentukan agenda adalah penting. Dengan menciptakan rasa kepemilikan agenda pada kedua belah pihak dan dengan memberikan opsi mengenai masa depan, rakyat Papua mungkin setuju untuk memulai dialog dengan isu yang kurang sensitif. Kedua belah pihak perlu membuat kompromi atas agenda. Dalam kasus dialog mengenai masa depan Aceh di mana otonomi khusus yang tulus berakhir sebagai hasil yang paling berpengaruh, mungkin adalah masalah politik tentang apa yang dimaksud dengan otonomi dan bagaimana implementasinya.

## **Menggunakan dukungan publik untuk dialog**

Masyarakat Papua adalah beragam tapi tidak terlalu terpecah-pecah. Rakyat Papua sendiri menyadari bahwa persatuan di antara mereka adalah langkah yang perlu untuk dialog. Lebih banyak dukungan dari populasi Papua yang lebih luas perlu didapatkan melalui kampanye media dan konsultasi tambahan.

## **Melibatkan pendatang**

Pendatang harus dianggap sebagai pihak yang penting dalam kaitan mengenai perdamaian di Papua. Pemimpin pendatang sejauh ini tidak menyampaikan pandangan mereka mengenai dialog Jakarta-Papua yang akan diadakan. Sebagian karena mereka hanya mendapat sedikit informasi mengenai dialog yang akan terjadi dan menganggap bahwa permintaan Papua untuk dialog sebagai tuntutan untuk kemerdekaan politik. Diperlukan pengertian yang lebih baik mengenai permasalahan pendatang dan pandangan mereka terhadap dialog, dan proses untuk konsultasi publik dengan pendatang akan mendapat persetujuan mereka untuk dialog yang akan diadakan dan mengerti pandangan maupun pendapat mereka.

## **Kepastian untuk implementasi**

Apapun hasil dialog nantinya, kesepakatan untuk menjamin perdamaian dan stabilitas harus berisi rencana untuk memastikan bahwa janji tersebut dilaksanakan. Detil dan mekanisme untuk memfasilitasi implementasi kesepakatan tersebut perlu dibuat jika perlu dalam kesepakatan implementasi. Campur tangan pihak ketiga sampai tingkat tertentu, mungkin sebagai saksi dalam dialog serta untuk memudahkan akses wartawan dan LSM ke Papua, jelas menyakinkan komunitas Papua akan ketulusan pemerintah pusat. Tindakannya harus bisa dipercaya dan bertahan lama dan ini hanya bisa dicapai bila perubahannya dibuat di tingkat struktural.

## **Laksanakan de-militerisme dan akhiri imunitas**

Adalah perlu untuk cepat tanggap terhadap laporan yang dapat dipercaya mengenai penyiksaan di tahanan dan secara permanen melepas-tugaskan petugas yang bersalah dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia yang serius. PI perlu melakukan tindakan yang transparan untuk memastikan investigasi yang bisa dipercaya, obyektif dan tepat waktu terhadap semua tuduhan pelanggaran hak asasi manusia dimasa depan. Kedua, kehadiran petugas keamanan yang sangat kentara dianggap oleh rakyat Papua dan para ahli sebagai tidak dapat dibenarkan dan merupakan salah satu pendorong konflik yang utama. Sektor keamanan dituduh mendukung militer untuk melawan kaum separatis, terlibat dalam aktivitas bisnis ilegal, melakukan kampanye militer dan melanggar hak asasi manusia Papua asli. Klarifikasi tugas dan status militer serta pengurangan jumlah petugas keamanan akan memberikan signal kepada rakyat Papua mengenai keinginan PI yang tulus untuk menyelesaikan konflik dan meningkatkan stabilitas di Papua.

## **Mengubah peraturan kriminal Indonesia**

Ubah atau batalkan semua pasal dalam peraturan kriminal Indonesia yang telah dipergunakan untuk mempenjarakan orang atas aktivitas damai yang sah, termasuk pasal 106 dan 110 mengenai “pemberontakan”.

# Pandangan Papua mengenai Damai di Papua Barat

Otto Ondawame<sup>120</sup>

*“Pengalaman dan sejarah Papua memperlihatkan bahwa kekerasan tidak pernah menyelesaikan konflik Papua [...] solusi konflik Papua terletak pada cara damai yaitu dialog, yang sangat perlu dengan segera untuk mencegah pertumpahan darah lagi dimasa depan.”<sup>121</sup>*

## Penjajahan, konflik dan kekerasan di Papua Barat

Banyak rakyat Papua Barat melihat bahwa Perjanjian New York pada 15 Agustus 1962 dan Penentuan Pendapat Rakyat pada 1969 adalah pelanggaran terhadap hak asasi mereka. Pemimpin-pemimpin Papua mengatakan bahwa mereka tidak pernah dikonsultasi sebelum Perjanjian New York di tandatangani. Pemimpin Papua seperti saya sendiri yakin bahwa “Penentuan Pendapat Rakyat” tidak dilakukan sesuai dengan standar internasional yaitu satu orang satu suara. Dari sekitar 1.5 juta potensial suara rakyat Papua Barat, hanya 1.025 yang dikatakan “perwakilan rakyat” memberikan suaranya, dengan tingkat intimidasi yang signifikan terlibat.<sup>122</sup> Oleh karena itu, bagi banyak rakyat Papua, keabsahan hukum pemilikan Indonesia atas Papua Barat dipertanyakan. Status politik Papua Barat saat ini tidak lebih dari sebuah daerah jajahan Indonesia dengan alasan yang jelas. Seperti yang diungkap oleh seorang pengamat: “Saat ini Papua Barat adalah daerah jajahan Indonesia yang berarti bahwa sumber daya Papua Barat yang adalah milik rakyat Papua Barat dipergunakan dan dieksploitasi oleh orang lain. . . Papua Barat memiliki hak hukum untuk kemerdekaan.”<sup>123</sup>

Selama bertahun-tahun, tentara Indonesia melakukan kebijakan keamanan yang ketat di daerah ini yang melibatkan tercatatnya pelanggaran hak asasi manusia di Papua Barat, termasuk tuduhan pembunuhan di luar hukum, penyiksaan, intimidasi, pemenjaraan, kekerasan seksual dan perkosaan.<sup>124</sup> Pemerintah Indonesia juga telah mempromosikan dengan aktif, dan membiarkan dengan pasif, diskriminasi yang meluas terhadap orang asli dan arus migrasi yang saat ini telah mengakibatkan pengurangan populasi orang Papua menjadi hampir minoritas di tanahnya sendiri.

Faktor sosial yang paling besar adalah tingginya arus imigran dari Indonesia ke Papua Barat dibawah program “transmigrasi”<sup>125</sup> yang disponsori maupun spontan.<sup>126</sup> Dalam 48 tahun terakhir, populasi Papua menurun dengan signifikan. Pada 1959, non-Papua diperkirakan sebanyak 2 persen dari seluruh populasi. Pada 2011, angka itu diperkirakan naik menjadi 53,5 persen.<sup>127</sup> Jika migrasi terus berlanjut dengan tingkat yang sama, persentase orang Papua asli akan menyusut menjadi 15.2 persen pada 2030.<sup>128</sup> Perkiraan mungkin bisa berbeda tetapi marginalisasi yang serius dari rakyat Papua Barat adalah tidak diragukan.

- Diskriminasi pekerjaan, pelayanan kesehatan dan pendidikan; sebagai akibat non-Papua mendominasi ekonomi;
- Distribusi yang tidak adil atas pelayanan sosial dan kesempatan ekonomi antara Papua dan non-Papua;

120 Otto Ondawame menggunakan istilah Papua Barat merujuk ke provinsi Papua dan Papua Barat. Pandangan yang tertuang dalam artikelnya ini tidak harus mencerminkan pandangan HD Centre atau LIPI.

121 Tebay, Neles (2009) hal.2.

122 Ondawame, Otto, “Comments”, dalam Lyubomir Ivanov (Ed.), *The Future of the Falkland Islands and Its People*, (Sofia: Double T Publishers, 2003) hal.63. Lihat juga: Ondawame, Otto, “The Colonial Politics of Papuan Rights”, dalam Bienek, Janusz and Trompf, Garry (Eds.), *Historical Perspective, Plight of Papuan Religion and Politics in West Papua (or Irian Jaya)*, (Mt. Hagen: Michelite Community di PNG dan Australia, 2003), hal.103

123 Janki, Melinda, Pernyataan Ketua Pengacara Internasional untuk Papua Barat, pidato pada peluncuran Parlemen Eropa untuk Papua Barat, di Brussel, 26 Januari 2010. Lihat [www.youtube.com/Watch?v=vqKr4bSPP7i](http://www.youtube.com/Watch?v=vqKr4bSPP7i)

124 Budiardjo and Liem, (1984); Dewan Australia untuk Bantuan Luar Negeri, *Trouble at Freeport: Eyewitness Account of the West Papuan Resistance to Freeport MacMoRan Mine in Irian Jaya, June 1994-February 1995*, (Melbourne: ACFOA, 1995); Amnesty International, *Human Rights Violations in Irian Jaya*, (Geneva: AI Publications, 1991); Zonggonau W, dll., *Accuses: The Case of West Papua*, (dokumen yang tidak diterbitkan, 1997); Haluk, Markus, *A Report of State Violence in West Papua, Consensus Working Committee*, (Jayapura: Tim Kerja Konsensus Nasional Papua, 2009).

125 Program transmigrasi yang tersponsor didukung oleh pemerintah dan bertujuan memindahkan mereka yang tidak mempunyai tanah dan petani, terutama dari Jawa dan Bali, ke pulau lain di Indonesia, termasuk Papua Barat. Transmigrasi spontan adalah mereka yang datang atas kemauan dan biaya sendiri. Kebanyakan mereka berasal dari Sulawesi, Nusa Tenggara, Kalimantan, Maluku dan Sumatera.

126 Septer Manufandu menyatakan: “sebuah kapal membawa 2.060 pendatang setiap minggu. Jika ada 3 kapal, berarti 6.618 pendatang setiap minggu. Sebulan berarti 26.472 dan setahun berarti 31.664. Jika diambil 7 tahun, pendatang di Jayapura sendiri mencapai 2.223.648 orang. Rakyat Papu menjadi kaum minoritas di tanahnya sendiri.” Lihat Manufandu, Septer, “Bencana demografis di Papua Barat,” *West Papuan Update*, (Jayapura: Forum Kerjasama LSM-LSM Papua, 2009), hal.29

127 Widjojo, Muridan, (Ed.) (2009), hal.17.

128 Manufandu, Septer, (2009) hal.25

- Eksploitasi sumber daya alam, yang menguntungkan hanya sedikit orang dan membiarkan pemilik asli tanahnya dalam kemiskinan;<sup>129</sup>
- Larangan penggunaan kebudayaan, bahasa, tradisi, cara hidup dan simbol nasional Papua, seperti bendera Bintang Kejora;<sup>130</sup>
- Penyebaran HIV/AIDS dari pekerja seks yang tiba di Papua Barat dari daerah lain di Indonesia. Per tahun 2009, 4.500 orang menderita HIV dan 1.055 menderita AIDS di Papua Barat.<sup>131</sup> Secara perbandingan, tingkat HIV/AIDS di Papua Barat lebih tinggi dibanding daerah lain di “Indonesia” dan Papua Nugini.

## Organisasi Papua Merdeka dan Koalisi Nasional Papua Barat untuk Pembebasan

Orang Papua terlibat dalam berbagai bentuk penolakan terhadap pemerintahan Indonesia. Bagian ini akan fokus pada 2 aktor utama : Organisasi Papua Merdeka (OPM) dan Koalisi Nasional Papua Barat untuk Pembebasan (Koalisi).<sup>132</sup> Tujuan utama OPM dan Koalisi adalah membebaskan rakyat Papua Barat dari kolonialisme, diskriminasi, eksploitasi Indonesia dan membentuk negara independen Papua Barat yang demokratis, adil, damai dan sejahtera.<sup>133</sup>

### OPM

Gerakan penolakan berawal tanggal 26 Juli 1965 dengan pendirian OPM. Namun, gerakan penolakan tersembunyi telah dimulai di Papua Barat sejak

jaman penjajahan Belanda. Gerry Awom<sup>134</sup>, dari Pasukan Kasuari Papua<sup>135</sup> dan karyawan departemen kehutanan dan pertanian<sup>136</sup>, mendeklarasikan kemerdekaan negara Papua setelah serangan ke pos militer dan polisi.<sup>137</sup> Walaupun gerakan itu dihancurkan dalam 4 hari setelahnya oleh militer Indonesia, namun telah menyulut nasionalisme Papua dan OPM meningkatkan aktivitas militernya di perbatasan dengan Papua Nugini. Semua aktivitas militer dilakukan oleh OPM pada mulanya tetapi sejak pendirian *National Liberation Army of West Papua* (NLAWP) 1968, aktivitas militer dilakukan oleh NLAWP. Visi dan misi politiknya adalah mencapai kemerdekaan bagi Papua Barat dengan menghancurkan kolonialisme Indonesia. Secara bersamaan, pemimpin-pemimpin Papua di Belanda mendirikan *National Liberation Council* (NLC) 1968 yang bertanggung jawab untuk lobi politik.<sup>138</sup> Hubungan antara OPM di Papua dan NLC di Belanda adalah baik. Pemimpin NLC menasehati pemimpin OPM, dan NLC mendukung kemerdekaan.

Melalui Jendral Seth Rumkorem, Presiden Pemerintahan Revolusioner Sementara Papua Barat, OPM sekali lagi secara sepihak mendeklarasikan kemerdekaan pada 1 Juli 1971. Mereka meminta referendum yang adil dan demokratis dibawah supervisi langsung PBB. Namun pada 1976, kepemimpinan terbagi dua antara 2 pemimpin utama OPM; Jacob H. Prai yang adalah Ketua Senat Parlemen Sementara Papua Barat, dan Set Rumkorem. Hal ini menyebabkan strukturalisasi dan orientasi ulang OPM, yang meluaskan pengaruhnya dan memecahkan kekuasaan dalam organisasi. Lebih negatif lagi, perpecahan ini mengakibatkan perebutan kekuasaan internal yang mengancam baik kesatuan maupun reputasi OPM.<sup>139</sup>

129 Diperkirakan sekitar 81,5 persen Papua hidup dibawah garis kemiskinan. Lihat Manufandu, Septer, (2009), hal.22

130 Secara spesifik, “Peraturan Pemerintah no.77/2007 melarang penggunaan bendera Bintang Kejora OPM sebagai simbol budaya”. Agus, Alua, “MRP dijelaskan sebagai anak yang lahir di hutan” *Cendrawasih Pos*, 19 Juni (2010)

131 Di daerah pertambangan emas di Degeuwo di kabupaten Paniai, ada 234 pekerja seks (dari Jakarta dan Surabaya) dan 152 orang dilaporkan terinfeksi HIV dan AIDS di area tambang emas antara 2007 dan 2009. Lihat Manufandu, Septer (2009), hal.28

132 OPM adalah gerakan penolakan di Papua Barat yang mempunyai sayap politik dan militer. Sayap militer di OPM disebut Tentara Pembebasan Nasional (TPN). Koalisi bertujuan membawa semua gerakan penolakan ke dalam satu badan untuk kesatuan nasional dan kesatuan persepsi. Lebih dari 28 gerakan penolakan, termasuk OPM, bergabung dengan Koalisi.

133 Ondawame, Otto, *One People, One Soul, West Papuan Nationalism and the Organisasi Papua Merdeka*, (Adelaide: Crawford House Publishing, Political Program, 2010), hal.85-86.

134 Ferry Awom adalah anggota Gerakan Sukarelawan Papua (disebut Pasukan Kasuari Papua) dan dilatih oleh Belanda untuk mempertahankan Papua Barat dari pendudukan Indonesia.

135 Pasukan Kasuari Papua dibentuk selama jaman penjajahan Belanda dan bertujuan untuk mempertahankan Papua Barat dari perebutan Indonesia di tahun 1962 sewaktu perang pendek antara Belanda dan Indonesia.

136 Manokwari adalah pusat pelatihan utama untuk pertanian dan kehutanan di Papua Barat selama pemerintahan Belanda, dan oleh karenanya pekerjaannya menjadi elit dan mengerti benar hak mereka untuk menentukan diri sendiri dan kemerdekaan. Karena alasan ini, mereka bergabung dengan Pasukan Kasuari.

137 MacDougall, J., “Sebuah Cita-cita dari Hutan Irian”, *Apakabar Daily Newspapers*, Jakarta, 25 September, (1995). Lihat juga: Ondawame, Otto (2010), hal.64.

138 Ondawame, Otto (2010), hal.74-78.

139 Ondawame, Otto (2010), hal.81-110.

Seth Rumkorem memimpin unit militer bernama Tentara Pembebasan Nasional (TPN). Beliau mendirikan 4 struktur komando regional di bagian utara Papua Barat yaitu Biak, Japen-Waropen, Manokwari dan Sorong. Jacob H. Prai memimpin sebuah grup bernama Pembela Keadilan (PEMKA). Deklarasi *Port Vila Peace* pada 1985 menyatukan kedua grup tersebut.

OPM dipimpin oleh Jendral Matthias Wenda sampai 2008, kemudian oleh Kelly Kwalik yang ditembak oleh polisi Indonesia pada Desember 2009. Sekarang dipimpin oleh Jendral Richard Youweni, Ketua OPM dan Koalisi. Beliau menjabat sebagai Pejabat Sementara Komandan Tertinggi di TPN sampai keputusan resmi mengenai pengisi jabatan tersebut.<sup>140</sup>

**Tujuan sayap militer adalah untuk meluncurkan kampanye untuk melindungi hidup orang Papua asli dari militer Indonesia dan menghancurkan kekuatan pendudukan kolonial, badan-badan dan sekutunya.**

OPM sekarang terdiri dari dua sayap: militer (TPN) dan politik. Tujuan sayap militer adalah untuk meluncurkan kampanye untuk melindungi hidup orang Papua asli dari militer Indonesia dan menghancurkan kekuatan pendudukan kolonial, fasilitas-fasilitasnya, dan para sekutunya. Sayap militer mempunyai 9 komando regional – yang membuat koordinasi menjadi suatu tantangan. Komandan tertinggi TPN bersama dengan Ketua Koalisi bertanggung jawab atas inisiatif militer.<sup>141</sup> Sayap politik beroperasi di dalam dan luar Papua Barat dan mempunyai kantor di Swedia (sejak 1998) dan Vanuatu (sejak 2003). Kantor di Malmö (Swedia) bertanggung jawab untuk menjangkau diplomatik, kampanye pendidikan publik dan pencarian dana, sedangkan kantor di Vanuatu (yang juga merupakan sekretariat Koalisi) memimpin kampanye internasional. Kedua sayap ini mendukung dialog sebagai metode yang bisa diterima untuk menyelesaikan konflik. Sebagai tambahan, OPM

dan Koalisi bekerja erat dengan kelompok di London dan New York.<sup>142</sup>

OPM berpendapat bahwa semua Papua yang mendukung kemerdekaan adalah anggota OPM. OPM menyatakan bahwa mereka tidak pernah menerima senjata dari luar negeri dan senjata mereka yang paling efektif adalah senjata tradisional, yang terdiri dari tombak, pisau, busur dan panah.

## Koalisi

Koalisi didirikan untuk menentukan agenda politik yang efektif.<sup>143</sup> Koalisi memberikan arahan baru untuk OPM dan membantu meningkatkan wajah, kepemimpinan, dan struktur organisasi. Melihat independensi setiap anggota Koalisi, Koalisi mempunyai struktur yang kurang formal dibanding organisasi lain.

Untuk koordinasi yang efektif antar anggotanya, Koalisi di struktur sebagai berikut: Kongres Nasional adalah badan tertinggi di Koalisi. Keputusannya akan dijalankan oleh Dewan Eksekutif Nasional. Sekretaris Jendral menjalankan administrasi operasional sehari-hari, dibantu oleh Koordinator Kongres. Sekretaris Jendral menunjuk perwakilan untuk Bidang, Biro, Administrasi Umum, dan Komisi Ad Hoc. Di dalam Papua, Koalisi dipimpin oleh Richard Youweni, pemimpin OPM dan Ketua Koalisi. Ketua dibantu oleh Komisi, yang bertanggung jawab untuk sosialisasi program Koalisi, mempromosikan dialog damai dan rekonsiliasi, dan juga untuk menggerakkan publik. Ketua Komisi Ad Hoc saat ini adalah Alberth Kaleile. Cabang komisi ini beroperasi di tiap provinsi dan kabupaten di Papua Barat dan dibawah koordinasi Pusat Komisi Ad Hoc yang berbasis di Port Numbay (Jayapura). Di luar negeri, Koalisi juga menunjuk perwakilan untuk menunjuk negara yang membantu Koordinator Hubungan Internasional.

Koalisi juga mendapat lebih banyak pengakuan dari regional dan internasional atas isu Papua Barat. Pada 2010, pemerintah Vanuatu misalnya

<sup>140</sup> Komando Tertinggi TPN yang baru akan segera ditunjuk. Jendral Jack Kemong adalah Komando Regional di Komando Nemangkawi TPN di daerah dataran tinggi selatan.

<sup>141</sup> Adalah menarik untuk dicatat bahwa Ketua Koalisi adalah juga Ketua OPM.

<sup>142</sup> Sebagian kecil dari sayap politik dan militer percaya bahwa perlawanan bersenjata sebagai alternatif yang bisa diterima untuk menyelesaikan konflik di Papua Barat. Mereka diwakili oleh generasi yang lebih tua dan bagian militan di OPM.

<sup>143</sup> Di antara pemimpin-pemimpin tersebut adalah: Jendral Richard Youweni, Ketua Dr. Otto Ondawame, Wakil Ketua; Rex Rumakiek, Sekretaris Jendral. Alm. Kelly Kwalik, Komando tertinggi TPN juga adalah pemimpin. Sebagai tambahan, beberapa perwakilan negara juga ditunjuk. Saat ini, dua pertiga dari Dewan Eksekutif Koalisi berasal dari OPM dan TPN.

memberikan dukungan penuh baik untuk Koalisi maupun tujuan lebih luas untuk kemerdekaan bagi Papua Barat.<sup>144</sup>

### Konsultasi di dalam gerakan

Sejak 2003, usaha konsultasi telah dilakukan di dalam gerakan sebagai bagian dari proses rekonsiliasi dan persatuan. Termasuk beberapa pertemuan yang membantu kelompok di Papua Barat untuk mencapai posisi yang sama dan menyiapkan mereka lebih baik dalam dialog dengan Pemerintah Indonesia (lihat lampiran mengenai daftar pertemuan dan hasilnya).<sup>145</sup>

### Prioritas OPM dan Koalisi

Untuk mencapai kesatuan nasional yang lebih signifikan, rekonsiliasi lebih lanjut diperlukan dan pendekatan berikut harus dilakukan:

- *Rekonsiliasi antara rakyat Papua adalah menjadi prioritas.* Terpecahnya masyarakat Papua merupakan kesulitan yang besar untuk mencapai perdamaian. Rekonsiliasi harus didorong di dalam maupun di luar Papua.
- *Dukung konsultasi yang sedang berlangsung di Papua Barat yang dipimpin oleh Pastor Dr. Neles Tebay dan Kelompok Kerja Koalisi.*<sup>146</sup> Rapat Konsultasi yang dianjurkan oleh Tebay yang didukung oleh Koalisi, termasuk pertemuan antar Papua di Papua Barat, antara pemimpin Papua di luar negeri, antara pemimpin grup di Papua dan pemimpin OPM di luar negeri; antara pemimpin politik di OPM dan komando regional TPM; dan terakhir, rekonsiliasi internal Papua.<sup>147</sup> Rekonsiliasi internal ini penting untuk menyatukan persepsi yang sama, membentuk tim negosiasi dan menentukan agenda untuk dialog damai internasional.

- *Mencari cara yang pantas untuk mendorong Pemerintah Indonesia untuk terlibat di dialog.* Sejauh ini, Jakarta sangat segan terlibat walaupun banyak permintaan untuk perundingan damai dari OPM dan Koalisi. Koalisi telah mendekati Pemerintah dan memberikan pandangannya dalam empat kesempatan akhir-akhir ini.<sup>148</sup> Namun, sejauh ini Jakarta belum menjawab permintaan tersebut. Lebih dari lima tahun yang lalu, pemimpin Gerakan Aceh Merdeka (GAM) meminta perundingan damai yang mencapai Perjanjian Helsinki pada 2005. Jakarta berpendapat bahwa dialog tersebut memungkinkannya karena jelasnya kepemimpinan GAM dan efektifnya kekuatan militer. Oleh karena itu, Koalisi memusatkan pada menyatukan kepemimpinan Papua untuk memperlihatkan keinginan yang tulus dari Papua untuk terlibat dengan Pemerintah. Namun Jakarta juga memberikan sinyal dukungan. Salah satunya adalah melaksanakan Road Map Papua LIPI.<sup>149</sup>
- *Membangun jalur komunikasi yang efektif antara delegasi proses perdamaian dan badan lokal, terutama sayap militer OPM.* Contohnya, rapat internal antara pemimpin politik OPM dan komando militer regional diperlukan sebelum perundingan damai.

### Cara dan pendekatan penyelesaian konflik orang Melanesia

*“Selama ada pulau Pasifik yang manapun dijajah, tidak ada seorang pun dari kita yang bebas.”<sup>150</sup>*

Pendekatan orang Melanesia terhadap konflik dan penyelesaiannya adalah agak berbeda dengan orang Indonesia. Orang Melanesia mengekspresikan emosinya secara langsung dan masyarakatnya dibangun atas budaya ‘orang besar’ (Big Man).

144 Pemerintah Vanuatu telah memberikan dukungan untuk Papua Barat selama beberapa dekade. Belakangan ini ditegaskan di tahun 2009 oleh Bakon Kaltonga, ‘Communique on West papua, Statement of the Minister for Foreign Affairs and External Trade’, 17 April. Pada 18 Juni 2010, Parlemen Vanuatu mengeluarkan resolusi untuk menegaskan dukungan mereka atas kemerdekaan Papua Barat.

145 Semua pertemuan rekonsiliasi sebelumnya didanai oleh pendukung lokal. Namun, pertemuan di Ipoh dan Port Vila sebagian didanai oleh Yayasan Olof Palme Peace di Stockholm.

146 Kelompok Kerja adalah istilah baru untuk Gugus Kerja untuk Damai dan Rekonsiliasi. Nama tersebut diganti setelah Pertemuan Pemimpin Port Vila. Tugas utama kelompok ini adalah untuk mempromosikan rekonsiliasi dan mensosialisasikan kebijakan dan program Koalisi.

147 Korespondensi antara Otto Ondawame dan Dr. Neles Tebay, 5 Mei 2010.

148 Otto Ondawame, Sekretaris Jendral Koalisi saat itu, menulis surat ke Presiden Indonesia, Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, pada 2006 meminta dialog damai. Jakarta tidak membalas sehingga Sekretaris Jendral Koalisi meminta lagi dialog pada Nopember 2007. Pada 15 Oktober 2009, Sekretaris Jendral Koalisi yang baru Rex Rumakiek, menulis surat lagi ke presiden meminta perundingan damai. Pada 6 Agustus 2010, surat terakhir dikirim ke presiden melalui utusan khusus, Dr. Felix Wanggai, meminta presiden terlibat dalam proses dialog damai internasional.

149 Widjojo, Muridan (2009)., (Ed.)

150 Pembukaan Petisi kepada Perdana Menteri dan Pemerintah Vanuatu, berisi dukungan Pemerintah Vanuatu untuk Kemerdekaan Papua Barat, 5 Maret 2010, Port Vila.

Seseorang menjadi orang besar (Ketua) karena dia mempunyai kemampuan tertentu contohnya kemampuan berbicara, kepemimpinan, keahlian organisasi, kesejahteraan dan dipercaya dengan tanggung jawab untuk mendeklarasikan perang dan agen perdamaian. Dari sudut pandang budaya, Dewan Orang Besar (Dewan Ketua) memainkan peranan penting dalam penyelesaian konflik.

Orang Melanesia umumnya melakukan pendekatan musyawarah untuk menyelesaikan konflik. Walaupun Indonesia juga memakai musyawarah, artinya berbeda antara orang Indonesia dan Melanesia. Dalam pengertian orang Melanesia, ini diartikan sebagai proses untuk mengumpulkan pendapat mengenai solusi. Semua anggota masyarakat harus didekati dan didengarkan sehingga mereka merasakan kepemilikan dan pandangannya dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, Koalisi menekankan nilai konsolidasi internal sebelum masuk ke dialog potensial dengan Indonesia. Kontrasnya menurut pengertian Indonesia, melakukan musyawarah berarti cara untuk mencapai kesepakatan akhir.

Orang Papua secara umum dianggap oleh orang Melanesia sebagai bagian dari “keluarga” mereka, berbagi ciri-ciri sosial dan budaya yang sama. Akibatnya, pemerintah Melanesia secara tradisional dan informal mendukung tujuan Papua.

Orang Papua secara umum dianggap oleh orang Melanesia sebagai bagian dari “keluarga” mereka, berbagi ciri-ciri sosial dan budaya yang sama. Akibatnya, pemerintah Melanesia secara tradisional dan informal mendukung tujuan Papua. Pemerintah Vanuatu contohnya telah mempromosikan dengan aktif isu Papua Barat di forum regional dan internasional. Dengan cara yang sama, Papua Barat sejarahnya ambil bagian di inisiatif politik regional, ekonomi, sosial, budaya dan keagamaan yang diluncurkan selama periode tidak dijajah pada 1950an dan awal 1960an. Pada 1950, Papua Barat adalah anggota pendiri Komisi Ekonomi Pasifik, yang saat ini dikenal sebagai Forum Kepulauan Pasifik. Lebih lagi, gereja-gereja di Papua Barat adalah salah satu anggota pendiri Dewan Pasifik Gereja (sekarang dikenal sebagai Konferensi Pasifik Gereja) dan berpartisipasi aktif dalam *Pacific Games*, festival seni dan program pertukaran pelajar.

## Rekomendasi

Sebagai hasil kerja LIPI dan Pastor Neles, ide dialog sebagai alat pengelolaan konflik menjadi bagian dari diskusi publik di Indonesia dan diterima di antara banyak pihak yang berkepentingan di kedua belah pihak sebagai salah satu kunci untuk menyelesaikan konflik di Papua. Masyarakat Papua dan gerakan penolakan menjadi kurang terpecah dan lebih siap untuk dialog tulus – dan akan menjadi lebih siap ketika rekomendasi di atas untuk menguatkan kesatuan Papua diimplementasikan. Semua gerakan harus dijadikan suatu kesatuan.

Tapi sejauh ini Jakarta sangat keberatan untuk terlibat dalam dialog walaupun banyak permintaan untuk perundingan damai dari OPM dan Koalisi. Absennya dukungan formal maupun publik dari Presiden Indonesia untuk inisiatif yang disebutkan di atas untuk penyelesaian damai atas konflik menjadi tantangan utama. Pemerintah Indonesia perlu mengambil langkahnya sendiri untuk membuat dialog menjadi memungkinkan.

Dengan pemikiran tersebut, rekomendasi untuk Pemerintah Indonesia dibawah ini dibuat:

1. Pertimbangkan untuk terlibat dalam proses dialog untuk menyelesaikan konflik di Papua Barat. Presiden harus mendukung dialog secara publik dan menunjuk utusan khusus
2. Pertemuan internasional harus dilakukan sesuai Road Map Papua yang dibuat oleh LIPI. Yang diundang adalah pihak yang percaya bahwa konflik Papua dapat diselesaikan dengan dialog.<sup>151</sup> Pertemuan tersebut akan diakhiri dengan rekomendasi yang ditujukan ke Pemerintah Indonesia.
3. Hentikan transmigrasi ke Papua Barat, mengingat sifat kebijakan yang kontroversial dan mengganggu terhadap Papua. Kebijakan imigrasi merupakan kesatuan usaha pemerintah Indonesia untuk menjajah Papua Barat.
4. Melakukan proses demiliterisasi Papua Barat untuk membangun keyakinan dan kepercayaan di antara populasi Papua yang besar. Negara-negara yang memberikan senjata dan perlengkapan militer ke Indonesia harus berkeras bahwa itu tidak digunakan di Papua.

<sup>151</sup> Pihak yang berkepentingan termasuk peserta dari Papua Barat, Indonesia dan komunitas internasional.

5. Membiarkan organisasi kemanusiaan internasional dan wartawan untuk masuk ke Papua Barat untuk memantau situasi.

#### Untuk aktor internasional dan regional:

Negara-negara di kawasan regional dan lainnya harus mempertimbangkan bagaimana mereka dapat memainkan peran penyelesaian konflik yang positif. Dalam proses perdamaian Bougainville, Selandia Baru memperlihatkan bahwa fasilitator netral bisa sangat efektif. Secara spesifik, fasilitator netral harus mengatur pertemuan antara delegasi dari Indonesia dan Papua untuk berdiskusi dan menyepakati agenda untuk perundingan damai, termasuk tapi tidak terbatas pada: peserta, kondisi awal, halangan untuk negosiasi, prinsip-prinsip, menyamakan dasar, sumber daya untuk negosiasi, bentuk negosiasi, tempat dan lokasi, komunikasi dan pertukaran informasi, menetapkan agenda yang jelas, waktu dan prosedur pengambilan keputusan.<sup>152</sup>

1. Pemerintah Melanesia dan mereka yang termasuk dalam Forum Kepulauan Pasifik harus ambil bagian secara aktif untuk mempromosikan dialog yang damai, proses dekolonisasi dan mengangkat isu tersebut ke Pengadilan Internasional. Keduanya harus mengambil posisi secara jelas mengenai status Papua Barat dan menghidupkan kaitan budaya Melanesia sebagai cara untuk diplomasi budaya.
2. Uni Eropa harus menghentikan dukungan terhadap Undang-undang Otonomi Khusus karena tidak memenuhi aspirasi rakyat Papua. Lebih lanjut, Uni Eropa harus mendukung sepenuhnya proses dialog yang dapat menuju hasil yang adil dan tidak bias.
3. Amerika, Belanda dan PBB mempunyai tanggung jawab moral, dan mungkin juga hukum, terhadap rakyat Papua Barat. Oleh karena itu adalah pantas bila mereka mempertimbangkan untuk lebih aktif dalam mengembalikan kehormatan dan hak asasi manusia rakyat Papua Barat. Mereka harus meminta referendum yang asli sesuai dengan undang-undang internasional dan dibawah pengawasan PBB.

---

<sup>152</sup> Bloomfield, David and Nupen, Charles, "Negotiation Process", Dalam Harris, Peter dan Reilly, Ben (Eds.), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiations*, (Stockholm: IDEA, 1998), hal. 114-118.

## Studi Kasus Tiga

### Konflik kekerasan dan pengelolaannya di Poso, Sulawesi Tengah

#### Pendahuluan

Konflik kekerasan komunal di Poso dimulai pada 24 Desember 1998: Malam Natal dan bulan Ramadan. Walaupun urutan kejadiannya diperdebatkan, kebanyakan menyatakan dimulai dengan adanya 3 pemuda Kristen yang mendatangi mesjid Darussalam di kampung Sayo dan memukul seorang pemuda di dalam mesjid pada tengah malam tanggal 24 Desember menjelang dini hari tanggal 25 Desember.<sup>153</sup> Kejadian ini membuat umat Muslim merasa terancam dan mereka menyerang rumah warga Kristen. Berita ini cepat tersebar dan banyak orang berusaha masuk kota Poso dari daerah sekelilingnya. Umat Muslim datang dari Tokorondo, Parigi dan Ampana, sedangkan umat Kristen yang dipersenjatai parang datang dari Sepe, Silanca dan Tentena. Kerusuhan berlanjut hingga tanggal 29 Desember, meluas melewati perbatasan kota dan masuk ke kota-kota disepanjang 3 jalan jalur utama.<sup>154</sup>

Walaupun konflik ini mencerminkan perpecahan keagamaan, namun juga dipicu oleh elit setempat yang diduga mendorong kekerasan tersebut. Seperti

yang diungkapkan oleh seorang mantan wakil bupati, “Konflik di Poso bukan karena agama. Selama konflik seseorang membakar gereja-gereja dan mesjid-mesjid untuk memperpanjang konflik. Untuk apa? Makin lama kerusuhannya, makin banyak uangnya. Seseorang mendapatkan keuntungan dari konflik ini.”<sup>155</sup>

Suatu hal yang menjadi perdebatan khusus adalah siapa yang menjadi bupati. Kebiasaan yang berlaku di Poso adalah untuk mengisi posisi tersebut dengan umat Kristen dan Muslim secara bergantian, sesuatu yang tidak dilakukan oleh bupatiinya, Arif Patanga yang adalah seorang Muslim.<sup>156</sup>

Setelah kekerasan selama seminggu itu, hanya ada beberapa serangan yang dilakukan baik oleh umat Kristen maupun Muslim hingga April 2000, yang menandai dimulainya konflik tahap kedua. Jeda kekerasan ini dikarenakan adanya pemilihan umum nasional di Juni 1999 dan pemilihan bupati di Oktober 1999, di mana elite politik berusaha mendapatkan dukungan dari kedua komunitas. Pada 16 April 2000, terjadi perkelahian antara pemuda Muslim dan Kristen di terminal bis Poso di kampung Lombogia, daerah yang di dominasi umat Kristen. Umat Muslim mulai menyerang rumah di Lombogia dan membakar gereja utamanya.

Umat Kristen melakukan pembalasan. Tahap ketiga konflik dimulai di bulan Mei 2000 ketika kelompok Kristen yang dikenal sebagai Pasukan

153 Ecip, Sinansari, *Rusuh Poso Rujuk Malino*, (Jakarta: Cahaya Timur, 2002). Lihat juga: Lasahido, Tahmidy, *Suara dari Poso, Kerusuhan, Konflik dan Resolusi*, (Jakarta: YAPPIKA, 2003); Karnavian, Tito, *Indonesian Top Secret, Membongkar Konflik Poso*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008).

154 Lasahido, Tahmidy, *Suara dari Poso, Kerusuhan, Konflik dan Resolusi*, (Jakarta: YAPPIKA, 2003).

155 Wawancara Johari Efendi & Akiko Horiba dengan mantan wakil Bupati, Poso, 12 Maret 2010.

156 Aditjondro, George, *Kerusuhan Poso dan Morowali, Akar Permasalahan dan Jalan Keluarnya*, (Jakarta, ProPatria 2004); Arianto, Sangaji (2005), *Rumput Kering di Balik Anyir Darah Konteks Etno Religius dari Tragedi Kemanusiaan Poso*, (Palu: Yayasan Tanah Merdeka, 2005).



Aparat keamanan dan penduduk, tampak belakang, mengamati puing-puing yang hangus dari toko-toko milik penduduk Kristen yang dibakar oleh kelompok-kelompok Muslim di Poso pada 6 Desember 2001. © AP Photo/str

Kelelawar atau ninja yang dipimpin oleh Fabianus Tibo membunuh 3 orang di kampung Mo-Engko. Kekerasan meningkat secara signifikan ketika serangan dilakukan ke kampung Situwu Lemba, atau dikenal sebagai Kilo Sembilan. Kelurahan ini adalah daerah transmigrasi suku Jawa Muslim dan mempunyai pesantren bernama Wali Songo. Sekitar 70 orang dibunuh atau hilang dalam penyerangan tersebut. Kota Poso menjadi target dan membuat banyak Muslim mengungsi dari kota. Penyerangan Kilo Sembilan memicu umat Muslim disekitarnya untuk angkat senjata. Hal ini juga membuat tentara Indonesia menurunkan lebih banyak anggotanya.<sup>157</sup>

Pada Agustus 2000, Presiden Abdurrahman Wahid diundang oleh empat Gubernur Sulawesi untuk pertemuan damai, mengumpulkan 14 ketua adat dari kabupaten Poso. Inisiatif yang dikenal sebagai *Rujuk Sintuwu Maroso* ini diselenggarakan

oleh pemerintah provinsi, pejabat kabupaten Poso dan 4 Gubernur di Sulawesi – tapi hanya sedikit hasilnya.

Pada April 2001, kemarahan yang memuncak dari komunitas Muslim terlihat dengan permintaan mereka untuk hukuman mati atas 3 orang Kristen – Fabianus Tibo, Marinus Riwu dan Dominggus Dasilva – yang dituduh terlibat dalam penyerangan Kilo Sembilan. Kelompok ekstrim dari luar Poso juga mengeluarkan amarahnya dan pada Juli 2001, beribu-ribu anggota Laskar Jihad (kaum militan Muslim yang berbasis di Jawa) tiba di Poso, menandai dimulainya tahap keempat dari konflik. Keterlibatan mereka di konflik ini mengubah dinamikanya, memberikan tambahan yang signifikan untuk umat Muslim, yang menyerang dan membakar perkampungan Kristen disekitar kota Poso. Konflik ini menjadi sangat satu pihak sekarang.

Pada Desember 2001, serangan yang dikoordinasi oleh kelompok-kelompok Muslim terjadi di beberapa kampung, dari Betalembah ke Sanginora, menandai dimulainya tahap kelima dari konflik. Pemerintah

<sup>157</sup> Ecip, Sinansari (2002), hal. 20-23.

**Gambar 1: Peta Poso**



Sumber : Kantor Regional OCHA untuk Asia-Pasifik.

pusat mengirim 2000 petugas untuk mencoba mengatasi kekerasan di Poso, sehingga total petugas keamanan menjadi sekitar 3500 di daerah itu. Pada saat yang sama, Pemerintah menggagasi pembicaraan politik yang memuncak menjadi Deklarasi Damai Malino (Malino I) yang ditandatangani tanggal 21 Desember 2001 oleh para pemimpin Muslim dan Kristen. Deklarasi ini menyerukan semua pihak untuk mengakhiri semua kekerasan, dan walaupun ada kekurangannya, mempunyai beberapa hasil. Bentrokan langsung antara dua komunitas ini berkurang, walaupun kadang-kadang masih terjadi pemboman dan penembakan yang sebagian besar dilakukan oleh kelompok Muslim. Ketiga orang Kristen yang dicurigai melakukan penyerangan Kilo Sembilan diadili pada September 2006, yang akhirnya memicu protes yang berakibat kekerasan.

Keberhasilan mengurangi kekerasan ini sebagian dikarenakan petugas keamanan, yang kepercayaannya bertambah setelah Malino I ditandatangani dan menjadi makin bertekad untuk menahan mereka yang melakukan penyerangan. Kemungkinan puncak semuanya ini adalah serangan polisi pada 2007

ke Tanah Runtuh, yang merupakan markas Laskar Mujahidin dan Laskar-laskar setempat, yang merupakan daerah yang dihindari sebelumnya.<sup>158</sup> Namun, kenyataan bahwa konflik yang bertahun-tahun ini telah menjadikan komunitas tersebut terpisah – di mana Muslim berpusat di sekitar Poso dan Kristen di sekitar Tentena – juga telah menghilangkan motivasi dan kemampuan untuk melakukan penyerangan.

### Latar belakang Sejarah

Poso mempunyai sejarah panjang di mana beberapa komunitas agama tinggal berdampingan – dalam ketegangan namun tanpa kekerasan berarti. Islam masuk ke perairan Poso melalui pedagang Muslim dari Bugis dan Arab, sedangkan penduduk di dataran tinggi tetap tidak beragama. Pada akhir 1800, Belanda melebarkan penjajahan ke wilayah ini dan

<sup>158</sup> Kelompok-kelompok ini memperpanjang konflik Poso dengan serangan bom tambahan. Kesepakatan Malino adalah titik balik konflik namun bukan merupakan akhirnya, yang baru tercapai setelah penyerangan ke Tanah Runtuh.

## Kotak 1: Kronologi konflik Poso<sup>159</sup>

| Tahap pertama          |           |                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1998                   | Desember  | Kerusuhan dimulai waktu malam Natal, selama bulan Ramadan, berlangsung selama 3 hari.                                                                                                                                                           |
| 1999                   | Juni      | Pemilihan Umum di Indonesia.                                                                                                                                                                                                                    |
|                        | Oktober   | Kabupaten Morowali dibentuk dari sebagian kabupaten Poso. Bupati dan wakil bupati baru dipilih, dan keduanya adalah Muslim.                                                                                                                     |
|                        |           | Herman Parimo, seorang pemimpin Kristen yang disegani, dibawa ke pengadilan dan dihukum penjara 15 tahun atas perannya memprovokator konflik pada 1998.                                                                                         |
|                        |           | Agfar Patanga, adik dari bupati Arif Patanga dihukum 6 bulan penjara untuk perannya.                                                                                                                                                            |
|                        |           | Yahya Patirol, calon bupati, di serang di Hotel Wisata di kota Poso.                                                                                                                                                                            |
| Tahap kedua            |           |                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2000                   | April     | Perkelahian antara pemuda Muslim dan Kristen dimulai di terminal bus Poso di Lombogia, berkembang menjadi kerusuhan yang membuat sejumlah besar umat Kristen mengungsi.                                                                         |
| Tahap ketiga           |           |                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2000                   | Mei       | Sekelompok Kristen yang dipimpin oleh Fabianus Tibo menuju kota Poso dan membunuh 3 orang di kampung Mo-Engko. Sebuah pesantren di Kilo Sembilan diserang, mengakibatkan lebih dari 70 orang wafat. Banyak orang yang mengungsi dari kota Poso. |
|                        | Juni      | Konflik menyebar luas keseluruh Poso.                                                                                                                                                                                                           |
|                        | Agustus   | Presiden Wahid mengunjungi Poso. Upacara <i>Rujuk Sintuwu</i> Maroso untuk rekonsiliasi diadakan.                                                                                                                                               |
| 2001                   | April     | Umat Muslim meminta hukuman mati untuk 3 orang Kristen yang dituduh terlibat dalam serangan di Kilo Sembilan.                                                                                                                                   |
|                        | Juni      | 3 orang Kristen yang terlibat dalam serangan di Kilo Sembilan dibawa ke pengadilan.                                                                                                                                                             |
| Tahap keempat          |           |                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2001                   | Juli      | Umat Kristen bergerak dari Tentena ke Poso menuntut agar tanahnya dikembalikan ke mereka. Serangan di Buyung Katedo menyebabkan 14 orang Muslim meninggal, memicu pembalasan dari umat Muslim di kota Poso. Laskar Jihad tiba di Poso.          |
| Tahap kelima           |           |                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2001                   | Desember  | Penduduk kampung Tabalu menyerang kampung-kampung dari Betalembeh sampai Sanginora. Deklarasi Damai Malino (Malino I) di negosiasikan                                                                                                           |
| Tahap setelah Malino I |           |                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2002                   |           | Ledakan bom dan serangan tembakan terjadi secara tersebar di kabupaten Poso sepanjang tahun.                                                                                                                                                    |
| 2003                   | Desember  | Kabupaten Tojo una-una dibentuk dari bagian kabupaten Poso.                                                                                                                                                                                     |
| 2003–2004              |           | Beberapa serangan misterius terjadi di beberapa kampung. Pemboman terjadi di Poso.                                                                                                                                                              |
| 2005                   | Mei       | Sebuah bom meledak di sebuah pasar di Tentena, merupakan serangan terbesar dijenisnya.                                                                                                                                                          |
|                        | Agustus   | Sebuah serangan misterius terjadi di kampung Sepe-Silanca menyebabkan lima orang meninggal.                                                                                                                                                     |
|                        | Oktober   | Tiga pelajar SMA Kristen dipenggal kepalanya.                                                                                                                                                                                                   |
| 2006                   | September | Pemimpin Kristen, Fabianus Tibo dan dua orang lainnya yang dituduh memimpin serangan Kilo Sembilan, dijatuhi hukuman.                                                                                                                           |
|                        | Oktober   | Polisi mengumumkan daftar 29 orang yang diduga terlibat konflik.                                                                                                                                                                                |
| 2007                   | Januari   | Operasi pertama dan kedua polisi terhadap kelompok teroris dilakukan.                                                                                                                                                                           |

159 Penjelasan detail tentang 5 tahap konflik Poso dapat dilihat: Lasahido, Tahmidy (2003); and Ecip, Sinansari, (2002).



Photo reruntuhan dari kampung yang dibakar di Poso, 8 Desember 2001.  
REUTERS/STR New

agama Kristen diperkenalkan, terutama di daerah dataran tinggi. Perpindahan agama mereka membuat mereka mendapatkan status yang lebih baik di antara orang Belanda. Pusat Gereja Kristen Reformasi didirikan di Tentena disekitar danau Poso. Orang asli Poso dikenal sebagai Pamona. Di Tentena, komunitas asli bersatu karena pengalaman penjajahan yang sama dan jaringan gereja yang kuat. Identitas Pamona menjadi kompleks dan diperdebatkan – awalnya merupakan kelompok yang berdasarkan geografis dan bahasa di dataran tinggi, tetapi karena daerah perairan menjadi Muslim dan daerah dataran tinggi menjadi Kristen, dimensi keagamaan Kristen juga dipakai. Maka pengalaman penjajahan menghasilkan identitas berorientasi sekitar agama, juga mengarahkan ke komunitas-komunitas yang semakin terpisahkan secara geografis.

Selama jaman Soeharto, istilah Pamona yaitu *Sintuwu Maroso* ('Kuat ketika bersatu' atau 'Kesatuan yang Kuat') dipropagandakan oleh Pemerintah sebagai usaha untuk menyatukan penduduk dataran

tinggi dan perairan, namun hanya sedikit hasilnya.<sup>160</sup> Poso menjadi semakin beragam etnisnya selama era Soeharto karena migrasi spontan dari Sulawesi Selatan dan transmigrasi yang disponsori pemerintah dari Jawa dan Bali yang dimulai sejak awal 1950an. Jalan layang Trans-Sulawesi yang menghubungkan Sulawesi Utara dan Selatan memfasilitasi migrasi, terutama bagi mereka yang datang secara sukarela diluar program transmigrasi pemerintah pusat. Banyak orang Bugis dari Sulawesi Selatan pergi ke Poso pada 1980an karena kesempatan di perdagangan coklat. Pada 1997, hampir duapertiga penduduk Poso adalah Muslim dan sepertiga adalah Kristen. Institusi politik menjadi semakin didominasi oleh umat Muslim.

Ketika kebijakan nasional berpihak kepada Islam pada akhir dekade Orde Baru, hal ini memperdalam persepsi komunitas terhadap keberpihakan

<sup>160</sup> Aragon, Lorraine, "Kekerasan gabungan di Poso, Sulawesi Tengah; di mana orang makan ikan dan ikan makan orang", *Indonesia*, Volume 72 (2001), hal.71.

ekonomi dan politik terhadap Muslim dimasa lalu dan menimbulkan diskriminasi untuk Kristen pada saat ini dan masa depan.

Dengan bertambahnya jumlah pendatang Muslim, dan meningkatnya dominasi mereka disektor ekonomi, ketegangan antara dua komunitas agama tersebut bertambah, terutama mengenai kekuatan politik.

Walaupun ketegangan antara umat Muslim dan Kristen telah berkembang sebelum 1998, kekerasan terbuka masih jarang, selain sebuah serangan oleh kelompok pemuda Kristen kampung Madale yang merusak mesjid dan sekolah Islam di kampung Tegalrejo pada 1995. Ketegangan tersebut bisa diatasi dengan baik oleh polisi dan militer.<sup>161</sup>

## Inisiatif penyelesaian konflik

### Inisiatif pemerintah setempat

Ada banyak inisiatif pengelolaan konflik yang dilakukan oleh elite provinsi, kabupaten dan individu – yang kebanyakan tidak efektif karena sedikitnya koordinasi antara pemerintah provinsi dan kabupaten. Sebagai akibatnya adalah kegagalan untuk menggabungkan kelebihan yang dimiliki oleh pemerintah provinsi (sumber daya keuangan) dan pemerintah kabupaten (jaringan setempat yang luas dan pengetahuan geografis).

**Inisiatif pemerintah kabupaten tidak akan berhasil tanpa keterlibatan aktif dari pemimpin komunitas setempat – tentu saja, peran pemerintah setempat adalah lebih untuk mengumpulkan para pemangku kepentingan dan memfasilitasi diskusi untuk menghentikan kekerasan.**

Pada tahap pertama konflik, bupati Arif Patanga mengadakan beberapa pertemuan termasuk pertemuan penting Musyawarat Pimpinan Daerah (MUSPIDA) setelah terjadi kerusuhan pada malam tanggal 24 Desember 1998. Pertemuan tersebut diadakan pada 25 Desember malam untuk mempertimbangkan cara mengatasi kekerasan.<sup>162</sup> Pertemuan ini diikuti oleh parlemen setempat, militer, polisi, pengacara, hakim, pemimpin agama

dan komunitas. Para wakil umat Kristen dan Muslim menandatangani deklarasi yang meminta mereka yang bukan dari kota Poso untuk kembali ke kampungnya dan agar komunitas Kristen dan Muslim tidak menimbulkan gangguan. Kelompok ini juga memutuskan untuk membatasi penjualan alkohol di kabupaten Poso untuk meminimalkan kekerasan, karena umat Muslim sebelumnya telah menyerang toko, hotel dan restoran yang ditemukan menjual alkohol. Pada 27 Desember, Arif Patanga dan yang lainnya yang terlibat dalam MUSPIDA pergi ke daerah di mana orang-orang berkumpul untuk menyerukan mengakhiri kekerasan. Pemimpin keagamaan Islam dan Kristen merangkul satu sama lain sebagai tanda kerjasama didepan umum. MUSPIDA ini menghentikan kekerasan untuk sementara.<sup>163</sup>

Inisiatif pemerintah kabupaten tidak akan berhasil tanpa keterlibatan aktif dari pemimpin komunitas setempat – tentu saja, peran pemerintah setempat adalah lebih untuk mengumpulkan para pemangku kepentingan dan memfasilitasi diskusi untuk menghentikan kekerasan. Tugas ini dipermudah karena fakta bahwa pada tahap konflik ini tidak ada kelompok radikal atau petugas keamanan dari luar Poso yang terlibat. Lebih sedikit kepentingan yang dipertaruhkan pada saat ini. Tindakan kekerasan tidak direncanakan, seperti terbukti dengan penggunaan senjata tradisional (berbeda dengan senjata api yang dipergunakan pada tahap belakangan konflik ini).<sup>164</sup>

Pada tahap kedua konflik, polisi berada di antara kedua kelompok Muslim dan Kristen, tetapi dalam usaha yang sia-sia untuk menghentikan kekerasan, akhirnya malah menembaki kedua belah pihak. Karena umat Muslim yang melakukan lebih banyak penyerangan, lebih banyak jatuh korban dipihak mereka sehingga memperburuk ketegangan. Tambahan sebanyak 200 petugas keamanan diturunkan dari Palu.<sup>165</sup> Pada 18 April, Gubernur Sulawesi Tengah mengunjungi Poso dan menyerukan ketenangan.

<sup>161</sup> Lasahido, Tahmidy (2003), hal.40.

<sup>162</sup> Karnavian, Tito (2008), hal.53.

<sup>163</sup> Ecip, Sinansari (2002), hal.9-10; Wawancara Johari Efendi & Akiko Horiba dengan Yahya Mangun, pemimpin Muslim di Lawanga, Kota Poso, Poso, 10 Maret 2010.

<sup>164</sup> Wawancara Johari Efendi dengan Daud Somba, pekerja LSM di Poso, Poso, 10 Desember 2010.

<sup>165</sup> Sebelum konflik dimulai, ada 200 petugas keamanan di Poso. Tambahan sebanyak 300 polisi diturunkan segera setelah tahap pertama konflik. Pada 17 April, tambahan 100 tentara dan 100 polisi diturunkan, sehingga total petugas keamanan menjadi 700. (2002), hal. 15.

Pertemuan-pertemuan antara pemimpin komunitas dan pejabat pemerintah kabupaten terjadi antara tanggal 17 dan 23 April 2000.<sup>166</sup> Pada pertemuan pertama disetujui bahwa semua pihak harus bekerja sama untuk menghindari masuknya orang dari luar Poso, sedangkan pada pertemuan kedua, umat Muslim meminta penarikan Brigade Mobil (BRIMOB) karena peran mereka yang tidak membangun. Konflik ini menjadi lebih susah dikendalikan dibanding tahap pertama. Seperti pernyataan seorang mantan wakil bupati berikut ini:

*“Kerusuhan pertama terjadi dari tanggal 25 hingga 27 Desember 1998. Dalam satu minggu kerusuhan berhenti. Kami bereaksi dengan cepat dan dapat mengendalikan situasi dengan berkoordinasi dengan pemimpin kampung dan agama setempat. Namun, ketika kekerasan terjadi lagi di bulan April 2000, banyak elemen luar yang terlibat dalam konflik ini.”*<sup>167</sup>

Elemen-elemen luar dalam konteks ini merujuk ke masalah politik, terutama kekecewaan komunitas Kristen karena tidak mendapat posisi dalam pemilihan bupati. Pada 19 April, bupati Poso, anggota MUSPIDA dan pemimpin-pemimpin Muslim berkeliling kabupaten untuk meminta rakyat agar tenang dan kembali ke kampungnya. Pada saat pertemuan lain antara para pemimpin setempat dan pemerintah kabupaten diadakan pada 23 April, kekerasan massal telah surut.<sup>168</sup>

Namun, ketika kekerasan baru terjadi pada Mei 2000 pada tahap ketiga konflik, banyak senjata modern dipergunakan dan lebih besar koordinasi dan perencanaan serangan.<sup>169</sup> Pada 24 Mei, kelompok Kristen datang dari selatan dan sekitar Tentena memasuki dan menyerang Poso dari lima arah yang berbeda termasuk kampung Mo-Engko dan Kilo Sembilan. Ketika pemerintah kabupaten di Poso bertanya ke pemerintah wilayah di Tentena mengenai kebenaran isu mengenai serangan yang akan datang tersebut, pejabat Tentena menyangkal

mengetahuinya, meskipun mereka diharapkan seharusnya mengetahui rencana tersebut. Polisi yang berusaha memasuki Poso dari daerah Makassar dihambat dengan batang-batang kayu yang diletakkan di jalan.

Sebagai tanggapan, pemerintah setempat dan petugas keamanan mengadakan pertemuan gabungan pada 12 Juni 2000 yang terdiri dari mereka yang terlibat dalam MUSPIDA sebelumnya dan para pemimpin agama. Mereka meminta kedua pihak komunitas Kristen dan Muslim untuk menyerahkan senjatanya pada 15 Juni. Tidak ada senjata yang diserahkan.<sup>170</sup>

Inisiatif lain termasuk pertemuan empat Gubernur Sulawesi di Manado yang menghasilkan 6 hal kesepakatan.<sup>171</sup> Para Gubernur tersebut kemudian menerbitkan pernyataan pada saat pertemuan tahunan di bulan Agustus 2000, menekankan bahwa konflik adalah musuh bersama rakyat Sulawesi dan memutuskan untuk mengundang Presiden Wahid ke Poso. Setelah pertemuan tersebut, Gubernur Sulawesi Tengah mengunjungi Presiden Wahid untuk meminta bantuan beliau dan mengundangnya ke Poso, yang diterima oleh Presiden. Menjadi perdebatan kemudian antara para Gubernur dan pejabat di Poso adalah bagaimana sebaiknya menyambut Presiden. Para Gubernur sepakat dengan ide menggunakan adat<sup>172</sup> dan melakukan upacara rekonsiliasi berbasis komunitas yang tradisional. Para Gubernur membentuk kelompok yang terdiri dari 13 ketua dewan adat bernama *Rujuk Sintuwu Maroso* atau ‘Membangun Kesatuan yang Kuat’.

Pada 22 Agustus 2000, Presiden Wahid datang ke Poso dan kesepakatan Rujuk Sintuwu Maroso dibacakan didepan Presiden menggunakan bahasa Pamona. Namun tidak semua pihak teridentifikasi dengan penggunaan adat, bahasa Pamona dan 13 ketua adat yang dipilih – terutama pendatang dari Jawa dan Bugis – dan oleh karenanya kesepakatan ini

166 Lasahido, Tahmidy (2003), hal.50. Lihat juga: Ecip, Sinansari (2002), hal.96.

167 Wawancara Johari Efendi & Akiko Horiba dengan mantan wakil bupati Poso, Poso, 10 Maret 2010.

168 Rozi, Syafuan, Mashad, Dhururudin dll (2005), *Hubungan Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Indonesia, Daerah Konflik Sulteng, Maluku dan Maluku*, (Jakarta: LIPI Press, 2005). Lihat juga: Ecip, Sinansari (2002), hal.96.

169 Rozi, Syafuan, Mashad, Dhururudin dll. (2005), hal.43.

170 Lasahido, Tahmidy (2003), hal.63.

171 Pertemuan tersebut terjadi tanggal 28 Juli 2000 dan dihadiri oleh empat Gubernur Sulawesi (Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara.) Enam hal yang disepakati adalah (1) menjadi bebas dari segala macam konflik (2) mengadakan pertemuan lanjutan di Tentena (3) meminta bantuan Presiden (4) meminta bantuan dari donor internasional (5) melibatkan pemimpin informal dalam proses rekonsiliasi di setiap tingkat dan (6) menyediakan bantuan psikologi untuk pengungsi. Ecip, Sinansari (2002), hal. 97.

172 Adat adalah kumpulan hukum kebiasaan atau aturan tradisional yang tidak tertulis yang mengatur kebiasaan sosial, politik dan ekonomi, juga penyelesaian perselisihan.

hanya sedikit artinya bagi mereka. Penggunaan adat adalah tidak tepat pada tingkat tertentu, karena adalah pemimpin agama bukan pemimpin adat yang lebih terlibat aktif dalam konflik. Yang lebih penting, pemimpin adat lebih terpusat pada sub-etnis tertentu daripada secara geografis. Maka ketika 13 ketua adat dipilih untuk mewakili 13 wilayah dan membentuk dewan adat, hal ini tidak sesuai dengan kebiasaan tradisional. Setelah kunjungan presiden, pemerintah provinsi membentuk tim rekonsiliasi Rujuk Sintuwu Maroso tapi inisiatif ini kurang diterima oleh bupati Poso sehingga gagal memberikan kemajuan.

Pemerintah provinsi juga meminta pemerintah pusat untuk mengadakan pemekaran. Di dalam kabupaten Poso, kabupaten Morowali dibentuk pada Oktober 1999 dan Tojo una-una pada Desember 2003. Walaupun hal ini merupakan hasil perebutan sumber daya di antara para elite dan perwujudan keinginan kelompok etnis berbeda untuk mengatur dirinya sendiri – dan bukan merupakan strategi pengelolaan konflik – namun mempunyai efek penting pada konflik.

Politik di Poso telah menjadi perebutan antara tiga kelompok: yang berasal dari Tojo, Bungku dan Pamona.<sup>173</sup> Ketika Poso masih merupakan satu daerah kekuasaan yang besar, kompetisi tiga kelompok ini sangat kuat – namun setelah dipisahkan menjadi 3 daerah melalui pemekaran, tiap daerah mempunyai kekuasaan atas daerahnya sendiri. Pemekaran menciptakan kesempatan kerja dan posisi politik, yang memberikan para elite pada khususnya jalan mencapai kekuasaan selain melalui konflik. Banyak orang meninggalkan Poso dan kembali ke daerahnya untuk terlibat dalam pemerintahan setempat yang baru dibentuk.

### Inisiatif pemerintah pusat

Salah satu inisiatif penyelesaian konflik pemerintah pusat yang paling berarti adalah Deklarasi Damai Malino pada Desember 2001, atau sering disebut sebagai Malino I. Dari sejak dimulai hingga selesainya, keseluruhan proses ini memakan waktu kurang dari dua bulan. Pada November 2001, pemimpin Kristen yang terkemuka, Pastor Tubondo, datang ke Jakarta menemui Menteri Koordinasi Politik, Hukum dan Keamanan (Susilo Bambang Yudhoy-

ono) dan Menteri Koordinasi Kesejahteraan Masyarakat (Jusuf Kalla) dan Menteri Pertahanan (Abdul Jalil). Beliau meminta pemerintah untuk mengatasi konflik di Poso dan karena posisinya yang tinggi di gereja, diartikan sebagai tanda bahwa komunitas Kristen secara luas lebih siap untuk perdamaian. Hal ini tidak mengherankan karena komunitas Kristen adalah pihak yang lebih banyak menerima serangan belakangan ini.<sup>174</sup>

Jusuf Kalla yang berasal dari Sulawesi dan mempunyai jaringan yang kuat disana, mengirimkan tim kecil ke Poso dan Tentena untuk menilai situasi dan memilih sepuluh umat Kristen dan sepuluh Muslim yang akan diajak konsultasi.<sup>175</sup> Pada 14 Desember 2001, Jusuf Kalla bertemu kelompok kecil ini secara terpisah di Makassar dan memberikan 3 opsi: membiarkan konflik terus berlangsung, menggunakan kekuatan keamanan untuk mengambil tindakan atau membiarkan Pemerintah memfasilitasi kesepakatan damai.<sup>176</sup> Ketika diberikan pilihan seperti itu, kelompok-kelompok tersebut memilih untuk negosiasi damai dan lalu Jusuf Kalla memutuskan untuk mengadakan perundingan damai melibatkan 25 umat Muslim dan 23 Kristen.

**Fakta bahwa konflik ini telah meluas melibatkan kelompok radikal seperti Laskar Jihad juga meningkatkan kekhawatiran internasional.**

Penerimaan Pemerintah yang hangat mungkin sebagian karena ditekan oleh Amerika (dalam bulan-bulan setelah serangan 11 September 2001) untuk mengambil tindakan atas kelompok radikal Muslim. Untuk tingkat tertentu, hal ini mendorong Pemerintah Indonesia memperlihatkan komitmen serius untuk mengatasi konflik, terutama karena militer Amerika pernah terlihat aktif di Mindanao di Filipina, dekat Sulawesi.<sup>177</sup>

173 Tokoh-tokoh penting meliputi: Arif Patanga dari Tojo; Abdul Muin Pusadan dari Bungku; serta Yahya Patirot dan Eddy Bungku dari Pamona.

174 Lasahido, Tahmidy (2003), hal.28-29.

175 Ecip, Sinansari (2002), hal.89. Lihat juga: Syafuan Rozi, Dhurorudin Mashad, dll. (2005), hal.47.

176 Ecip, Sinansari (2002), hal.85-86. Ketiga opsi ini dipresentasikan sedikit berbeda disumber lain, seperti Adi Susilo, Taufik, *Membaca JK Biografi Singkat Jusuf Kalla*, (Yogyakarta: Garasi House of Book, 2010). Buku ini menyatakan bahwa ketiga opsi Jusuf Kalla adalah: memberikan senjata dan amunisi kepada kedua belah pihak yang bersengketa untuk membunuh satu sama lain, menambah militer ke daerah konflik, atau membiarkan Pemerintah dapat memfasilitasi negosiasi damai.

177 Lasahido, Tahmidy (2003), hal.109-110.

## Kotak 2: Sepuluh poin dalam Deklarasi Malino I

1. Menghentikan semua bentuk konflik dan perselisihan.
2. Menaati semua bentuk dan upaya penegakkan hukum dan mendukung pemberian sanksi hukum bagi siapa saja yang melanggar.
3. Meminta aparat negara bertindak tegas dan adil untuk menjaga keamanan.
4. Untuk menjaga terciptanya suasana damai, menolak memberlakukan darurat sipil serta campur tangan pihak asing.
5. Menghilangkan seluruh fitnah dan ketidakjujuran terhadap semua pihak dan menegakkan sikap saling menghormati dan memaafkan satu sama lain, demi terciptanya kerukunan hidup bersama.
6. Tanah Poso adalah bagian integral dari Republik Indonesia. Karena itu, setiap warga negara memiliki hak untuk hidup, datang, dan tinggal secara damai dan menghormati adat istiadat setempat.
7. Semua hak-hak dan kepemilikan harus dikembalikan kepada pemiliknya yang sah, sebagaimana adanya sebelum konflik dan perselisihan berlangsung.
8. Mengembalikan seluruh pengungsi ke tempat asal masing-masing.
9. Bersama pemerintah melakukan rehabilitasi sarana dan prasarana ekonomi secara menyeluruh.
10. Menjalankan syariat agama masing-masing dengan cara dan prinsip saling menghormati dan menaati segala aturan yang telah disetujui, baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan pemerintah dan ketentuan lainnya.

Fakta bahwa konflik ini telah meluas melibatkan kelompok radikal seperti Laskar Jihad juga meningkatkan kekhawatiran internasional. Pernyataan dari Hendro Priyono, kepala Badan Intelijen Negara bahwa Poso adalah rumah tempat latihan teroris, mendapat perhatian khusus.<sup>178</sup>

Di dalam komunitas Kristen, pertemuan para pemimpin komunitas diadakan di Tentena untuk memutuskan para wakil yang akan dikirim ke perundingan damai Malino. Ke 23 delegasi tersebut berasal dari semua daerah konflik dan meliputi para wakil dari akademisi, pemuda, dan para pemimpin agama. Dua wanita Tentena dari komunitas Kristen berpartisipasi dalam perundingan damai ini. Proses pemilihan para wakil dari komunitas

Muslim lebih bersifat dari atas ke bawah dan bermasalah (menggambarkan betapa rapuh dan tersebarnya kepemimpinan di komunitas Muslim) dan dari ke 25 wakil Muslim, 12 orang berasal dari Palu, ibukota provinsi yang hampir tidak tersentuh konflik. Hanya satu wanita dari Poso dari pihak Muslim yang terlibat perundingan damai.

Setelah para wakil selesai ditunjuk, Malino I dilaksanakan dalam pertemuan tiga hari. Pada hari pertama, umat Kristen dan Muslim tiba di Makassar, Sulawesi Selatan, tapi tinggal di hotel yang berbeda. Mereka dibawa ke Malino, 70 km dari Makassar pada hari kedua, di mana pemerintah memberikan mereka naskah kesepakatan. Diskusi dilakukan untuk membicarakan apa yang akan diubah dalam naskah tersebut, namun kedua kelompok tidak pernah bersama-sama di dalam satu ruang. Naskah yang baru diberikan dan ditandatangani pada hari ketiga.<sup>179</sup> Tidak mengherankan bila proses yang cepat ini membuat penerimaan yang kurang bahkan dari para pemimpin yang menanda tangani kesepakatan, apalagi komunitas yang mereka wakili.

Menindak lanjuti Deklarasi Malino I, para pemimpin yang menandatangani membentuk Kelompok Kerja Malino (Pokja Malino) ditingkat provinsi, kabupaten dan wilayah. Ditingkat pemerintah pusat, Menteri Koordinasi Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra) dan Menteri Koordinasi Politik dan Keamanan (Menko Polkam) membentuk Komisi Pemantauan Pelaksanaan Deklarasi Malino. Mandat Pokja Malino ditentukan oleh pemerintahan provinsi tanpa konsultasi dengan para bupati atau para wakil komunitas. Tugasnya terbatas untuk menyebarluaskan isi Malino I melalui penyebaran brosur dan menjangkau tempat-tempat keagamaan. Idealnya Pokja Malino diberikan mandat yang lebih besar termasuk inisiatif rekonsiliasi seperti memfasilitasi kembalinya pengungsi.

Publik kurang mendapat informasi yang jelas mengenai mandat dan anggaran yang dialokasikan untuk Pokja Malino dan mengira mereka mempunyai otonomi lebih, padahal faktanya adalah anggaran dikontrol oleh pemerintah provinsi. Dilaporkan bahwa pemerintah provinsi mengalokasikan anggaran Malino I untuk petugas keamanan dan beragam badan pemerintah. Seorang akademisi yang ikut menandatangani deklarasi Malino menyatakan bahwa:

179 Wawancara Johari Efendi & Akiko Horiba dengan dosen Universitas Kristen Tentena yang merupakan wakil komunitas Kristen dalam perbincangan Malino, Poso, 12 Maret 2010.

178 Lasahido, Tahmidy (2003), hal.70.

*“Rakyat Poso mempunyai pandangan yang buruk atas Pokja Malino karena mereka mengira ada banyak uang namun tidak ada implementasi yang terlihat. . . rakyat mengira uangnya hilang karena korupsi. Namun, faktanya adalah hampir semua anggaran itu tidak dialokasikan untuk Pokja Malino, tapi untuk petugas keamanan dan beberapa departemen. Pokja Malino tidak punya cukup uang. Seharusnya Pokja Malino adalah organisasi independen. Kami menginginkannya terpisah dari pemerintah.”<sup>180</sup>*

Inisiatif pemerintah pusat lainnya untuk pengelolaan konflik di Poso adalah termasuk Instruksi Presiden No.14/2005 yang menekankan pendekatan yang terkoordinasi dan komprehensif untuk menyelesaikan konflik Poso dengan melaksanakan deklarasi Malino.<sup>181</sup> Inpres No.7/2008 adalah untuk mempercepat aktivitas pembangunan di Sulawesi Tengah.<sup>182</sup> Namun Inpres tersebut tidak membuat anggaran terpisah dan malahan berusaha mengalihkan dana yang ada sebelumnya. Pemerintah wilayah juga tidak diberikan tanggung jawab khusus mengenai implementasinya walaupun pejabat wilayah mengakui merekalah yang paling tahu benar apa kebutuhannya:

*“Kami tidak tahu secara tepat total anggaran Inpres 14. Semua anggaran seharusnya datang ke kabupaten Poso untuk implementasi aktivitas rekonstruksi. Namun, pemerintah pusat mengalirkan bantuan lewat pemerintah provinsi. Tidak semuanya tiba di kabupaten Poso. Uang mengalir ke tiap departemen di provinsi ini dan kami di kabupaten Poso tidak dapat mengendalikan apa-apa. . . Kami tahu masalahnya karena kami adalah rakyat Poso, tapi kami tidak dapat memutuskan bagaimana menggunakan uangnya.”<sup>183</sup>*

Menko Kesra juga terlibat dalam pendistribusian dana bagi rehabilitasi dan rekonstruksi Poso, pada awalnya mengalirkan dana melalui bupati. Pada 2005,

Menko Kesra memberikan Rp.58 milyar kepada para bupati pada tingkat kabupaten. Namun Menko Kesra tidak memberikan rekomendasi mengenai cara penggunaan dana tersebut. Terjadi salah perkiraan kemampuan pemerintah kabupaten yang cenderung meningkatkan pengeluaran untuk aktivitas yang tidak berhubungan dengan konflik, seperti seragam Hansip, daripada mengembangkan proyek usaha perdamaian.

Pada 2007, Menko Kesra menyiapkan anggaran lain untuk rehabilitasi dan rekonstruksi di Poso sekitar Rp.18 milyar. Namun kali ini Menko Kesra tidak mendistribusikan bantuan tersebut melalui pemerintah kabupaten melainkan memutuskan memberikan bantuan tersebut langsung ke kelompok komunitas, kebanyakan untuk pendidikan tapi juga untuk proyek lain yang dianggap mempercepat rekonsiliasi. Suatu contoh adalah menyediakan kapal-kapal pancing untuk dipergunakan baik oleh umat Kristen maupun Muslim.<sup>184</sup> Seorang pejabat Menko Kesra menjelaskan alasan kebijakannya berpaling dari mengalirkan dana melalui bupati sebagai berikut:

*“Pada awalnya, kami mendistribusikan bantuan langsung ke kabupaten Poso. Namun pejabat kabupaten Poso menggunakan dana tersebut untuk membuat seragam baru bagi pegawai sipil dan aktivitas rutin lainnya. Mereka tidak tahu bagaimana menggunakan dana untuk rehabilitasi dan rekonsiliasi.”<sup>185</sup>*

Sebagian bantuan diberikan untuk mereka yang terlibat langsung dalam perkelahian. Pada 2005, Menko Kesra memberikan uang untuk pejuang dari kedua belah pihak dengan harapan akan menghalangi mereka terlibat dalam konflik selanjutnya. Pada 2007, anggaran Menko Kesra mengambil pendekatan yang berbeda. Kantor Polisi Provinsi Sulawesi Tengah bekerja melalui Yayasan Bina Bangsa Mandiri (YB2M) membangun program pelatihan untuk pejuang sehingga mereka dapat menemukan mata pencaharian lain seperti menjadi mekanik atau petani ikan danau. Pelatihan tersebut berguna tapi tidak dilakukan

<sup>180</sup> Wawancara Johari Efendi & Akiko Horiba dengan dosen Universitas Kristen Tentena yang merupakan wakil komunitas Kristen di perbincangan Malino, Poso, 12 Maret 2010.

<sup>181</sup> *Langkah-Langkah Komprehensif Penanganan Permasalahan Poso*, Instruksi Presiden, terbit 12 Oktober 2005.

<sup>182</sup> Instruksi Presiden No. 7/2008, 23 Agustus 2008.

<sup>183</sup> Wawancara Johari Efendi & Akiko Horiba dengan wakil bupati Poso, Poso, 10 Maret 2010.

<sup>184</sup> Yang paling ahli menangkap ikan secara tradisional adalah kaum Muslim. Kristen mendominasi beberapa daerah perairan tapi tidak mempunyai keahlian menangkap ikan. Dengan menyediakan kapal dilihat sebagai satu cara untuk meningkatkan ketergantungan antara dual komunitas.

<sup>185</sup> Wawancara Johari Efendi dengan pejabat di Menko Kesra, Jakarta, 10 September 2009.

secara strategis seperti seharusnya. Contohnya, bengkel didirikan untuk mekanik tapi didaerah yang sedikit dilewati kendaraan.

Pengeluaran Menko Kesra pada umumnya adalah untuk kepentingan khusus. Pendidikan mendapat perhatian khusus karena dianggap sebagai “salah satu sistem pencegahan konflik dimasa depan di Poso.”<sup>186</sup> Menko Kesra membangun Pesantren Ittihadul Ummah di kampung Tokorondo untuk komunitas Muslim, sumber pendidikan yang penting dan lebih moderat dibanding Tanah Runtu yang diyakini telah menghasilkan dan melindungi kelompok radikal.<sup>187</sup> Menko Kesra juga membangun Universitas Kristen Tentena di Tentena untuk komunitas Kristen pada 2007. Pembukaan kedua sekolah tersebut disambut dan banyak program rekonsiliasi dan perdamaian dilakukan – walaupun memerlukan waktu untuk mendapatkan hasil dari investasi tersebut. Cara-cara tersebut mungkin dapat mencegah kekerasan dari awalnya, seperti yang dikemukakan oleh mahasiswa Universitas Tadulako di Palu: *“Jika pemerintah pusat melakukan inisiatif pengelolaan konflik lebih awal, maka konflik Poso tidak akan sampai menyebar ke daerah sekitarnya.”*<sup>188</sup>

Namun, walaupun ada masalah dengan Malino I, implementasi dan dana rekonstruksi yang ada membawa titik balik untuk konflik ini. Petugas keamanan mulai menegakkan hukum, menangkap mereka yang membawa senjata. Adalah lebih mudah untuk pro-perdamaian setelah Malino I dan kekerasan berkurang secara drastis.

## Penegakan hukum

Ada permintaan yang kuat untuk penegakan hukum bahkan sejak awal mula konflik. Dalam pertemuan pertama dengan para pemimpin setempat dan pemimpin keagamaan di kabupaten Poso pada Desember 1998, semua peserta setuju bahwa kedua belah pihak yang berseteru harus dihukum jika mereka menyerang satu sama lain. Keinginan tersebut juga disetujui dalam kesepakatan Rujuk Sintuwu Maroso yang dibuat oleh para ketua adat pada Agustus 2000.

Namun Pemerintah kesulitan untuk menanggapi permintaan tersebut karena mereka tidak berpen-

galaman dengan kesulitan penegakan hukum dalam konflik komunal di mana, secara alami, banyak orang terlibat. Seperti yang dikemukakan oleh seorang akademisi: *“Kebanyakan orang di daerah konflik adalah tokoh konfliknya. Jika hukum ditegakkan di daerah konflik, maka penjara akan penuh, semua orang di daerah konflik terlibat secara langsung atau tidak langsung.”*<sup>189</sup>

Ada beberapa tindakan terhadap pelaku konflik ditahap awal. Ini termasuk menghukum Herman Parimo (pemimpin Kristen yang dituduh menggerakkan orang dari Tentena pada tahap awal konflik) untuk 15 tahun penjara pada 1999. Agfar Patanga, pemimpin Muslim yang dituduh memprovokasi pada tahap awal konflik, juga mendapat enam bulan penjara. Hukuman tersebut memicu demonstrasi dari pendukung masing-masing dan tetap tidak cukup untuk menghentikan konflik.

Tidak berpengalamannya polisi dengan penegakan hukum selama konflik komunal mempersulit permasalahan. Terlalu banyak penggunaan kekuatan, kebanyakan terhadap kelompok Muslim yang memulai hampir semua kekerasan pada tahap kedua konflik, malahan merangsang serangan terhadap komunitas Kristen.

Selama tahap ketiga konflik, kesepakatan yang difasilitasi pemerintah kabupaten pada 12 Juni 2000 meminta masyarakat untuk menyerahkan senjatanya atau mereka akan ditangkap oleh polisi. Polisi dan petugas keamanan dari Sulawesi Tengah melakukan operasi khusus yaitu Sadar Maleo (oleh polisi) dan Operasi Cinta Damai (oleh milliter) dengan kira-kira 1300 orang, yang mengakibatkan tokoh konflik makin sulit untuk mobilisasi.<sup>190</sup>

Pada Mei 2000, tiga orang Kristen, Fabianus Tibo, Domingus Dasilva, dan Marinus Riwo dituduh melakukan kekerasan dan dibawa ke pengadilan pada 11 Desember 2000. Pada 2001, mereka dijatuhi hukuman mati dan pada September 2006 hukuman tersebut dilaksanakan. Pada tahap ketiga konflik sebanyak 90 orang dibawa ke pengadilan dan dihukum, kebanyakan dari komunitas Kristen karena pada saat itu mereka yang melakukan hampir semua serangan.<sup>191</sup>

186 Wawancara Johari Efendi dengan petugas di Menko Kesra, Jakarta, 10 September 2009

187 Karnavian, Tito (2008), hal.130-135.

188 Wawancara Johari Efendi & Akiko Horiba dengan seorang professor Universitas Tadulako, Palu, 13 Maret 2010.

189 Wawancara Johari Efendi & Akiko Horiba dengan seorang dosen dari Universitas Kristen Tentena yang merupakan wakil komunitas Kristen di perbincangan Malino, Poso, 12 Maret 2010.

190 Lasahido, Tahmidy (2003), hal.55; Karnavian, Tito (2008), hal.64; Saffri Dyah, Lidya Ariesusanty dan Akmadi Abbas, *Dinamika Sosial dan Pembangunan di Kabupaten Poso*, (Subang: LIPI Press, 2006), hal.57-58.

191 Ecip, Sinansari (2002), hal.68.



Anggota petugas anti-teror Indonesia terlibat dalam penyerangan ke pertahanan Islam militan, Senin, 22 Januari 2007 di Poso. Penyerangan ini menjadi pertempuran senjata api selama 3 jam yang mengakibatkan sembilan petugas dan seorang tentara wafat, meurut kepala polisi setempat. AP Photo

Pengadilan merasa kesulitan menghakimi ditengah situasi konflik. Sebenarnya, pada awal konflik, kebanyakan tertuduh dibawa ke pengadilan di Palu, bukan di kabupaten Poso sendiri. Polisi, hakim dan pengacara kadang tidak bebas mengambil keputusan tanpa mendapat tekanan.

Penegakan hukum dipergunakan lebih ekstensif sebagai alat pengelolaan konflik setelah Malino I ditandatangani. Kesepakatan tersebut menggaris bawahi pentingnya *“usaha untuk menegakkan hukum dan mendukung sanksi atas pelanggaran hukum.”* Tapi pendekatan Pemerintah yang berubah tidak disebabkan oleh kata-kata tersebut melainkan karena meningkatnya kepercayaan diri mereka. Malino I adalah deklarasi bahwa negara adalah penting untuk penyelesaian konflik – dan oleh karenanya pejabat negara menjadi berani mengambil tindakan atas tokoh konflik.

Tentu saja selama proses Malino I sedang berlangsung, ada permintaan untuk tindakan yang lebih keras oleh petugas keamanan. Pada 4 Desember 2001,

Presiden Megawati setuju atas operasi keamanan yang terintegrasi di Poso yang dinamakan Operasi Sintuwu Maroso, dimulai sejak 7 Desember 2001 dan bertahan selama enam bulan. Operasi ini mempunyai empat pendekatan: identifikasi hambatan pelaksanaan Malino I; meningkatkan kesadaran publik atas pentingnya penegakan hukum; tindakan pencegahan untuk mengurangi resiko kekerasan antara pihak yang berselisih; dan tindakan penekanan serta menghukum mereka yang melakukan tindakan kriminal.<sup>192</sup> Pada puncaknya, operasi ini melibatkan 4.162 petugas keamanan.<sup>193</sup> Karena makin banyak militer dan polisi yang dikirim ke Poso setelah Malino I ditanda tangani, maka ditempatkan pejabat polisi yang lebih tinggi dan Brigadir Jendral, bukannya Mayor Jendral, suatu tanda yang jelas akan keinginan yang besar untuk penegakan hukum.

<sup>192</sup> Ecip, Sinansari (2002), hal.166-167.

<sup>193</sup> Rozi, Syafuan, Mashad, Dhurorudin, dll (2005), hal.53.

Pada Nopember 2005, Satuan Tugas Bareskrim (Satgas) dikirim ke Poso sebagai tanggapan atas dipenggalnya kepala tiga orang murid SMU Kristen. Satgas ini didukung oleh banyak elemen di polisi, termasuk unit melawan terorisme Detasemen Khusus 88 (Densus 88). Satgas bekerja selama setahun setengah mengidentifikasi jaringan kelompok radikal, dan berpuncak pada serangan polisi tanggal 11 dan 22 Januari 2007 ke Tanah Runtuh di mana kelompok-kelompok tersebut berbasis.<sup>194</sup>

Polisi dikritik karena menunggu terlalu lama untuk mengambil tindakan tersebut. Hal ini sebagian dimotivasi kepercayaan petugas keamanan bahwa penegakan hukum harus 'seimbang' dan bukan ditujukan pada satu komunitas, walaupun mereka yang melakukan lebih banyak serangan. Seperti yang dijelaskan seorang pekerja LSM, "*Semua orang tahu bahwa ada kelompok radikal di Tanah Runtuh, tapi polisi tidak berbuat apa-apa dan hanya mengambil tindakan setelah Fabianus Tibu dihukum.*"<sup>195</sup> Ini menggambarkan pendekatan di Ambon, di mana penegakan hukum baru menjadi efektif setelah baik Jafar Umar Talib maupun Alex Manuputi ditangkap.

Namun, pada awal konflik, umat Kristen menolak dengan apa yang mereka pandang sebagai bias di sistem pengadilan. Antara 2001 dan 2002, 24 orang Kristen dan sembilan Muslim dipenjarakan. Sebagian alasannya adalah karena perbedaan cara mobilisasi komunitas ini – kepemimpinan Kristen lebih jelas dan terorganisasi dengan baik. Hirarkinya membuat mereka yang bertanggung jawab atas serangan lebih mudah diidentifikasi dibanding komunitas Muslim. Umat Kristen juga adalah penggerak konflik pada saat itu.

Adalah sulit untuk menentukan seberapa sukses penegakan hukum dalam mengelola konflik. Penggunaan alat hukum setelah konflik komunal, di mana penyebabnya kompleks dan pelakunya banyak, akan menjadi problematik. Putusan yang diberikan bisa tidak diterima oleh satu komunitas dan dianggap bias. Hukuman mati atas Fabianus Tibo dan dua lainnya, sebagai contoh, dianggap bias oleh komunitas Kristen. Tindakan hukum atas kelompok muslim memicu para ekstrimis untuk melakukan pemboman sebagai pembalasan. Adalah besar keuntungan untuk memberikan impunitas tapi harus dibandingkan dengan akibat tindakan hukum.

## Inisiatif non-pemerintah

Sebelum konflik, tidak ada LSM lokal maupun internasional di Poso – kebanyakan berpusat di Palu – tapi pada 2003 jumlahnya telah berkembang menjadi 40.<sup>196</sup> Hanya setelah 2001, setelah deklarasi damai Malino I, LSM dari Palu dan LSM internasional datang dan membuka kantor di Poso. Sebelum itu, distribusi bantuan darurat hanya dilakukan oleh Departemen Sosial atau melalui institusi keagamaan.

Diseluruh Indonesia, LSM kekurangan pengalaman dalam pembangunan perdamaian dan menyelesaikan konflik. Selama konflik, mereka terpaksa pada menyediakan bantuan kemanusiaan. Karena rakyat Poso hanya mempunyai sedikit pengalaman bekerja dengan LSM, maka memerlukan waktu bagi LSM untuk mendapatkan kerjasama dan kepercayaan publik. Membagikan bantuan darurat dilihat sebagai cara untuk mendapatkan kepercayaan sebelum membuka kantor di Poso atau bergerak menuju aktifitas rekonsiliasi.<sup>197</sup>

LSM di Palu memberi advokasi setempat jika mereka bisa, tapi jika mereka merasa keamanan mereka terancam atau mengenai masalah sensitif, LSM di Jakarta akan memberikan advokasi atas nama mereka.

Fokus ke rekonsiliasi dimulai 2001 ketika kelompok informal yang terdiri dari LSM kedua belah pihak membentuk POKJA-RKP (kelompok kerja rekonsiliasi konflik Poso). Awalnya berbasis di Palu karena dianggap terlalu sulit untuk mendiskusikan masalah perdamaian di Poso dan banyak pengungsi di Poso berasal dari Palu.<sup>198</sup> POKJA-RKP melakukan beberapa aktivitas di Palu sebelum Malino I, termasuk menjadi tempat netral untuk kedua belah pihak yang berselisih untuk berbicara satu sama lain (kadang untuk korban, kadang untuk pejuang). Hal ini membangun kesadaran yang lebih besar di Palu mengenai situasi di Poso dan meningkatkan keyakinan mereka yang terlibat konflik untuk berbicara mengenai masalahnya. Namun, inisiatif ini gagal karena dilakukan dari Palu dan bukan dari Poso sendiri.

196 Wawancara Johari Efendi & Akiko Horiba dengan mantan wakil Bupati Poso, 10 Maret 2010.

197 Wawancara Johari Efendi dengan Udin Ojobolo, Poso, 13 Maret 2010.

198 Lasahido, Tahmidy (2003), hal.67; Wawancara Johari Efendi dengan Daud Somba, pekerja LSM di Poso dan anggota sebelumnya dari POJKA-RKP, Poso, 12 Desember 2010.

194 Karnavian, Tito (2008), vii, hal.126-206.

195 Wawancara Johari Efendi dengan pekerja LSM dari Poso, Poso, 10 Maret 2010.

Akhirnya kelompok kerja ini menjadi Pusat Rekonsiliasi Konflik Poso (PRKP) dan memindahkan basisnya ke Poso. LSM-LSM mulai melakukan pelatihan dan lokakarya mengenai pembangunan perdamaian untuk pemuda, pemimpin komunitas, pemimpin agama dan pejuang.<sup>199</sup> Beberapa LSM mengatur kunjungan pertukaran di mana umat Muslim dibawa dari Poso ke Tentena dan umat Kristen dari Tentena ke Poso. Bila memungkinkan, mereka membantu memfasilitasi pemulangan pengungsi ke kampung halamannya.

LSM-LSM menjadi bertambah terlibat dalam memberikan advokasi masalah perdamaian. Ini mencapai puncaknya ketika seorang anggota Parlemen Provinsi Sulawesi Tengah mengumumkan keadaan darurat sipil di Poso. Sebagai tanggapan, pada Agustus 2001, beberapa LSM dan anggota Aliansi Jurnalis Indonesia (AJI) di Palu bertemu dengan DPRD I Sulteng untuk menolak keadaan darurat sipil di Poso. Keadaan Darurat Sipil tidak jadi dilaksanakan. Beberapa LSM nasional mengkampanyekan perdamaian di Poso, seperti YLBHI, AJI dan KontraS – sebagian besar mereka bekerja erat dengan LSM di Palu. LSM di Palu memberi advokasi di tingkat lokal jika mereka mampu, tapi jika mereka merasa hal itu mengancam keamanan mereka atau jika hal itu berkaitan dengan isu sensitif, maka LSM di Jakarta akan memberikan advokasi atas nama mereka.

Advokasi ini juga meliputi mengawasi tanggapan Pemerintah atas konflik dan memberikan kritik bila tanggapannya kurang. Pengawasan ini diperlukan terutama karena dana yang disediakan untuk daerah ini setelah Malino I. Dari 2001 hingga 2005, Rp.207 milyar diberikan oleh pemerintah pusat<sup>200</sup>; maka tidak heran bila isu korupsi diangkat oleh beberapa LSM. Pada April 2005, bom meledak diluar kantor dua buah LSM yang membuat tuntutan tersebut. Masyarakat sipil juga mengkritik operasi keamanan yang dilakukan polisi dan militer, dan menuduh bahwa militer juga mempunyai agenda bisnis di Poso.

Namun, LSM-LSM sendiri juga menderita karena mereka terpecah-pecah berdasarkan garis keagamaan, tersebar secara geografis seperti komunitasnya, di kota Poso kebanyakan Muslim, dan Kristen di Tentena. Koordinasi di antara mereka lemah. Beberapa donor internasional mendorong kerjasama yang lebih besar dengan memberikan dana bila terjadi kolaborasi dengan LSM dari pihak lain di konflik. Sebuah hasilnya adalah pembentukan “Poso Center” pada 2005, sebuah kantor bersama di kota Poso untuk 32 LSM dari Jakarta, Palu dan Poso.

Sebuah kelemahan – dan pelajaran penting – adalah kurangnya koordinasi antara LSM dan pemerintah setempat. Perhatian Pemerintah adalah pada Pokja Malino, sebuah kelompok kerja yang terdiri dari para pemimpin setempat dan agama. Sedikit pertimbangan diberikan supaya Pokja Malino dan LSM dapat bekerja sama dalam kegiatan rekonsiliasi. Pada 2005, pemerintah setempat membuat daftar LSM-LSM di Poso dengan keinginan untuk memberikan mereka pelatihan, tapi hal ini tidak pernah terealisasi.

Sedangkan bagi LSM internasional, peran mereka menjadi lebih signifikan setelah pertemuan keempat Gubernur Sulawesi tanggal 28 Juli 2000 di mana mereka memutuskan untuk meminta bantuan dari lembaga donor internasional.<sup>201</sup> LSM Internasional (LSMI) seperti *World Vision Indonesia*, *Care International*, *Church World Services* dan *Mercy Corps* mulai beroperasi di daerah tersebut. Dengan cara yang sama seperti LSM setempat, pada awalnya perhatian diberikan untuk bantuan darurat dan setelah Malino I kemudian beralih ke masalah perdamaian, pendidikan, pemulihan dan kehidupan. Tidak mengherankan, LSM yang berlatar belakang Kristen atau Muslim cenderung untuk lebih fokus melayani daerah dengan agama yang sama.<sup>202</sup> Ada kecurigaan terhadap LSMI, terutama dikalangan Muslim, karena sedikit dari pekerja asing yang mendaftarkan diri di pemerintah kabupaten seperti yang diharuskan.<sup>203</sup>

199 Kantor Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat RI dengan P4K Universitas Tadulako, *Pengkajian Pelaksanaan Bantuan Pemulihan Kehidupan Masyarakat Pasca Konflik di Kabupaten Poso Sulawesi Tengah*, (Jakarta: Kantor Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat RI, 2009); Lihat juga Syafuan Rozi, Dhurorudin Mashad, dll. (2005), hal.68-69.

200 Rakyat Merdeka online, *Aminuddin Tahanan Kota*, 3 Agustus (2006) [www.rakyatmerdeka.co.id/nusantara/2006/08/03/1763/Aminuddin-Tahanan-Kota](http://www.rakyatmerdeka.co.id/nusantara/2006/08/03/1763/Aminuddin-Tahanan-Kota), diakses pada 27 Desember 2010.

201 Ecip, Sinansari (2002), hal.97

202 Forum Poso Bersatu website, *Kitorang So Bosan Le Hidup di Pengungsian*, September 27 (2008), bisa dilihat di: [http://posobersatu.multiply.com/journal/item/41/Laporan\\_Perjalanan\\_ke\\_Poso\\_2](http://posobersatu.multiply.com/journal/item/41/Laporan_Perjalanan_ke_Poso_2) diakses 15 September, 2010.

203 Kantor Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat RI dengan P4K Universitas Tadulako (2009), hal.110; *Intelejen TNI selidiki keberadaan tentara asing di Poso*, 31 Mei 2002, bisa dilihat di: [www.depghan.go.id/modules.php?name=News&file=print&sid=2574](http://www.depghan.go.id/modules.php?name=News&file=print&sid=2574) diakses 15 September, 2010.

## Pemimpin komunitas setempat

Pada awal konflik, peran pemimpin komunitas dalam pengelolaan konflik adalah signifikan. Dalam kerangka MUSPIDA, pejabat pemerintah kabupaten dan petugas keamanan bertemu dan berkoordinasi dengan pemimpin komunitas untuk menyerukan ketenangan. Pada tahap pertama konflik, 129 pemimpin komunitas dan agama setuju untuk bekerja sama menghentikan kekerasan. Karena para pemimpin komunitas sangat berpengaruh, keterlibatan mereka dianggap penting oleh pemerintah setempat.

Namun, kapasitas pemimpin komunitas semakin dipertanyakan oleh publik ketika konflik berlanjut ke 2000. Hal ini sebagian karena munculnya beberapa orang yang menyebut diri pemimpin komunitas tapi sebenarnya merancang dan memprovokasi konflik. Juga karena ketidakmampuan atau keengganan pemimpin komunitas untuk mengendalikan elemen dari luar Poso, seperti Laskar Jihad dan Laskar Manguni.<sup>204</sup>

Keberhasilan usaha pengelolaan konflik pada awalnya bergantung dari kerjasama yang erat antara pemimpin komunitas dan pemerintah setempat. Namun karena pemerintah setempat semakin tidak bisa dipercaya, terutama oleh umat Kristen, usaha pemerintah setempat untuk memfasilitasi pemimpin kedua komunitas tersebut tidak lagi berhasil seperti semula. Pengaruh dari ketua adat juga berkurang seiring waktu. Kombinasi dari meningkatnya transmigrasi selama era Suharto dan kebijakan sentralisasi Jakarta membuat menu runnya peran dan pengaruh ketua adat dan memunculkan kekuatan pemimpin agama. Pada 22 Agustus 2000, pemimpin provinsi menggunakan ketua adat untuk mencoba dan menemukan solusi di Poso. Mereka membawa kesepakatan Rujuk Sintuwu Maroso yang berdasarkan tradisi etnis Pamona ke Presiden. Namun keragaman etnis di Poso (daerah ini memiliki 13 sub-etnis berbeda, dan tidak semua mempunyai tradisi Pamona) melemahkan kesepakatan ini. Kebanyakan ketua adat kurang pengaruhnya dibanding pemimpin agama. Umat Muslim terutama ragu-ragu terhadap adat karena menurut mereka tarian tradisional Pamona tidak sesuai dengan agama Islam.<sup>205</sup>

Selama konflik, beberapa ketua kampung memainkan peran penting dalam pengelolaan konflik. Sebagai contoh, di kampung Male-Lage, warga bekerja sama melindungi kampung dari penyerangan, walaupun mereka berbeda agama dan etnis. Di kampung Toyado, ada kesepakatan antara pemimpin agama untuk tidak mengganggu kelompok agama lain di dalam kampung. Pada 25 Mei 2000 di Tokorondo, ketua-ketua kampung dari Tokorondo (yang didominasi Islam) dan Masani (yang didominasi Kristen) membuat kesepakatan untuk bekerja sama jika mereka diserang dari luar kampung-kampung mereka. Di kampung Tangkura, warga diserang dan mereka melarikan diri, tapi baik umat Kristen dan Muslim membantu satu sama lain untuk kembali ke kampung mereka. Walaupun usaha mereka efektif, namun hanya terbatas pada kampung masing-masing. Kesuksesan tergantung pada kepemimpinan setempat yang kuat dan progresif, dan pada beberapa kasus, tergantung kekhasan masing-masing kampung. Sebagai contoh, salah satu alasan keberhasilan Tangkura adalah karena tidak ada Gereja Kristen Sulawesi Tengah yang dominan di daerah tersebut. Sebaliknya, beberapa aliran gereja yang berbeda yang tersedia – kurangnya kendali yang tersentralisasi dari satu kelompok agama membatasi kemampuan pemimpinnya untuk menggerakkan anggotanya untuk melakukan kekerasan.

Pemimpin setempat mempunyai kapasitas yang lebih besar untuk memainkan peran yang lebih membangun setelah Malino I karena banyak yang terlibat di kelompok kerja yang menyebarkan hal-hal kesepakatan ke komunitasnya (Pokja Deklarasi Malino atau Pokja Deklama). Sekitar 235 pemimpin komunitas adalah anggota Pokja Deklama 2002. Pemimpin-pemimpin ini bekerja sama dengan baik dengan petugas keamanan dan pemerintah kabupaten. Sebuah contoh yang baik keterlibatan komunitas dalam proses rekonsiliasi adalah kegiatan *Muslim ke Poso*, sebuah inisiatif beberapa pemimpin Muslim di kota Poso bekerja sama dengan Gereja Kristen Sulawesi Tengah di Tentena. Mereka mengatur agar umat Muslim dari kota Poso mengunjungi Tentena untuk mengunjungi pengungsi dari Poso sebagai cara membangun pengertian satu sama lain yang lebih besar.<sup>206</sup>

204 Ini adalah kelompok Kristen yang datang dari Manado, Sulawesi Utara.

205 Rozi, Syafuan, Mashad, Dhururudin dll. (2005).

206 Rozi, Syafuan, Mashad, Dhururudin, dll. (2005), hal.66-68.

## Peran untuk perempuan

Sedikit keterlibatan yang berarti dari perempuan dalam proses perdamaian formal. Hanya tiga perempuan yang hadir di pertemuan Malino, dua dari komunitas Kristen dan satu dari komunitas Muslim. Para wakil Kristen dipilih melalui pertemuan yang diatur oleh komunitas Kristen di Tentena, sedangkan wakil perempuan Muslim dipilih karena dia adalah ketua kelompok perempuan Muhamadiyah. Namun, kehadiran perempuan tersebut tidak berarti membawa masalah perempuan ke meja pertemuan, karena mereka harus mendukung agenda yang lebih luas dari tim yang didominasi laki-laki. Isu seperti penyembuhan trauma dan kekerasan seksual tidak didiskusikan dalam negosiasi. Menurut seorang akademisi :

*“Perempuan, terutama yang sedang hamil, adalah korban terbesar konflik ini. Pada saat yang sama, perempuan aktif dalam rekonsiliasi ditingkat akar rumput: Aktivis perempuan Kristen dan Muslim berkomunikasi satu sama lain dan kami sering mengadakan pertemuan informal untuk meningkatkan kesadaran. Tapi walaupun suara perempuan sangat penting untuk perdamaian, kami tidak mendiskusikan pandangan kami dalam pertemuan di Malino. Hanya ada tiga perempuan dan adalah sulit untuk mengajukan masalah tipikal yang dihadapi perempuan.”<sup>207</sup>*

Sampai seberapa jauh perempuan terlibat diusaha perdamaian sering tergantung dari posisi perempuan tersebut dalam struktur sosial komunitasnya. Contohnya, Nelly Tan Alamako adalah pendeta di kampung Sepe yang terlibat dalam proses Malino I dan melobi atas tuduhan pelecehan di pusat pemeriksaan keamanan polisi dikampungnya pada 2001.

Selama konflik, perempuan sering memainkan peranan “penghubung”, menghubungkan komunitas yang tadinya terpecah-pecah. Hal ini terutama di daerah di mana umat Muslim dan Kristen tinggal bersama seperti di Male Lage, Tangkura, Kilo 9 dan Matako. Mereka menyediakan tempat aman untuk keluarga lain ketika kampung mereka diserang. Namun, beberapa perempuan terlibat langsung dalam konflik, baik sebagai pejuang (contohnya di

Paulindai) atau sebagai penyedia dukungan tidak langsung seperti makanan dan tempat berlindung bagi pejuang.<sup>208</sup>

Setelah Malino I ditanda tangani, perempuan mengambil berbagai peranan dalam mempromosikan rekonsiliasi dan membantu pemulangan pengungsi. Dalam banyak kasus, perempuanlah yang pertama kali kembali ke kampungnya untuk melihat kemungkinan kembali secara tetap. Sebagai contoh di Tangkura, baik komunitas Muslim dan Kristen di kampung mengungsi karena konflik dan melarikan diri ke perkemahan pengungsi. Setelah deklarasi Malino I, perempuan dari kedua komunitas agama secara cepat melakukan komunikasi sebagai usaha untuk kembali ke kampungnya. Mereka mengadakan pertemuan perempuan antar agama untuk mendiskusikan kemungkinan kedua komunitas kembali ke kampungnya. Perkawinan antar agama memfasilitasi perempuan untuk membujuk para lelaki untuk kembali ke kampungnya. Seorang aktifis bahkan sampai berkata, “Kampung Tangkura kembali damai berkat inisiatif kaum perempuan.”<sup>209</sup>

Peran perempuan yang lebih proaktif juga sebagian karena dukungan LSM yang mempunyai perempuan sebagai staff program dan memberikan pelatihan kepada perempuan mengenai usaha perdamaian, rekonsiliasi dan kesempatan mencari nafkah.

## Peran media

Pepatah di Poso mengatakan bahwa isu dan gosip melaju lebih cepat daripada kendaraan motor (*laju susuki lebih laju susupo*). Karena kesulitan mendapatkan informasi yang bisa dipercaya dari media di Poso, maka bisa diprediksi terjadi konsekuensi yang negatif terhadap konflik. Tidak ada surat kabar dan majalah dari Poso selama konflik, walaupun surat kabar dari Palu tiba di Poso pada sore di hari yang sama diterbitkannya. Menurut Pusat Penelitian Pengelolaan Damai dan Konflik dari Universitas Tadulako, surat kabar Palu tersebut cenderung mengambil pernyataan dari satu sisi tanpa meminta komentar atau memeriksa fakta dari sisi lain, dan hal ini cenderung memicu konflik lebih lanjut. Banyak orang tergantung pada informasi dari radio, yang mempunyai masalah yang sama dengan surat

207 Wawancara Johari Efendi dengan dosen Universitas Kristen Tentena, Poso, 12 Maret 2010.

208 Ecip, Sinansari (2002), hal.32.

209 Wawancara Johari Efendi & Akiko Horiba dengan aktivis perempuan Kristen dan peneliti kasus Tangkura, Poso, 12 Maret 2010.

kabar dalam hal mengulangi gosip.<sup>210</sup> Beberapa organisasi berusaha mengatasi kurangnya kemampuan jurnalis, dengan memberikan pelatihan jurnalisme damai dan praktek jurnalisme standar.<sup>211</sup>

Media memberikan lebih banyak kontribusi positif kemudian dalam mempromosikan kampanye melawan usulan status darurat sipil di Poso pada 2001. Bekerja sama dengan LSM di Poso, media memberitakan pertemuan LSM dengan DPRD di Palu, yang akhirnya menghasilkan dukungan dari LSM di tingkat nasional. Foto proses Malino I juga menguatkan – pemandangan akan pemimpin Muslim dan Kristen merangkul satu sama lain adalah tanda yang jelas untuk komunitasnya masing-masing bahwa para elite mereka telah setuju untuk menghentikan kekerasan.

Setelah Malino I, media memberikan perhatian pada proses rekonsiliasi, menekankan pada aktifitas Pokja Deklama. Ketika serangan bom terjadi setelah Malino I, media menjadi lebih bertanggung jawab, mencari komentar dari Pemerintah, petugas keamanan, LSM dan Pokja Deklama. Peliputan mereka mendorong petugas keamanan untuk mengambil tindakan yang lebih besar dalam menanggapi serangan tersebut. LSM mempunyai hubungan yang erat dengan media yang membantu kampanye advokasi publik untuk perdamaian dan rekonsiliasi.

## Kesimpulan

Merupakan fakta bahwa konflik di Poso berlangsung sedemikian lama dan akhirnya diselesaikan adalah karena penegakan hukum. Polisi dan pemerintah mempunyai sedikit pengalaman mengenai konflik komunal. Perubahan pendekatan setelah Malino I memberikan kontribusi yang signifikan terhadap berkurangnya kekerasan – seharusnya penegakan hukum lebih ditingkatkan dilakukan sejak awal. Kurangnya antusiasme pemerintah untuk mengakkan hukum sejak awal mengakibatkan publik

tidak terbiasa melihat bahwa partisipasi dalam konflik merupakan tindakan kriminal yang harus dan akan dihukum.

Fakta bahwa campur tangan pemerintah pusat diperlukan untuk menyelesaikan konflik merupakan indikasi gagal nya pemimpin di pemerintah setempat. Tiap tingkat pemerintah mempunyai keuntungan komparatif yang harusnya bisa digunakan secara strategik, tapi hubungan antara pemerintah – khususnya antara tingkat provinsi dan kabupaten – lebih sering adalah persaingan daripada bekerjasama. Perubahan di pemerintah setempat dari yang tadinya mempunyai komposisi agama yang seimbang menjadi didominasi oleh Muslim dibanyak bidang menimbulkan penolakan yang mengarah ke konflik; dan ketika konflik terjadi, mereka kekurangan kemampuan untuk mengkoordinasi inisiatif damai secara efektif. Tentu saja, pemerintah setempat terlibat dalam beberapa kasus – seperti pada tahap ketiga konflik, ketika pemerintah wilayah Tentena gagal memberi peringatan ke kabupaten Poso mengenai rencana serangan oleh kelompok Kristen. Dalam kasus lain, usaha pemerintah setempat bukannya karena keinginan buruk, bertujuan baik tapi salah arah; contohnya keputusan empat Gubernur Sulawesi untuk menggunakan 13 pemimpin adat dalam upacara Rujuk Sintuwu Maroso untuk membantu rekonsiliasi. Upacara tersebut tidak mendapatkan penerimaan banyak kelompok yang terlibat di konflik, terutama dari komunitas Muslim dan inisiatif tersebut gagal karena tidak melibatkan para pemimpin kabupaten. Kelompok kerja yang dibentuk setelah upacara, Pokja Rujuk Sintuwu, ditolak oleh pemerintah kabupaten.

Malino I menjadi titik balik untuk konflik ini. Ketiga pilihan yang diberikan oleh Jusuf Kalla kepada pihak konflik memperlihatkan bahwa Pemerintah mempunyai kekuatan untuk membantu menyelesaikan konflik dan keinginan politik untuk menggunakannya. Pada tahap belakangan konflik ini, kelompok Muslim melakukan mayoritas serangan karena mereka berada di atas angin dan mereka tidak ingin berdamai (seperti umat Kristen ketika tahap ketiga konflik di mana mereka adalah dominan). Namun, ancaman tersirat Jusuf Kalla bahwa memperpanjang konflik akan membuat mereka menjadi sasaran dari pemerintah ditanggapi secara serius dan mempunyai efek menghentikan yang kuat. Karena Malino I adalah pertama kalinya pemerintah pusat terlibat dalam fasilitasi penyelesaian

210 Institute Studi Arus Informasi (ISAI) dan International Media Support (IMS), *Peran Media dalam Pembangunan Perdamaian dan Rekonsiliasi Sulawesi Tengah, Maluku dan Maluku Utara*, (Jakarta: UNDP dan BAPPENAS, 2004).

211 Pembangunan kapasitas untuk wartawan dilakukan oleh beberapa LSM seperti LSPP (Lembaga Studi Pers dan Pembangunan), The British Council, LP3ES (Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial) dan PWI (Persatuan Wartawan Indonesia). Pembangunan kapasitas untuk institusi media dilakukan oleh Internews Indonesia, KBR-68H (Kantor Berita Radio 68H) dan Common Ground Indonesia.

konflik komunal, tentu saja ada kelemahan diprosesnya, tidak hanya sebegitu cepatnya “kesepakatan” dicapai. Pengalaman proses ini dipelajari dan akan diterapkan lebih berhasil di Ambon kemudian.

Ketika Malino I ditanda tangani, ia tidak mendapat dukungan publik yang penuh, walaupun telah berkembang kelelahan atas konflik. Untuk mendapatkan dukungan, Pemerintah menggunakan media secara penuh untuk mendorong pesan

rekonsiliasi dan menggabungkannya dengan Pokja Deklama secara efektif untuk menyebarkan hal-hal kesepakatan ke tingkat komunitas. Walaupun Pokja Deklama kurang mendapat kepercayaan, karena masyarakat menganggapnya terlibat korupsi dana, pencapaian tertingginya adalah bahwa pemimpin setempat yang tadinya menerima atau aktif mendukung konflik beralih menjadi agen perdamaian.

## Annexes

### Lampiran 1: Metodologi penelitian

Tiga perjalanan ke Ambon dan tiga ke Poso dilakukan antara Juli 2009 dan Maret 2010, untuk melakukan serangkaian diskusi kelompok dan wawancara pribadi dengan pejabat pemerintah setempat, pemimpin komunitas dan agama, dan anggota masyarakat sipil termasuk penasehat hak perempuan. Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan informasi langsung dari komunitas setempat dan tokoh penting mengenai pandangan mereka terhadap pengelolaan konflik. Ini juga membantu mengidentifikasi pelajaran yang bisa diambil.

Dua lokakarya selanjutnya memperjelas prosesnya, diadakan di kuartal ketiga 2009: di Ambon pada 14 Oktober dan di Poso pada 18 Desember. Lokakarya ini merupakan rangkaian lokakarya yang didanai oleh Kedutaan Kanada di Jakarta, sebagai bagian dari proyek HD Centre, Women at the Peace Table Indonesia, dengan tambahan dari MacArthur Foundation.

Lokakarya terakhir diadakan di Pontianak, Kalimantan Barat pada 2 Pebruari 2010, untuk berbagi dan bertukar pelajaran dari pengalaman Maluku dan Poso (walaupun studi kasus konflik di

Kalimantan Barat tidak termasuk dalam laporan ini). Pertemuan ini mengumpulkan para wakil dari unit pemerintah setempat, LSM, akademisi, serta pemimpin agama dan tradisional untuk mendiskusikan strategi pengelolaan konflik di tiga daerah dan perkembangan menuju rekonsiliasi dan rekonstruksi yang telah dicapai hingga saat ini. Peserta didorong untuk memberikan saran perbaikan pendekatan pengelolaan konflik yang dapat diambil baik oleh tokoh pemerintah dan non pemerintah.

Proses penelitian di Papua meliputi serangkaian wawancara di provinsi juga wawancara dan seminar di Jakarta dengan para wakil masyarakat sipil, kelompok agama dan Pemerintah. Secara total, hampir 100 wawancara dilakukan, kebanyakan di Papua, dan tujuh lokakarya diadakan, termasuk lima diantaranya di Jakarta. Lokakarya ini dipusatkan pada berbagai masalah sehubungan dengan opsi penyelesaian konflik.

Ulasan literatur dibuat antara Agustus dan Oktober 2009. Ini memuat studi, tulisan dan artikel mengenai studi kasus Indonesia – Papua, Maluku dan Poso di Sulawesi Tengah – dan pengelolaan konflik secara keseluruhan di Indonesia.

## Lampiran 2: Ringkasan pertemuan-pertemuan inti Koalisi Nasional Papua Barat untuk Pembebasan (Koalisi)

### 1. Pertemuan para Pemimpin Papua di Nieuwegein, Belanda pertengahan 2003<sup>212</sup>

Pertemuan ini menekankan pentingnya kesatuan nasional dan rekonsiliasi antara semua kelompok politik dan sosial Papua. Tujuan utama adalah untuk mendiskusikan kesatuan nasional, rekonsiliasi dan konsolidasi di antara komunitas Papua yang lebih luas, dan gerakan penolakan pada khususnya, dan juga menemukan strategis yang tepat untuk mencapai tujuan tersebut dengan membagi tugas antara kelompok politik, militer dan sosial.

### 2. Lokakarya Konsultasi Para Pemimpin Papua di Abepura, Papua Barat, akhir 2004

Selama lokakarya ini, para pemimpin mendiskusikan usaha rekonsiliasi dan konsolidasi di dalam gerakan, mereka setuju untuk mengorganisasi pertemuan para pemimpin Papua dan mendiskusikan langkah selanjutnya.

### 3. Pertemuan Konsultasi Para Pemimpin Papua di Sydney 2004

Pertemuan ini adalah untuk menghidupkan kembali Kelompok Kerja untuk Rekonsiliasi<sup>213</sup>, dan tugas serta tanggung jawab anggota Koalisi di dalam dan di luar Papua Barat.

### 4. Konsultasi Para Pemimpin Papua di Port Vila pada akhir 2004<sup>214</sup>

Pertemuan ini mendiskusikan rekonsiliasi dan konsolidasi dengan OPM sebagai prioritas dan menyatakan keperluan untuk : “menyatukan perbedaan pendapat dan lalu membentuk suatu kesatuan yang akan mewakili aspirasi rakyat Papua Barat”.<sup>215</sup>

### 5. Pertemuan di Yambi, Papua Nugini pada akhir 2005<sup>216</sup>

Pertemuan ini menghasikan *Memorandum of Understanding (MoU)* untuk hubungan kerja yang lebih baik antara beragam elemen penolakan dan pembentukan Koalisi sebagai organisasi payung dalam perjuangan pembebasan.

### 6. Pertemuan di Madang, Indonesia pada pertengahan 2006<sup>217</sup>

Pertemuan antara beberapa komandan dan perwakilan TPN yang mendeklarasikan dukungan mereka untuk kesatuan dan dialog damai.

### 7. Pertemuan para pemimpin militer pada awal 2007<sup>218</sup>

Para pemimpin militer mengadakan pertemuan di Papua dan memutuskan untuk mengatur ulang struktur militer, dan mereka menekankan mendesaknya kepentingan untuk rekonsiliasi dan konsolidasi.<sup>219</sup> Lebih lanjut mereka menyarankan pemimpin politik untuk mengadakan Pertemuan Pemimpin Papua.

### 8. Pertemuan di Ipoh, Malaysia pada akhir 2007<sup>220</sup>

Pertemuan ini mendiskusikan hal-hal yang lebih luas untuk kemungkinan perundingan damai, menguatkan struktur Koalisi dan menyimpulkan dengan keputusan untuk mengadakan pertemuan tingkat tinggi Pemimpin Papua di Port Vila untuk diskusi lanjutan.

### 9. Pertemuan Tingkat Tinggi Pemimpin Papua di Port Vila, Vanuatu pertengahan 2008<sup>221</sup>

Lebih dari 50 delegasi dan pengamat yang mewakili 13 gerakan penolakan berpartisipasi dalam pertemuan ini dan menandatangani MoU baru untuk bekerja sama menuju dialog damai. Namun ada beberapa tokoh penting yang tidak dapat atau tidak mau menghadiri pertemuan ini karena beragam alasan. Walau bagaimanapun, kepemimpinan baru ini telah bertekad untuk membawa membawa mereka masuk ke dalam badan nasional dalam waktu dekat.

212 Ondawame, Otto, *Let's Work Together to End the Suffering of Our People, Briefing Paper*, (Port Vila: Koalisi, 2008), hal.3.

213 Kelompok Kerja untuk Rekonsiliasi pada saat ini dikenal sebagai Kelompok Kerja untuk Koalisi. Tugas Kelompok Kerja untuk Rekonsiliasi adalah untuk konsultasi dengan beberapa unit yang berbeda di dalam OPM/TPN dan juga dengan gerakan penolakan yang berbeda, supaya dapat bergerak menuju rekonsiliasi internal. Tugas ini dilanjutkan oleh Kelompok Kerja untuk Koalisi tetapi berpusat pada dialog perdamaian sebagai tujuan utamanya.

214 Ondawame, Otto (2008), hal.5.

215 Ondawame, Otto (2008), hal.5.

216 Kelompok Kerja untuk Rekonsiliasi, *Briefing Paper*, (Port Vila: Sekretariat Koalisi, 2006), hal.6. Lihat juga Ondawame, Otto (2008), hal.5.

217 Kelompok Kerja untuk Rekonsiliasi, *Memorandum of Understanding*, (Madang, 2008). Lihat juga: Ondawame, Otto (2008), hal.6-7.

218 Kelompok Kerja untuk Rekonsiliasi, pertemuan pemimpin TPN di kantor pusat OPM di dalam hutan untuk mendiskusikan posisi mereka dalam proses rekonsiliasi, 7 April 2007.

219 Rekonstruksi militer melibatkan penghilangan Unit Komando dalam PN (Unit PEMKA Unit, Unit Kemenangan Unit dan Arfak 1965). Semua unit bersatu dalam Tentara Pembebasan Nasional).

220 Ondawame, Otto (2008), hal.7.

221 Ondawame, Otto (2008), hal.8-18.