

Papua: Bahaya yang Dapat Timbul Jika Menghentikan Dialog

I. RANGKUMAN IKHTISAR

Terdapat resiko yang cukup serius bahwa Majelis Rakyat Papua atau MRP yang baru lima bulan didirikan dan sudah lama ditunggu-tunggu akan terancam gagal, karena itu akan mengakhiri harapan bahwa Majelis ini dapat mengurangi ketegangan antara warga Papua dengan pemerintah pusat. MRP dibentuk dengan maksud sebagai inti paket otonomi yang diberikan kepada propinsi paling timur ini pada tahun 2001. Tetapi tak lama setelah Majelis ini terbentuk, ia langsung dihadapkan pada dua masalah besar, yaitu lambatnya pembicaraan mengenai status hukum Irian Jaya Barat/IJB (sebuah propinsi baru yang dibentuk dari propinsi Papua pada tahun 2003), dan aksi kekerasan yang timbul dari aksi protes terhadap pertambangan raksasa Freeport, sementara pemerintah Jakarta mengesampingkan setiap upaya mediasi. Untuk menghidupkan kembali usaha dialog yang sungguh-sungguh dan untuk menyelamatkan institusi ini sebelum kebijakan otonomi gagal total, Presiden Yudhoyono sebaiknya bertemu dengan MRP di Papua, dengan begitu akan menunjukkan pentingnya MRP bagi pemerintah pusat. Sementara MRP juga sebaiknya lebih fleksibel terhadap tuntutan yang tidak dapat ditawar-tawar dan memberikan pilihan kebijakan yang realistis agar otonomi dapat berjalan dengan baik.

Para pemimpin warga Papua telah membayangkan MRP sebagai sebuah badan perwakilan para kepala suku Papua yang akan melindungi budaya, adat, dan nilai-nilai Papua dalam menghadapi banjirnya pendatang dari luar Papua dan dalam menghadapi eksploitasi sumber daya alam Papua. Sementara itu, para politikus yang berbasis di Jakarta melihat MRP sebagai sebuah wadah nasionalisme Papua dan karena itu mereka dengan sengaja membatasi kekuasaannya serta menunda berdirinya MRP. Pada saat MRP berdiri, propinsi Papua telah terbagi menjadi dua, sehingga banyak warga Papua yang kecewa dengan otsus dan mulai mempertanyakan bagaimana MRP dapat berfungsi dalam kondisi seperti ini.

Wewenang MRP masih belum pasti. Jika MRP dapat keluar dari kedua masalah ini dengan baik, mungkin juga akan mampu mengambil tanggung jawab untuk menjadi sebuah perwakilan yang murni dan benar-benar berfungsi sebagai partner dialog bagi Jakarta, yang tidak ada selama ini. Jika gagal, MRP tidak hanya akan kehilangan legitimasinya,

tetapi kemarahan warga setempat terhadap pemerintah pusatpun sudah pasti akan meningkat.

Namun pertandanya kurang begitu baik. Ketika negosiasi antara MRP dan pemerintah pusat sedang berjalan untuk menyelesaikan masalah status hukum IJB, Jakarta tiba-tiba memberi wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan gubernur di IJB, yang berarti memperkuat statusnya sebagai propinsi terpisah diluar otsus. MRP, meskipun pernyataannya cukup keras, telah memperlihatkan isyarat bahwa mereka bersedia untuk kompromi. Tetapi bukannya menyambut, pemerintah pusat malahan mengenyampingkan hal itu. Saat ini MRP sedang bergulat dengan pilihan apakah negosiasi perlu diteruskan, jika tidak memungkinkan, apakah sebaiknya MRP dibubarkan saja. Tetapi dengan banyaknya warga Papua yang ikut pilkada di IJB, dan dukungan warga setempat yang tersirat terhadap propinsi tersebut, pertanyaan yang lebih besar adalah, apakah MRP masih merupakan institusi yang relevan.

Sementara itu, aksi-aksi demonstrasi yang dipimpin para mahasiswa Papua baik yang di Papua, Jawa maupun Sulawesi yang menuntut ditutupnya pertambangan Freeport di Timika dan ditariknya pasukan TNI disana, mencapai puncaknya pada tanggal 16 Maret di Abepura, ketika terjadi bentrokan antara pengunjuk rasa dan pasukan keamanan yang mengakibatkan empat anggota Polri dan seorang anggota TNI-AU tewas, serta mengakibatkan beberapa warga sipil luka parah. Pencarian pelaku oleh polisi selanjutnya dilakukan secara keras sehingga menciptakan suasana tegang. Usaha MRP untuk melibatkan pemerintah pusat dalam masalah ini pun tidak dihiraukan.

Mediasi MRP untuk mengurangi ketegangan ini menjadi sangat dibutuhkan, meskipun kemungkinan itu terjadi semakin lama semakin kecil. MRP belum berhasil membuat perkaranya sendiri lebih mudah, tetapi sekarang tergantung pemerintah pusat untuk mengajak MRP bergabung kembali. Jika kepercayaan dapat ditumbuhkan kembali untuk memulai dialog, sebuah kompromi bagi IJB masih memungkinkan dengan berlandaskan pada konsensus yang telah disepakati oleh pemerintah pusat dan para tokoh pemimpin Papua pada akhir November 2005. Intisari dari perjanjian tersebut adalah bahwa Papua akan tetap menjadi sebuah kesatuan ekonomi, sosial dan budaya, meskipun secara administrasi telah terbagi menjadi dua. Jadi hanya akan ada satu MRP, dan dana otonomi dari pemerintah

pusat serta pendapatan daerah yang diterima masing-masing propinsi dari eksploitasi sumber daya alam (antara lain dari pertambangan emas dan tembaga Freeport di Papua dan proyek gas alam BP di IJB) akan dibagi dua.

Semenjak pilkada posisi tawar MRP semakin diperlemah, tetapi saat ini sangat penting untuk mencapai sebuah kompromi perihal posisi tawar MRP - tidak hanya untuk kepentingan memecahkan kedua masalah, tetapi juga untuk menjadikan MRP sebagai sebuah insitusi yang benar-benar berfungsi. Kegagalan pemerintah pusat untuk mendukung MRP sudah hampir pasti akan mendorong banyak warga Papua untuk tidak percaya lagi dengan otsus. Dan melihat situasi yang tidak stabil di Papua saat ini, sudah menjadi kepentingan semua orang untuk memastikan kegagalan itu tidak terjadi.

II. LATAR BELAKANG MRP

UU bulan November 2001 tentang Otonomi Khusus atau Otsus disusun pada saat Indonesia berada pada puncak kekhawatiran akan disintegrasi. Indonesia masih trauma atas lepasnya Timor Timur dari Indonesia, bergulat dengan konflik komunal yang terjadi di Maluku dan Poso, serta ditengah-tengah proses negosiasi dengan Gerakan Aceh Merdeka di Aceh. Otonomi dilihat sebagai upaya untuk mengurangi tuntutan yang semakin meningkat untuk memisahkan diri dari Indonesia. UU Otsus untuk Papua (dan sebelumnya untuk Aceh) diprakarsai oleh pemerintahan Abdurrahman Wahid yang lebih bersikap akomodatif, kemudian diselesaikan secara kurang sungguh-sungguh oleh pemerintahan Megawati yang sangat nasionalis.

Rancangan UU tersebut secara susah payah dinegosiasikan dengan berbagai macam kelompok di Papua, yang melihat hal ini sebagai sebuah cara untuk memperkuat institusi lokal dalam menangani masalah politik, budaya dan ekonomi, dan dengan dimasukkannya Majelis Rakyat Papua ke dalam rancangan UU tersebut merupakan hal yang sangat penting. Departemen Dalam Negeri telah memperlemah isi rancangan UU yang terakhir yang diajukan oleh Papua, namun MRP masih merupakan salah satu komponen yang tetap dipertahankan, meskipun wewenangnya dibatasi.¹ Namun segera setelah UU tsb disahkan, beberapa tokoh utama di pemerintah pusat mulai menyesali konsesi-konsesi yang ada, karena dikhawatirkan akan menambah keinginan warga Papua untuk merdeka.

¹ Pada draft awal dirancang bahwa MRP serupa dengan *House of Lords* atau *Senate* dalam sistem dua kamar. Wawancara Crisis Group. Untuk ringkasan singkat mengenai perbedaan antara kedua draft, lihat Sekretariat Keadilan dan Perdamaian, Keuskupan Jayapura, "Special Autonomy: Its Processes and Final Contents", 2001, di <http://westpapuaaction.biz.org/Note5SpecialAutomyrtf.htm>

Akhirnya mereka sepakat pada dua taktik: menunda implementasi UU dan membagi Papua.²

UU menetapkan bahwa MRP harus dibentuk dalam waktu dua tahun berdasarkan pada peraturan pelaksanaan.³ Pada bulan Agustus 2002 DPRD Papua mengirimkan sebuah rancangan peraturan tentang MRP kepada Departemen Dalam Negeri, tetapi tidak ada tanggapan hingga bulan Maret 2003 yaitu ketika Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno mengumumkan bahwa ia akan mengusahakan sebuah alternatif. Tetapi hal itu tidak pernah terjadi. Sebaliknya, pemerintahan presiden Megawati malah melanjutkan dengan pemekaran tanpa menghiraukan otsus dan warga Papua yang moderat yang telah mempertaruhkan kredibilitas mereka dengan mendukung otsus. Langkah tersebut menimbulkan sebuah landasan hukum dan politik yang goyah.

A. PEMBAGIAN PAPUA

Pada tanggal 27 Januari 2003, tanpa berkonsultasi dengan Gubernur Papua Jaap Salossa maupun Menko Polkam saat itu Susilo Bambang Yudhoyono, Presiden Megawati mengeluarkan sebuah Instruksi Presiden yang mengaktifkan kembali UU No. 45 tahun 1999, yang memberi mandat untuk membagi Papua menjadi tiga propinsi yaitu Irian Jaya, Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah.⁴ Propinsi-propinsi baru yang diberi wewenang tersebut belum didirikan pada tahun 1999 karena mendapat tentangan kuat dari warga setempat.⁵ Padahal sebenarnya, pada tahun 2001 pernah ada perjanjian antara komite DPR yang mengurus soal UU Otsus dan Menteri Dalam Negeri bahwa setelah disahkan, pasal-pasal dalam UU no 45 tahun 1999 mengenai pembentukan propinsi-propinsi baru akan dicermati kembali

² Wawancara Crisis Group, beberapa pejabat di Kementerian Politik, Hukum dan Keamanan (Polhukam), Jakarta, Januari 2006; Wawancara Crisis Group, Para politisi Papua, Jayapura dan Jakarta, 2003-2006. Lihat juga J Kristiadi, "Jalan Berliku Menuju dan Mewujudkan Otonomi Khusus Papua", *Jurnal Politika*, vol 1, no. 3, Desember 2005; Rod McGibbon, "Secessionist Challenges in Aceh and Papua: Is Special Autonomy the Solution?", *East-West Center Policy Studies* 10, 2004; Pokja Papua, *Inkonsistensi dan Seperatisme Jakarta: Mengapa Tanah Papua Terus Bergolak?* (2006), hal. 56-58.

³ Pasal 75, Bab XXIII, Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 mengenai Otonomi Khusus di Propinsi Papua (UU Otsus)

⁴ "Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2003". Lihat juga Crisis Group Asia Briefing N°24, *Dividing Papua: How Not to Do It*, 9 April 2003.

⁵ Terdapat protes di sejumlah tempat di seluruh propinsi ketika undang-undang diberlakukan pada tahun 1999, Pada bulan berikutnya, DPRD Propinsi Papua mengeluarkan resolusi menyerukan pencabutannya. (Keputusan DPRD Propinsi Irian Jaya No 11/DPRD/1999) dan pada bulan November, gubernur menulis surat kepada Menteri Dalam Negeri setelah pemberlakuannya dibatalkan.

dan dicabut.⁶

Keputusan untuk menghidupkan kembali UU tahun 1999 ditampilkan seakan-akan sebagai upaya untuk memperbaiki akses terhadap layanan pemerintah dan mempercepat pembangunan ekonomi, tetapi tampaknya keputusan ini didorong oleh keinginan untuk memecah belah elit Papua dan melemahkan gerakan kemerdekaan.⁷ Partai Presiden Megawati, yaitu partai PDI-P juga memiliki kepentingan untuk menumbuhkan dukungan setempat terhadap PDI-P menjelang Pemilu DPR dan Presiden, di wilayah yang didominasi pendukung partai Golkar tersebut. Proyek gas cair alam BP yang direncanakan akan mulai beroperasi di daerah Teluk Bintuni, Irian Jaya Barat, juga sudah pasti menjadi salah satu faktor untuk menghidupkan kembali UU tahun 1999 tersebut.

Mereka yang menentang pemekaran berargumentasi bahwa pemekaran tidak sejalan dengan undang-undang otsus. Dengan membentuk pemerintahan propinsi baru akan menyebabkan masuknya gelombang pendatang ke Papua dan menghabiskan dana untuk membentuk pemerintahan baru yang sebenarnya lebih baik digunakan untuk memperbaiki masalah kesehatan dan pendidikan, apalagi meningkatkan resiko konflik.⁸ Namun tentangan dari elite Jayapura mungkin juga sebagian kecil merupakan reaksi atas melemahnya posisi mereka dengan adanya pemekaran.

Pada bulan Agustus 2003, bentrokan keras antara kelompok pro dan anti pemekaran yang menewaskan lima orang terjadi di Timika, wilayah yang diajukan sebagai

ibukota propinsi baru Irian Jaya Tengah.⁹ Sehingga pemerintah pusat memutuskan untuk menunda pembentukan propinsi tersebut. Kelompok pro dan anti pemekaran juga melakukan aksi demo di Manokwari, ketika rencana pembentukan Irian Jaya Barat diumumkan pada bulan November 2003, tetapi tidak terjadi kekerasan.

Namun faktor utama yang menyebabkan Irian Jaya Barat dapat bertahan sementara Irian Jaya Tengah gagal, yaitu dukungan dari elite setempat. Di Irian Jaya Tengah, gubernur yang diusulkan, Herman Monim, kurang tegas mengenai pembentukan propinsi baru, dan baru diketahui dengan tidak sengaja seminggu setelah ia ditunjuk sebagai gubernur. Sementara itu, pejabat gubernur IJB Bram Atururi, seorang perwira intel militer, telah secara aktif melobi pemerintah pusat untuk pembentukan propinsi IJB.¹⁰

Sejak dibentuk pada bulan November 2003, status hukum IJB terombang ambing. Pada waktu menunggu keputusan Mahkamah Konstitusi untuk menentukan apakah pembentukan propinsi baru melanggar UU Otonomi atau tidak, Bram Atururi di tunjuk sebagai pejabat gubernur sementara, dan ia langsung mulai membangun infrastruktur politik dan fisik wilayah tersebut. Untuk memperkuat statusnya sebagai propinsi terpisah, sebuah kantor cabang KPU didirikan di Manokwari, terpisah dari cabang KPU untuk Papua yang terletak di Jayapura. DPRD yang dipilih lewat pemilu pada bulan April 2004 menambah legitimasi politik IJB. Sementara itu, ratusan pejabat lokal telah diangkat, dimana hal ini mendorong pertumbuhan ekonomi setempat.

Pemilihan gubernur yang tadinya direncanakan untuk diselenggarakan pada bulan Juli 2005, tidak dapat dilakukan hingga bulan Maret 2006, karena status hukum propinsi IJB yang belum jelas. Suara para pemilih disahkan kurang dari seminggu sebelum pilkada dilaksanakan pada tanggal 11 Maret, berdasarkan keputusan yang diambil secara tiba-tiba oleh Menteri Dalam Negeri. Padahal sebelumnya Menteri telah meyakinkan MRP dan DPRD Papua bahwa pilkada tidak akan dilaksanakan sampai status hukum IJB direkonsiliasi dengan Otsus.

IJB terus bergantung pada Departemen Dalam Negeri

⁶ "Pemekaran yang Menyulut Perang", *Tempo*, 1-7 September 2003, hal. 37.

⁷ Badan Intelijen Negara (BIN) dan beberapa anggota pemerintah dan DPR di Jakarta khawatir akan tumbuhnya jalinan internasional Gerakan Papua Merdeka. Para anggota kunci lobby pro-pemekaran, Tim 315, juga telah memiliki hubungan dengan BIN. Seorang pengacara penting dan kemudian menjadi gubernur propinsi, Abraham Atururi, dilaporkan telah mengantongi sebuah surat dukungan dari Hendropriyono, Kepala BIN. Lihat Crisis Group Briefing, *Dividing Papua*, op. cit., hal. 8-9; Jaap Timmer, "Decentralisation and Elite Politics in Papua", *State Society and Governance in Melanesia* Juni 2005.

⁸ Berdasarkan pada prinsip-prinsip hukum yang pertama, banyak pihak berargumentasi bahwa Undang-undang Nomor 45 tahun 1999, meskipun tidak pernah dicabut, tapi digantikan oleh UU Otsus tahun 2001, yang sama sekali tidak menyebutkan perihal propinsi-propinsi baru dan mengacu pada Papua sebagai suatu kesatuan tunggal yang sah. Lebih jauh lagi, pihak yang menentang berargumentasi bahwa pasal 76 UU Otsus mengemukakan bahwa apapun pembagian suatu propinsi harus mendapatkan persetujuan DPRD Propinsi Papua dan MRP. Sedangkan pihak yang mendukung bersikeras bahwa Undang-undang tahun 1999 masih tetap berlaku terlepas dari kenyataan bahwa itu tak sepenuhnya terlaksana sampai 2003, dan itu tidak bias disejajarkan dengan UU Otsus.

⁹ Pendukung *Pemekaran* dipimpin oleh jurubicara DPRD wilayah Timika Andreas Anggaibak, dan sebuah kelompok yang dikenal sebagai "Kelompok Tujuh Suku"; Pendukung *Anti-pemekaran* dipimpin oleh pemimpin adat Amungme, Yopie Kilangin. "Pemekaran yang Menyulut Perang", *Tempo*, 1-7 September 2003, hal. 35-37; Jaap Timmer. "Political Reviews – West Papua", *The Contemporary Pacific*, vol. 16, no 2, 2004.

¹⁰ Crisis Group Briefing, *How Not To Do It*, op. cit. Atururi juga mencalonkan diri namun kalah melawan Jaap Salossa dalam pemilihan Gubernur Papua tahun 2000; Kepedihan karena kekalahan dan ketidaksukaannya terhadap Salossa sebagai motivasi tambahan.

secara politis dan keuangan. Ia belum mampu untuk mengumpulkan pendapatan bagi propinsi, dan tidak berhak menerima dana otsus.¹¹ Pembayaran royalti dari pabrik gas alam cair BP juga masih ditahan hingga status hukum propinsi IJB telah diputuskan.¹²

B. KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENAMBAH KEBINGUNGAN

Segera setelah pembentukan propinsi IJB diumumkan, ketua DPRD Papua, John Ibo, mengajukan permohonan untuk *judicial review* (peninjauan kembali) kepada Mahkamah Konstitusi.¹³ Keputusan pengadilan baru keluar pada tanggal 11 November 2004, hampir setahun kemudian, yang isinya menetapkan bahwa UU no 45 tahun 1999 yang membagi Papua menjadi tiga propinsi telah digantikan oleh UU Otsus. Tetapi karena propinsi IJB telah dibentuk, dan telah memiliki DPRD sendiri, dan DPRD tersebut telah ikut serta dalam pemilu nasional tahun 2004, maka keberadaan propinsi IJB harus diakui sebagai *fait accompli*. Keputusan pengadilan juga menyatakan bahwa pasal 76 dalam UU Otsus yang mengharuskan propinsi baru untuk mendapatkan persetujuan MRP, tidak berlaku bagi IJB.¹⁴

Keputusan pengadilan yang telah final dan mengikat, tampaknya merupakan sebuah upaya untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang tidak konsisten dengan realita politik Tetapi bukannya menyelesaikan masalah, hal ini malah menambah ketidakpastian hukum. Sebagai contoh, keputusan pengadilan tersebut telah diinterpretasikan oleh mereka yang menentang pemekaran sebagai pernyataan tidak langsung bahwa pembentukan propinsi IJB harus dibatalkan, karena UU yang mendasari pembentukan propinsi tersebut sudah tidak berlaku lagi, meskipun keputusan pengadilan secara eksplisit menyatakan bahwa

propinsi IJB harus diakui.¹⁵ Mengakui kurang jelasnya status hukum bagi propinsi ini, pada bulan Juni 2005 Mahkamah Konstitusi kemudian merekomendasikan sebuah klarifikasi bahwa pemerintah pusat memberikan sebuah 'payung hukum' tambahan untuk mengkonsolidasikan dasar hukum propinsi IJB.¹⁶

Penetapan untuk sementara ini yaitu bahwa IJB diatur dibawah UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu UU yang mengatur seluruh propinsi di Indonesia kecuali Aceh dan Papua.¹⁷ Hal ini mengundang pertanyaan apakah propinsi yang baru juga akan mendapat keuntungan dari ketentuan kebijakan otonomi, yang dinikmati sebagai bagian dari Papua - dan apakah fungsi pemerintah tertentu harus memerlukan persetujuan dari MRP.

C. KEMBALI KE JALUR

Kemarahan warga Papua atas pembentukan propinsi IJB dan ketidakkonsistenan implementasi kebijakan otsus kebanyakan ditujukan kepada pemerintahan Megawati Sukarnoputri – dan khususnya terhadap Presiden Megawati sendiri, Badan Intelijen Negara dan Menteri Dalam Negeri. Yudhoyono yang pada saat itu menjabat sebagai Menko Polkam, tidak ikut ambil bagian sama sekali dalam keputusan pemekaran di Papua.

¹⁵See “Kegiatan DPRD Propinsi Iriabar Dinilai Illegal”, *Kompas*, 28 Februari 2005.

¹⁶Pada bulan Juni 2005, sebagai jawaban atas pertanyaan Mendagri, Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshidiqie, mengirim sebuah klarifikasi (No 18/KA.MK/VI/2005) mengenai Keputusan Mahkamah pada bulan November 2004, yang meminta pemerintah untuk menyediakan suatu landasan hukum bagi Propinsi Irian Jaya Barat. Berdampingan dengan Undang-undang Nomor 21 tahun 2001, sebuah payung hukum yang memadai dibutuhkan. Keseluruhan isinya merupakan tanggung jawab pemerintah [pusat]. *Diperlukan Landasan Hukum Bagi Propinsi Irian Jaya Barat Dalam Melaksanakan Tugas Operasional*, website Direktorat Jenderal Otonomi Regional, Departement Dalam Negeri. Jimly juga menyatakan bahwa hanya sebuah “landasan hukum yang sifatnya operasional” yang dibutuhkan, dan bahwa landasan hukum untuk eksistensi propinsi Iriabar adalah Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Namun, tidak terdapat bukti resmi dari Mahkamah yang menguatkan pernyataan ini. “Iriabar hanya perlu landasan hukum operasional”, *Media Indonesia*, 22 Februari 2006.

¹⁷ Presiden Yudhoyono menjelaskan hal tersebut secara lebih jelas dalam pidatonya di bulan Agustus 2005 di hadapan sidang DPD. “Keterangan pemerintah tentang kebijakan pembangunan daerah di depan sidang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia”, Jakarta, 23 Agustus 2005. Yang kemudian diperkuat oleh Menteri Dalam Negeri dan Mahkamah Konstitusi. Lihat “IJB Gagal Diputuskan”, *Cenderawasih Pos*, 21 Februari 2006; “Iriabar hanya perlu landasan hukum operasional”, *Media Indonesia*, 22 Februari 2006.

¹¹ Wawancara Crisis Group, Kepala Kantor Hukum dan Organisasi, Zainal Abdul Razak, Manokwari, 13 Desember 2005. Lihat juga laporan World Bank, “Papua Public Expenditure Analysis: Regional Finance and Service Delivery in Indonesia’s Most Remote Region”, Agustus 2005, hal. 21-35.

¹² Dibawah UU Otsus, 70 persen pendapatan dari sumber daya alam setempat dialokasikan untuk pemerintah propinsi dan 30 persen ke pusat, namun Undang-undang tahun 1999 tentang neraca fiscal (untuk semua wilayah kecuali Aceh dan Papua) menentukan bahwa 70 persen pendapatan dari gas alam dialokasikan ke pusat, dan 30 ke wilayah asal. Lihat Pasal 34 UU Otsus; Pasal 6 Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang neraca fiscal antara pemerintah pusat dan daerah.

¹³ Permohonan dibuat oleh empat anggota Tim Pembela Otonomi Khusus untuk Papua, Bambang Widjojanto, Iskander Sonhadji, Budi Setianto and Abdulrachman Upara atas nama John Ibo, dan mengirimkan sebuah surat setebal empat belas halaman ke Mahkamah Konstitusi pada tanggal 13 November 2003.

¹⁴ Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 Dimuat Dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2004, Terbit Hari Jumat tanggal 26 Nopember 2004.

Ketika berhenti dari jabatannya untuk mencalonkan diri sebagai Presiden pada bulan Maret 2004, Yudhoyono menempatkan penyelesaian secara damai atas konflik di Aceh dan Papua sebagai bagian penting dalam visi dan misinya. Selama masa kampanye, ia meyakinkan para pemimpin Papua secara publik dan secara pribadi atas komitmennya untuk mengimplementasikan otsus secara penuh dan konsisten.¹⁸ Ia menekankan kembali pesan ini beberapa kali setelah ia terpilih sebagai Presiden pada bulan Oktober 2004, termasuk dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2004 tentang pembentukan MRP yang sudah lama ditunggu-tunggu. Komitmen Yudhoyono terhadap Kebijakan Otsus bergaung kembali diantara warga Papua, yang tercermin dari dukungan kuat mereka terhadap Yudhoyono dalam pemilihan Presiden tahun 2004. Hal ini juga menimbulkan harapan yang sangat besar bagi rakyat Papua.¹⁹

Setelah membuka jalan bagi pembentukan MRP, Presiden Yudhoyono (apapun pemikiran beliau terhadap legitimasi pembagian wilayah Papua) harus merekonsiliasi MRP dengan IJB. Ia telah beberapa kali menekankan bahwa MRP harus mengakui propinsi yang bermasalah ini. Peraturan No. 54 sendiri menyatakan bahwa:

MRP bersama Pemerintah Provinsi Papua dan DPRD sebagai provinsi induk bertugas dan bertanggung jawab untuk membantu Pemerintah menyelesaikan masalah pemekaran wilayah yang dilakukan sebelum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah ini dengan memperhatikan realitas dan sesuai peraturan perundang-undangan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah pelantikan anggota MRP.²⁰

Ia menggarisbawahi hal ini dalam pidatonya kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di bulan Agustus 2005. Dalam nafas yang sama atas penegasan komitmennya terhadap implementasi Otsus secara penuh, ia mengatakan:

Pemerintah ingin menegaskan bahwa keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat adalah sah...didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sama seperti provinsi yang lain. Karena itu, saya mengajak semua pihak untuk bersama-sama mentaati hukum dan mentaati

putusan Mahkamah Konstitusi itu dengan penuh rasa tanggung jawab.²¹

Banyak para pemimpin Papua yang terkejut dengan dukungan yang tak ragu-ragu ini terhadap IJB, dan tiba-tiba mereka merasa dikhianati oleh seseorang yang telah dianggap sebagai sekutu politik mereka.

III. BERATNYA KELAHIRAN MRP

Segera setelah pemerintah pusat menyediakan infrastruktur hukum yang diperlukan untuk membentuk MRP, persoalan-persoalan mulai muncul di tingkat propinsi, antara lain: Dewan Adat Papua (DAP), sebuah organisasi yang mewakili 253 suku asli Papua, pada bulan Agustus 2005 secara resmi menolak otsus; lembaga-lembaga keagamaan selama berbulan-bulan menolak mencalonkan perwakilan mereka kedalam MRP; dan sejumlah kecurangan serius dilaporkan terjadi dalam proses pemilihan perwakilan di beberapa daerah. Namun pada akhirnya hampir seluruh institusi yang terkait bersedia bergabung dan tak satupun dari persoalan teknis maupun politis yang sebelumnya timbul mampu menggagalkan pembentukan MRP maupun merusak kredibilitas MRP secara serius.

Sebuah Peraturan Daerah Propinsi (Perdasi) Papua telah menguraikan tentang tata cara pemilihan anggota MRP yang terdiri dari 42 orang, yang mewakili agama, perempuan dan adat, yang masing-masing berjumlah 14 orang.²² Wakil dari unsur agama dipilih oleh lembaga keagamaan masing-masing. Perimbangan jumlah wakil masing-masing agama ditetapkan oleh perwakilan lembaga keagamaan dan Panitia Pemilihan tingkat propinsi secara proporsional, berdasarkan jumlah pemeluk masing-masing.²³

Untuk memilih wakil dari kalangan adat dan perempuan, tim penyusun draft mengkaji beberapa metode pilihan, termasuk pemilihan secara langsung, tetapi pada akhirnya mereka memilih sistem pemilihan secara tidak langsung yaitu melalui musyawarah dan mufakat. Meskipun pemilihan secara langsung mungkin merupakan metode yang paling demokratis, tetapi waktu dan biaya yang diperlukan untuk mempersiapkan pendaftaran masyarakat asli Papua yang

¹⁸ Wawancara Crisis Group, Frans Wospakrik, Barnabas Suebu, Simon Morin, Frans Maniagasi, Pendeta Phil Erari, Jayapura dan Jakarta, Juni 2005-Januari 2006; Wawancara Crisis Group, anggota tim sukses Presiden Yudhoyono, Jakarta, Mei 2004.

¹⁹ Lihat "Implementasi Komprehensif Otonomi Khusus dan Pemerintah Baru Susilo Bambang Susilo Yudhoyono-Jusuf Kalla Peluang Terakhir Menyelesaian Persoalan Papua?", *Inkonsistensi dan Seperatisme Jakarta: Mengapa Tanah Papua Terus Bergolak?*, Pokja Papua 2006.

²⁰ Pasal 73, Bab 15, Peraturan Pemerintah no. 54, Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

²¹ "Keterangan pemerintah tentang kebijakan pembangunan daerah di depan sidang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia", Jakarta, 23 Agustus 2005.

²² Proses tersebut telah digarisbesarkan dalam pasal 5-17, bab III Peraturan Pemerintah No 54/2004, tapi menunggu penjabaran lebih lanjut dalam peraturan propinsi, yang dikeluarkan pada bulan Juli 2005. Proses pemilihan dijelaskan secara detail di bab III dan IV Peraturan Daerah Propinsi Papua no. 4, Tahun 2005 Tentang Tata Cara Pemilihan Anggota Majelis Rakyat Papua.

²³ Bab III, Pasal 4 (6), Peraturan Daerah Propinsi Papua No., 4 Tahun 2005, op. cit.

berhak untuk memilih dianggap terlalu sulit, karena melihat kondisi logistik yang sulit di daerah pegunungan Papua.²⁴

Untuk memastikan sebuah proses yang menjangkau semua lapisan masyarakat (“bottom-up” proses), tim penyusun draft merancang sebuah sistem dengan tiga jenjang, dimulai dari rapat tingkat desa untuk memilih perwakilannya di tingkat kecamatan/distrik. Perwakilan di tingkat kecamatan/distrik kemudian akan memilih perwakilan untuk tingkat kabupaten/kota. Selanjutnya para wakil di tingkat kabupaten/kota ini akan memilih perwakilan terakhir untuk 14 daerah pemilihan, empat diantaranya di Irian Jaya Barat. Tata cara pemilihan dengan sistem elektoral semacam ini dikritik kurang demokratis. Namun, meskipun tidak sempurna, mekanisme ini membuka pintu untuk masukan dari tingkat desa, hanya saja implementasinya yang tampak kurang baik.

A. LAPORAN MENGENAI CAMPUR TANGAN PEMERINTAH

Sejalan dengan perdasi (peraturan daerah propinsi), pemerintah menunjuk panitia pemilihan yang bertugas menyelenggarakan proses pemilihan, dan membentuk panitia pengawas untuk mengawasi jalannya pemilihan.²⁵ Tetapi kemudian, pemerintah menunjuk Badan Kesatuan Negara (Kesbang) dari Departemen Dalam Negeri untuk mengatur dan mengkoordinir seluruh proses. Hal ini mengecewakan banyak warga yang mengharapkan sebuah lembaga yang independen. Gubernur Salossa beralasan hal itu terpaksa dilakukan karena waktu yang tersedia sangat sempit, dan berargumen akan lebih efisien memanfaatkan lembaga yang sudah ada daripada membentuk lembaga baru.²⁶

Sehubungan dengan perdasi, panitia pemilihan dan panitia pengawasan mulai melakukan proses sosialisasi mengenai struktur dan fungsi MRP dan prosedur memilih perwakilan

untuk keempatbelas daerah pemilihan yang akan berlangsung pada bulan September 2005. Meskipun mereka berhasil mengunjungi seluruh kabupaten di Papua yang berjumlah 29 kabupaten, tim panitia tidak dapat menyelesaikan tugas mereka sebelum proses pemilihan dipercepat pada awal bulan Oktober.²⁷

Banyak yang mengeluh bahwa proses sosialisasi masih kurang cukup agar supaya masyarakat dapat menentukan pilihan berdasarkan informasi yang memadai. Dan menurut laporan, pada beberapa kasus pemilihan anggota MRP di tingkat akhir, ditunjuk langsung oleh staf kantor kesbang, yang secara serius merusak legitimasi MRP di daerah tersebut.²⁸ Namun masalah ini tidak terjadi diseluruh daerah, di daerah-daerah lain proses musyawarah dan pemilihan dilaksanakan secara baik. Daerah pemilihan IV (Biak-Numfor dan Supiori) sering disebut sebagai contoh daerah yang proses pemilihannya berlangsung secara transparan.²⁹

B. TENTANG DARI LEMBAGA KEAGAMAAN

Sebelum perdasi dikeluarkan, Gereja Katolik, umat Protestan dan Majelis Ulama Indonesia tingkat propinsi telah melaksanakan pembagian keempat belas kursi untuk perwakilan agama dalam MRP secara informal di antara mereka, tanpa perdebatan serius.³⁰ Namun sejalan dengan pembentukan MRP yang kian dekat, dukungan dari lembaga-lembaga keagamaan yang utama mulai redup. Penyebabnya sebagian karena adanya laporan dari pengikut mereka bahwa ada manipulasi dan campur tangan politik dalam proses pemilihan. Selain itu, banyak dari para tokoh agama di Papua yang merasa bahwa mereka terlalu terlibat dalam persoalan politik antara pemerintah pusat dan pemerintah propinsi, dan hal itu membahayakan peranan sosial utama mereka.³¹

²⁴ Daftar pemilih yang digunakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Papua tidak membedakan antara penduduk asli dan pendatang. Wawancara Crisis Group, Tony Rahail, ketua tim penyusun, Jayapura, Juni 2005.

²⁵ Bab III dan IV Peraturan Daerah Propinsi Papua no. 4, Tahun 2005 Tentang Tata Cara Pemilihan Anggota Majelis Rakyat Papua.

²⁶ “Kesbang Anggap Pemilihan Anggota MRP Sudah Sesuai Mekanisme”, *Cenderawasih Pos*, 11 November 2005. Kantor-kantor *kesbang* dilaporkan juga dibayar sejumlah Rp. 76 milyar, (sekitar 8.3 juta dolar) sementara *panitia pemilihan* dan *panitia pengawas* yang telah mengerjakan sebagian besar pekerjaan hanya menerima Rp. 1 milyar sebagaimana mereka minta pada awalnya. Wawancara Crisis Group, para anggota *panitia pemilihan* dan organisasi-organisasi non-pemerintah (NGO) di Manokwari dan Jayapura, Desember 2005; “Kemana Larinya Uang Pemilihan MRP?”, *Suara Perempuan Papua*, 6 Desember 2005.

²⁷ Wawancara Crisis Group, anggota komite, Manokwari, Desember 2005.

²⁸ Seorang mantan pejabat *kesbang* yang terpilih di wilayah Pemilihan 7 (Yahukimo, Pegunungan Bintang) bertentangan dengan harapan masyarakat setempat. Wawancara Crisis Group, para pemuka masyarakat, Oksibil, Desember 2005. Sekertaris Dewan Adat Papua, Fadhal Al Hamid, menyatakan bahwa wakil-wakil MRP di daerah pemilihan 5 (Yapen Waropen) dipilih oleh pejabat *kesbang*. Lihat “42 Papuan People’s Council Members Selected”, *Jakarta Post*, 27 Oktober 2005. Beberapa organisasi non-pemerintah di Jayapura dan Manokwari juga dilaporkan campur tangan di beberapa daerah pemilihan yang lain.

²⁹ Wawancara Crisis Group, Jayapura, Manokwari, Desember 2005.

³⁰ Wawancara Crisis Group, Herman Saut, Sinode Gereja Kristen Indonesia, Abepura; Hussein Zubeir, Majelis Ulama Indonesia, Jayapura, Juni 2005.

³¹ Wawancara Crisis Group, para pemimpin agama dan akademisi di Papua, Jakarta dan Jayapura, Agustus, Desember

Hingga beberapa minggu sebelum pelantikan anggota MRP, hampir seluruh lembaga keagamaan tetap tidak bersedia untuk ikut serta. Tetapi akhirnya mereka berhasil diajak bergabung kembali oleh beberapa tokoh pendukung otsus setempat, yang telah meyakinkan para pimpinan utama gereja bahwa MRP harus diberi kesempatan. "Saya harus mengakui bahwa meskipun tidak sempurna, MRP adalah salah satu harapan terbaik agar suara rakyat Papua didengar, dan saya menyadari bahwa saya punya tanggung jawab untuk mencoba mengajak orang-orang baik untuk mau mendukung menjadi anggota", jelas seorang pemimpin gereja.

Selanjutnya persatuan seluruh gereja dan MUI di Papua mencalonkan para wakilnya. Namun, hampir seluruh lembaga keagamaan tidak mencalonkan wakilnya secara langsung, melainkan melalui 'institusi intelektual' mereka, demi menjaga lembaga keagamaan mereka terhindar dari keterlibatan secara politik.³²

C. PENOLAKAN DARI DEWAN ADAT

Dewan Adat secara formal juga menjauhkan diri dari MRP. Anggotanya merasa frustrasi dan kecewa karena tidak banyaknya kemajuan yang dicapai sejak tahun 2001. Pada bulan Februari 2005 setelah acara pertemuan tahunan Dewan Adat mengeluarkan sebuah pernyataan menolak UU Otsus dan Peraturan Pemerintah No 54 tentang MRP, dengan alasan

"Substansi terpenting dari lembaga MRP telah direvisi dan 'dikebiri' oleh Departemen Dalam Negeri yang hasilnya tidak dikonsultasikan/dikomunikasikan pada Masyarakat Adat Papua terlebih dahulu yang menjadi subyek keputusan."³³

Dalam konferensi pers yang digelar setelah acara pertemuan tersebut, Dewan Adat mengumumkan bahwa mereka menetapkan jika hingga tanggal 15 Agustus pemerintah tidak melakukan langkah-langkah konkrit dalam pelaksanaan otsus, Dewan Adat Papua akan menolak undang-undangnya.³⁴

2005; "Kisruh Majelis Rakyat di Papua", *Tempo*, Edisi 17-23 Oktober 2005, hal. 38-39.

³² Gereja-gereja protestan mencalonkan para wakilnya melalui Persatuan Gereja Protestan Indonesia (PGPI); yang muslim melalui MUI (Majelis Ulama Indonesia), dan yang Katolik melalui institusi teologisnya. Gereja katolik punya empat wakil, gereja protestan delapan wakil, dan dua wakil dari MUI di MRP. Wawancara Crisis Group, Pendeta. Herman Saut, Brother Budi Hernawan, Pendeta Phil Erari, Frans Wospakrik, Agus Sumule dan lain-lain. Abepura, Jayapura dan Jakarta, Juni-Desember 2005.

³³ Ketetapan Sidang III Dewan Adat Papua no. 01/TAP/SIII - DAP/II/2005, hal. 67.

³⁴ Lihat Pokja Papua, *Inkonsistensi dan Seperatisme Jakarta: Mengapa Tanah Papua Terus Bergolak?* (2006), hal. 64-65.

Pada tanggal 12 Agustus 2005, Dewan Adat Papua mengadakan aksi protes yang menurut laporan didanai oleh Yorrys Raweyai, seorang politikus Golkar, diluar kantor DPR Papua. Dalam aksi protes tersebut, Dewan Adat secara simbolis mengembalikan otsus kepada Pemerintah Pusat.³⁵ Ribuan orang ikut serta dalam aksi protes ini, yang menjadi bukti rasa frustrasi warga asli Papua atas implementasi otsus yang lambat dan tidak konsisten, namun tidak menolak UU Otsus secara total. Dan memang, beberapa dari para tokoh Papua yang memimpin aksi demo sekarang telah menjadi anggota MRP.

Bahkan pimpinan Dewan Adat secara diam-diam mengakui bahwa pengembalian UU No 21 merupakan sebuah protes secara simbolik untuk memaksa pemerintah mengevaluasi kembali UU tersebut. Seperti yang diungkapkan Sekretaris Dewan Adat Papua, Fadhal al Hamid, kepada Crisis Group:

Kami ingin memulai keseluruhan diskusi kembali. Kami siap untuk bicara tentang memperbaiki otsus atau menyusun UU baru – konsepnya tidak mati, yang mati hanya implementasi dari versi yang ini.³⁶

Meskipun menolak MRP, Dewan Adat berpartisipasi secara aktif dalam MRP melalui saluran informal mereka. Dewan Adat tidak memiliki anggota di dalam MRP, namun pimpinannya memiliki hubungan dekat dengan sejumlah besar perwakilan MRP, dan kedua lembaga tersebut memiliki banyak tujuan yang sama.³⁷

D. KELOMPOK MASYARAKAT MADANI YANG LAIN

Willy Mandowen, Sekretaris Jendral Presidium Dewan Papua atau PDP (sebuah organisasi pro-kemerdekaan yang terbentuk pada tahun 2000 sebagai hasil dari Kongres Rakyat Papua), menyatakan bahwa warga asli Papua yang berhak memilih tidak menganggap MRP yang sekarang ini mewakili mereka:

Masyarakat saat ini sedang dalam proses membentuk MRP mereka sendiri, yang benar-benar mewakili kelompok-kelompok suku dan kultural di Papua

³⁵ Yorrys, yang juga anggota Dewan Adat, pada waktu itu ikut mencalonkan diri sebagai gubernur Irian Jaya Barat, memancing reaksi masyarakat setempat untuk mempertanyakan motifnya. Kecurigaan juga ditimbulkan oleh kenyataan bahwa ternyata para demonstran di tengah perjalanannya sempat berhenti di depan kantor kesbang propinsi. Wawancara Crisis Group. Setelah berdiskusi dengan polisi setempat, Dewan adat sepakat untuk menangani kerumunan massa tiga hari lebih awal dari yang direncanakan demi alasan keamanan.

³⁶ Wawancara Crisis Group, Fadhal al Hamid, Sekertaris Dewan Adat Papua, Waena, 6 Desember 2005.

³⁷ Wawancara Crisis Group, Dewan Adat dan anggota MRP, Jayapura and Jakarta, Desember, Januari 2005.

Barat – bukan 42 (anggota MRP) yang tidak menghiraukan partisipasi murni rakyat Papua Barat dalam proses pengambilan keputusan.³⁸

Meskipun PDP mendapatkan dukungan yang luas dari rakyat Papua ketika pertama kali didirikan, namun PDP telah ambruk semenjak kematian pemimpinnya yang kharismatik, Theys Eluay, pada bulan November 2001.³⁹ Dan tidak ada bukti bahwa sebuah MRP tandingan seperti disebut Willy, sedang dibentuk. Namun pada prakteknya ada hubungan yang cukup kuat antara PDP dan MRP. Ketua MRP, Agus Alue Alua adalah Wakil Sekretaris Jendral PDP, dan paling sedikit ada empat anggota PDP yang lain yang juga anggota MRP. Hal ini pada mulanya telah membuat pemerintah pusat menjadi agak khawatir, tetapi kemudian komitmen Alua untuk tetap bekerja dalam kerangka Otsus telah sedikit meyakinkan pemerintah pusat. Selain itu, wakil ketua MRP, Frans Wospakrik, adalah salah seorang perumus utama UU Otsus yang dihormati dan dipercaya secara luas, baik oleh para elit di Jayapura maupun Jakarta.

Pada tanggal 31 Oktober 2005, pada hari pelantikan anggota MRP, sekitar 100 orang melakukan aksi demo di Jayapura, yang diorganisir oleh sebuah kelompok pro-kemerdekaan bernama Front Pepera Papua Barat; dan sekitar 100 mahasiswa Papua di Jogjakarta menolak MRP dan Otsus.⁴⁰ Namun begitu, berbagai LSM lokal dan kelompok-kelompok agama di Jayapura dan Manokwari menyambut baik MRP. Sebagian besar mengakui bahwa walaupun ada beberapa masalah dalam pemilihan beberapa anggotanya, mayoritas anggota MRP benar-benar mewakili penduduk asli Papua, dan dengan sepenuh hati membela hak-hak warga asli Papua.⁴¹

IV. PERAN DAN WEWENANG MRP

Sebagai badan perwakilan kultural, tugas utama MRP adalah untuk melindungi dan membela hak-hak orang asli

³⁸ Willy Mandowen, dikutip dari “Papuans forming representative body to counter Indonesia's MRP”, Radio New Zealand, 7 November 2005.

³⁹ On the Presidium and Theys' death, lihat Crisis Group Asia Report N°39, *Natural Resources and Conflict in Papua*, 13 September 2002.

⁴⁰ “Gagal Boikot Pelantikan Anggota MRP, KORAPABATU Serukan Mogok Nasional”, *SPMNews*, 1 November 2005. “Protest greets council inauguration”, *Jakarta Post*, 1 November 2005; “Papuan students in Jogya protest against MRP inauguration”, *SPMNews* 31 October 2005.

⁴¹ Wawancara Crisis Group di Jayapura dan Manokwari, November 2005-Januari 2006; “Activists cautiously welcome new assembly for Indonesia's Papua”, Associated Press, 1 November 2005.

Papua, khususnya dibidang hak-hak perempuan, hukum adat dan persoalan agama. MRP juga diberi wewenang untuk memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah dan inisiatif lain yang diajukan oleh pemerintah propinsi dan DPRP untuk beberapa bidang tertentu. Dibawah UU Otsus dan Peraturan Pemerintah No 54, MRP diberi wewenang antara lain untuk memberikan “pertimbangan dan persetujuan” yang menyangkut:

- ❑ Persyaratan pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur yang diajukan oleh DPRP adalah orang asli Papua;
- ❑ Peraturan daerah khusus (perdasus) yang diajukan oleh DPRP dan pemerintah propinsi dalam rangka melaksanakan pasal-pasal tertentu dalam UU Otsus;
- ❑ Kontrak/rencana perjanjian kerja sama antara pemerintah pusat atau pemerintah propinsi dengan pihak ketiga untuk pekerjaan di wilayah Papua, khususnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua⁴²; dan
- ❑ Setiap rencana pemekaran propinsi di wilayah Papua.⁴³

Peraturan Pemerintah No 54 menyebutkan bahwa jika MRP tidak memberikan persetujuannya terhadap pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur dalam waktu tujuh hari, atau 30 hari untuk perdasus, pemekaran dan rencana kerja sama dengan pihak ketiga, maka dianggap bahwa pertimbangan dan persetujuan telah diberikan.⁴⁴

Tetapi, baik UU Otsus maupun PP No 54 tidak menyinggung mengenai adanya kemungkinan MRP menolak untuk mengesahkan salah satu dari kebijakan ini. Ketika Crisis Group menanyakan kepada pejabat pemerintah dan kalangan akademisi di Jakarta dan Jayapura, jawaban mereka selalu bahwa peraturan tentang hal ini kurang jelas dalam UU dan pada dasarnya diserahkan kepada negosiasi politik antara MRP dan DPRP.⁴⁵ Namun ada pasal yang lebih umum dalam UU Otsus, yang sering dikutip oleh Menteri Dalam Negeri, yang menyatakan bahwa “pemerintah [pusat] berwenang untuk menolak Perdasus, Perdasi dan keputusan Gubernur”.⁴⁶ Hanya dua minggu setelah MRP dilantik, wewenang mereka dalam

⁴² Pasal 20, Bab V; Pasal 76, Bab XXIV, UU Otsus. Lihat juga Bab IX Pasal 36-41 Peraturan Pemerintah nomor 54 tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua.

⁴³ Pasal 71 Peraturan Pemerintah nomor 54 tahun 2004, op. cit.

⁴⁴ Pasal 37-39, Pasal 71(4) Peraturan Pemerintah nomor 54 tahun 2004 tentang MRP.

⁴⁵ Seorang pejabat pemerintah memberitahu Crisis Group bahwa jalan keluar yang normal untuk sebuah sengketa antara dua institusi pemerintah adalah melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, PTUN.

⁴⁶ Pasal 68 (2) UU Otsus.

memberikan persetujuan terhadap pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur langsung diuji.

A. UJIAN PERTAMA: PENCALONAN GUBERNUR

Meskipun ketua MRP Agus Alue Alua telah berhati-hati menekankan bahwa peranan mereka dalam memberikan persetujuan terhadap pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur adalah memberikan rekomendasi kepada DPR Papua (DPRP), dan rekomendasi ini bersifat tidak mengikat, namun evaluasi para calon dilihat oleh banyak orang (termasuk oleh sejumlah anggota MRP) sebagai ujian awal yang nyata atas wewenang MRP.

Pada tanggal 16 November 2005, DPRP mengajukan nama-nama lima pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur kepada MRP untuk mendapatkan persetujuan sebagai orang asli Papua. Pada tanggal 18 November, MRP mengumumkan bahwa dari sepuluh orang bakal calon, dua orang bakal calon wakil gubernur yaitu Komaruddin Watubun dan Mohammad Musa'ad, bukan orang asli Papua, dan karena itu tidak berhak untuk mencalonkan diri dalam pilkada gubernur dan wakil gubernur.

Untuk kasus Komaruddin Watubun tidak menjadi kontroversi. Tak satupun dari orangtuanya orang asli Papua. Ia dan pasangannya, Barnabas Suebu, dan gabungan partai yang mendukung pasangan tersebut, menerima keputusan dan mulai mempersiapkan diri mencari pengganti Komaruddin.⁴⁷ Tetapi, keputusan terhadap kasus Musa'ad telah menimbulkan perdebatan panas dalam MRP selama berjam-jam, dan memicu aksi unjuk rasa yang berakhir rusuh dan mengakibatkan 27 orang termasuk sebelas anggota Polri luka-luka.⁴⁸

Menurut definisi MRP, orang asli Papua yaitu orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia, ayah dan ibunya orang asli Papua, berdasarkan garis keturunan ayah, dan memiliki dasar budaya dengan bahasa lokal, bagian dari suku asli Papua, mempunyai kampung halaman dari mana ia berasal dan adat istiadat.⁴⁹ Walaupun ibu Musa'ad orang asli Papua

dari FakFak, ayahnya adalah keturunan Arab. Karena ia tidak memenuhi kriteria yang pertama, maka ia tidak dipertimbangkan untuk kriteria yang lain.

Menurut UU Otsus, ada dua definisi yang bisa dipakai mengenai kriteria orang asli Papua, yaitu:

- orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia, yang terdiri dari kelompok suku asli di propinsi Papua; atau
- orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat setempat.⁵⁰

Musa'ad hanya dinilai berdasarkan kriteria pertama. Sementara, kedua kategori diatas digunakan dalam peraturan daerah No 4 tahun 2005 untuk memilih anggota MRP. Dan tak satupun dari peraturan tersebut mengandung tentang garis keturunan ayah.⁵¹ Jika Musa'ad telah dinilai berdasarkan kriteria yang kedua, yaitu diterima dan diakui oleh masyarakat adatnya, maka ia akan memiliki posisi yang kuat.⁵² Memang salah seorang anggota MRP yang tadinya adalah pemimpin adat suku yang sama dengan Musa'ad telah menyatakan dukungannya terhadap Musa'ad pada saat debat, tetapi ketika mereka melakukan pemungutan suara, ternyata Musa'ad ditolak.⁵³

Mayoritas anggota MRP merasa bahwa bilamana Musa'ad terbukti sebagai orang Papua, dapat mengklaim beberapa pengakuan dari penduduk setempat, dan sebagai salah satu pencipta UU Otsus, nyata-nyata komit pada hak-hak penduduk asli, dia masih tidak memenuhi syarat. Beberapa anggota MRP sangat terikat pada prinsip "orang-orang berdarah murni Papua, dengan kulit hitam dan rambut keriting" sebagaimana seorang anggota menggambarannya.⁵⁴

Setelah diumumkan keputusannya keputusan MRP tentang para calon gubernur dan wakil gubernur pada tanggal 18 November, sejumlah pendukung Musa'ad yang marah berkumpul diluar kantor sementara MRP, kemudian mereka mendorong hingga melewati barikade polisi, menjebol pintu dan

⁴⁷ Pada kenyataannya, pihak yang mendukung Bas Suebu dan Komaruddin Watubun tahu betul bahwa Komaruddin akan gagal jika persyaratan pribumi dipaksakan, tapi sebagai ketua partai utama (PDI-P) dalam koalisi, partailah yang pada awalnya mencalonkan dia. Sejumlah anggota koalisi bermaksud menolak keputusan MRP, tapi setelah pertemuan selama delapan jam sepanjang malam tanggal 23 November, mereka memutuskan memilih Alex Hesegem.

⁴⁸ "Rusuh di KPU Papua, 27 Luka", *Cenderawasih Pos*, 21 November 2005.

⁴⁹ Wawancara Crisis Group; "Akibat Mangambangnya Keputusan", *Suara Perempuan Papua*, no. 17, 28 November-4 Desember 2005.

⁵⁰ Pasal 1 (t) UU Otsus. Lihat juga "Hari ini, DPRP serahkan nama balongub ke MRP", *Cenderawasih Pos*, 16 November 2005.

⁵¹ Bab I, Pasal 2 (a) *Peraturan Daerah Propinsi Papua no. 4 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Pemilihan Anggota Majelis Rakyat Papua*.

⁵² Musa'ad adalah juga salah satu pencetus undang-undang Otonomi khusus.

⁵³ 27 dari 42 anggota MRP menolak Musa'ad, delapan orang mendukung, satu orang abstain dan lima memilih keluar arena pemilihan. "Tak Puas, Pendukung Musa'ad Demo MRP", *Cenderawasih Pos*, 19 November 2005.

⁵⁴ Wawancara Crisis Group, Ani Sabami, Abepura, Desember 2005.

mengancam jika keputusan tidak ditarik, mereka akan kembali dengan lebih banyak orang dan akan membakar sekretariat MRP.⁵⁵ Meskipun tidak ada tindak kekerasan terhadap anggota MRP, ratusan orang kembali melakukan aksi protes diluar kantor panitia pemilihan hari berikutnya, yaitu pada tanggal 19 November, pada saat itu ketua MRP Agus Alue Alua sedang rapat dengan staf-nya. Ketika Agus keluar untuk berbicara dengan para peserta aksi unjuk rasa, dan mengulangi pernyataan tentang keputusan MRP, beberapa dari mereka melemparkan batu dan benda-benda lain, dan bentrokan dengan polisi pun terjadi.⁵⁶

Setelah kerusuhan, sebuah delegasi dari Jakarta termasuk perwakilan dari Departemen Dalam Negeri, Mabes Polri dan BIN, datang ke Jayapura untuk meminta penjelasan dari MRP, dan mengingatkan MRP bahwa mereka mungkin telah melampaui mandat mereka sebagai badan perwakilan kultural.⁵⁷ Sejumlah anggota DPRP secara individu juga memohon kepada MRP untuk mempertimbangkan kembali keputusannya tentang Musa'ad, tetapi MRP tetap pada keputusan mereka, dan DPRD secara keseluruhan juga mendukung keputusan MRP. Pada tanggal 23 November, DPRP meminta Partai Koalisi Papua Baru dan Koalisi Lintas Nusantara untuk mengajukan kembali calon wakil gubernur mereka yang lain.

Bahwa DPRP tetap pada keputusan mereka yang kontroversial merupakan kemenangan bagi MRP, dan memberi preseden bahwa rekomendasi mereka kuat. Keputusannya sendiri tidak sejalan dengan UU Otsus dan dianggap oleh banyak warga asli Papua dan pendatang sebagai keputusan yang dipolitisir dan tidak adil.

B. YURISDIKSI/HAK HUKUM ATAS IRIAN JAYA BARAT (IJB)

Mandat MRP secara geografis menurut UU Otsus cukup jelas. MRP memiliki wewenang di seluruh wilayah Papua, seperti yang didefinisikan sebelum pemekaran tahun 2003.⁵⁸ Tetapi, gubernur Irian Jaya Barat sebelumnya (dan yang akan datang), Bram Atururi, beberapa kali telah mempertanyakan status Otonomi Khusus IJB. Penetapan sementara ini, sampai dasar hukum propinsi IJB

direkonsiliasi dengan UU Otsus, adalah propinsi Irian Jaya Barat diatur dibawah UU Pemerintahan Daerah - dan dengan landasan inilah pilkada gubernur tanggal 11 Maret diselenggarakan, yang mana membuat persoalan otsus ini menjadi lebih sulit.⁵⁹ Tetapi pemerintahan kabupaten dibawah IJB masih menerima dana otsus dari pemerintah di Jayapura.⁶⁰ Sementara, para pejabat pemerintah di Manokwari bekerja berdasarkan asumsi bahwa segera setelah dasar hukum IJB diselesaikan, IJB sebagai bagian dari Papua, akan menjadi sebuah propinsi Otsus.

Sekitar seperempat dari anggota MRP dipilih dari daerah-daerah di wilayah propinsi Irian Jaya Barat, dan MRP sebagai satu kesatuan menganggap yurisdiksinya mencakup hingga ke Irian Jaya Barat. Hal ini juga diakui oleh pemerintah pusat pada bulan November 2005.⁶¹ Baik Jimmy Ijie, ketua DPR Propinsi Irian Jaya Barat, dan pejabat gubernur, Timbul Pujianto, telah mempertanyakan cara-cara MRP melakukan konsultasinya di Irian Jaya Barat tetapi tidak pernah secara terbuka mempertanyakan yurisdiksinya atas propinsi Irian Jaya Barat.⁶²

V. PILKADA DAN MASALAH IRIAN JAYA BARAT

Pilkada tanggal 11 Maret 2006 merupakan hasil yang anti-klimaks dari persoalan yang berlarut-larut antara para pemimpin Papua dan pemerintah pusat. Segera setelah MRP berdiri, mereka memperjuangkan agar pemungutan suara ditunda hingga status Irian Jaya Barat dapat direkonsiliasi dengan otonomi khusus. Pemerintah Pusat menerima usulan ini secara resmi, Akan tetapi Menteri Dalam Negeri akhirnya menyingkirkan MRP dan tetap melanjutkan pilkada dibawah UU pemerintahan daerah biasa.

⁵⁵ "Tak Puas", op. cit.

⁵⁶ "Rusuh di KPU Papua", op. cit.

⁵⁷ "Depdagri Minta Klarifikasi MRP", *Cenderawasih Pos*, 22 November 2005.

⁵⁸ Pasal 1(a) UU Otsus menyatakan bahwa "Propinsi Papua merupakan Propinsi Irian Jaya yang mendapatkan otonomi khusus di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.". propinsi ini dikenal dengan nama Irian Jaya di tahun 2001 ketika undang-undang tersebut diberlakukan dan meliputi seluruh wilayah, termasuk wilayah yang sekarang disebut Irian Jaya Barat.

⁵⁹ Wawancara Crisis Group, Zainal Abdul Razak, Kepala Kantor Hukum, pemerintah propinsi Irian Jaya Barat, 13 Desember 2005.

⁶⁰ Lihat "Papua Public Expenditure Analysis", World Bank, hal. 21-25.

⁶¹ Selama konsultasi antara MRP dan pemerintah pusat di Jayapura akhir November 2005, sebuah kesepakatan dicapai bahwa Papua akan dipandang sebagai sebuah entitas sosial, budaya dan ekonomi yang tunggal dalam semangat otonomi khusus. Dan bahwa itu akan menjadi fokus peraturan pemerintah pusat. Wawancara Crisis Group, Anggota MRP, Jayapura, Desember 2005; "Kesepakatan Penyelesaian Masalah Papua", 24 November 2005.

⁶² Jimmy Ijie dan Gubernur Timbul mengkritik konsultasi publik MRP di IJB dengan alasan mempertanyakan eksistensi propinsi daripada mencari masukan tentang bagaimana memperkuat eksistensi propinsi tersebut, namun mereka juga tidak mempertanyakan mandat MRP untuk melakukan konsultasi di propinsi, Lihat "Eksistensi Prov IJB Tak Bisa Diganggu Gugat", *Cenderawasih Pos*, 25 Januari 2006; "Pemprov IJB Akan Laporkan MRP ke Presiden", *Manokwari Pos*, 26 Januari 2006.

Walaupun sejak bulan Februari 2005 Menteri Dalam Negeri telah meyakinkan bahwa pilkada di propinsi Irian Jaya Barat akan ditunda hingga MRP dibentuk untuk memberikan persetujuan terhadap para calon, komisi pemilihan tingkat propinsi telah menjadwalkan sebuah pemungutan suara untuk memilih gubernur dan wakil gubernur pada tanggal 28 Juli 2005, bahkan sebelum pemilihan anggota MRP dimulai.⁶³ Walaupun pemerintah pusat tidak pernah secara resmi mendukung penetapan jadwal pemungutan suara tersebut, tetapi ada dukungan kuat dari beberapa elemen di dalam Departemen Dalam Negeri dan Menko Polkam, dimana banyak para pejabat yang masih tetap curiga atas MRP dan mempertahankan hubungan dekat dengan Manokwari (ibukota propinsi Irian Jaya Barat).⁶⁴

Menambah legitimasi pilkada di Irian Jaya Barat, Wakil Presiden Yusuf Kalla mengunjungi Manokwari akhir Mei, untuk berkampanye bersama calon dari Golkar Yorrys Raweyai, yang pada saat itu sedang menghadapi suatu dilema, yaitu antara menolak pembentukan propinsi baru yang dibentuk oleh PDI-P pertama kali, dan berkampanye untuk menjadi gubernur propinsi baru tersebut. Kompromi Golkar yang sedikit janggal, dan juga kompromi sebagian besar elit di Jayapura, yaitu menentang cara propinsi baru tersebut dibentuk, tetapi bukan keberadaan propinsi baru itu sendiri. Dan berargumentasi bahwa penyelesaian masalah yaitu dengan cara membawa Irian Jaya Barat ke dalam paket otsus.⁶⁵

Tetapi, sejalan dengan tanggal pemungutan suara yang semakin dekat, Golkar mulai mendesak untuk menunda pemungutan suara dengan alasan persiapan logistik propinsi IJB masih kurang. Perubahan sikap ini tampaknya lebih karena ketidaksiapan partai Golkar dalam mempersiapkan calonnya, dan tiba-tiba menyadari bahwa Atururi kemungkinan akan mengalahkan Yorrys. Menggunakan kesulitan teknis sebagai alasan, dipersulit dengan kenyataan bahwa hanya kantor pemilihan lokal dimana Atururi mempunyai hubungan dekat dengan ketuanya yang dapat mengajukan penundaan. Dan ia telah menolak untuk menunda jadwal pemungutan suara. Pendukung Atururi juga ada di Departemen Dalam Negeri dan Menko Polkam, yang mendesak agar pilkada gubernur tetap dilaksanakan. Meskipun upaya lobby dari Golkar telah mempersiapkan argumentasi untuk penundaan, namun intervensi pada saat-saat terakhir oleh sejumlah masyarakat Papua yang menyebabkan pilkada dapat terus dilaksanakan.

Pada akhir Juli, seluruh indikasi yang tampak telah menunjukkan pemungutan suara akan terus dilaksanakan,

sehingga membingungkan para pemimpin di Papua yang sebelumnya telah diyakinkan oleh pemerintah bahwa pemungutan suara akan ditunda hingga MRP telah dibentuk dan status hukum propinsi Irian Jaya Barat telah diselesaikan. Dua hari sebelum hari H, sebuah delegasi dari Papua yang terdiri dari sejumlah anggota DPRP dan para intelektual datang ke Jakarta dan bertemu Presiden Yudhoyono dan mengatakan kepada beliau jika pilkada tidak ditunda, mereka akan mendukung Dewan Adat Papua yaitu mengembalikan otsus dan secara resmi akan mengkampanyekan referendum untuk memilih berpisah dari Indonesia. Karena tersudut, Presiden Yudhoyono memerintahkan Menteri Dalam Negeri Ma'aruf untuk menunda pilkada, dengan alasan persiapan masih belum memadai.⁶⁶

Peristiwa ini mempengaruhi upaya membangun kepercayaan antara pemerintah propinsi Papua di Jayapura, pemerintah propinsi Irjabar di Manokwari dan pemerintah pusat di Jakarta untuk memperkuat peranan MRP. Masyarakat Papua sendiri menyadari bahwa kata-kata pemerintah pusat tidak dapat dipegang. Kekhawatiran ini terulang kembali pada bulan November 2005. Meskipun Presiden SBY telah meyakinkan delegasi dari Jayapura pada bulan Juli dan kemudian dengan sejumlah anggota DPRP pada tanggal 9 Agustus bahwa pilkada akan ditunda hingga MRP berdiri dan dapat memberikan persetujuannya terhadap para bakal calon gubernur dan wakil gubernur, namun persiapan untuk pemungutan suara bulan November terus berjalan.⁶⁷

Menteri Dalam Negeri mengeluarkan sebuah Surat Keputusan yang memberi wewenang untuk menyelenggarakan pilkada pada tanggal 28 November di propinsi Irian Jaya Barat, dan surat keputusan tersebut tertanggal 11 November, yaitu hari yang sama pada saat gubernur Salossa, yang atas nama Menteri Dalam Negeri, melantik ketua MRP yang baru di Jayapura.⁶⁸ Hal ini mengagetkan MRP, yang merasa bahwa pemerintah pusat telah benar-benar melemahkan wewenang MRP atas urusan ini, dan membuat hubungan menjadi sulit. Sekali lagi, para elit Papua harus menggunakan kartu truf mereka, yaitu ancaman berkampanye untuk sebuah referendum - hanya agar pemerintah pusat tetap berpegang pada kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.⁶⁹ MRP juga didukung sebuah

⁶³ "Mendagri: MRP dibentuk sebelum Pilkada", *Kompas Online*, 25 Februari 2005.

⁶⁴ Wawancara Crisis Group, Jakarta, Januari dan Februari 2006.

⁶⁵ Wawancara Crisis Group, Yorrys Raweyai, Jakarta, Februari 2005.

⁶⁶ Wawancara Crisis Group, Jakarta, Agustus 2005.

⁶⁷ Wawancara Crisis Group, Wakil Ketua MRP Frans Wospakrik, Jayapura, 6 Desember 2005.

⁶⁸ Surat Keputusan no. 120.82-1009/2005 dikirim oleh Kementrian Dalam Negeri kepada pemerintah propinsi Irian Jaya Barat pada tanggal 11 November 2005; "Mendagri: MRP dibentuk sebelum Pilkada", *Kompas Online*, 25 Februari 2005.

⁶⁹ Wawancara Crisis Group, Ketua MRP Agus Alue Alua, Jayapura, 4 Desember 2005. Lihat juga "MRP Tolak Keputusan Mendagri", *Kompas*, 17 November 2005; "MRP Ancam Kembali Otonomi", *Koran Tempo*, 17 November 2005.

surat resmi dari DPRP yang mengancam akan turut mendukung referendum untuk memisahkan diri dari Indonesia, jika pilkada tidak dibatalkan segera.⁷⁰ Namun kemudian hal ini menambah kekhawatiran pemerintah pusat bahwa agenda MRP yang sebenarnya yaitu berpisah dari Indonesia.⁷¹

Menteri Dalam Negeri Ma'ruf, sekali lagi menginstruksikan kepada pemerintahan di Manokwari untuk menunda pilkada gubernur. Menyadari parahnya kerusakan politik di Jayapura, Presiden SBY juga mengirim Menteri Dalam Negeri Ma'ruf dan Menko Polkam, Widodo ke Jayapura selama beberapa hari, untuk membahas dengan MRP mengenai cara yang paling baik untuk menyelesaikan masalah Irian Jaya Barat dalam kerangka otsus.⁷²

Kedua menteri, didampingi kepala BIN, Syamsir Siregar, dan Pangdam Trikora, George Toisutta juga bertemu dengan para pejabat pemerintah di Manokwari yang bersama dengan tiga calon pilkada gubernur Irian Jaya Barat telah semakin frustrasi, karena telah mengeluarkan dana miliaran rupiah untuk kampanye pilkada mereka hanya untuk dibatalkan pada saat-saat terakhir.⁷³

A. PERJANJIAN TANGGAL 24 NOVEMBER

Hasil dari pertemuan dan perbincangan di Jayapura yaitu sebuah perjanjian yang ditandatangani oleh pemerintah Papua, DPRP dan MRP, dan kedua Menteri Ma'ruf dan Widodo, yang menguraikan secara ringkas sebuah proses untuk memperkuat dasar hukum bagi propinsi Irian Jaya Barat.⁷⁴ Mekanisme yang terkandung di dalam perjanjian tersebut sebagian besar mengikuti proses yang telah dijelaskan dalam pasal 76 UU Otsus, yang berarti memenuhi tuntutan MRP bahwa propinsi Irian Jaya Barat harus dibuat

sejalan dengan otsus.⁷⁵ Namun para pimpinan MRP dan DPRP masih sangat keberatan, dan merasa bahwa waktu yang dijadwalkan terlalu singkat untuk melakukan pembicaraan yang memadai, dan pada saat yang sama berada dibawah tekanan dari pemerintah pusat untuk menanda tangani perjanjian. Akibatnya, pemahaman atas perjanjian yang telah disepakati berbeda sekali antara Jayapura, Manokwari dan Jakarta.

Perjanjian tersebut mengharuskan gubernur untuk mengajukan rancangan undang-undang tentang pengesahan propinsi Irian Jaya Barat kepada DPRP, yang kemudian akan disetujui oleh DPRP dan MRP. Selanjutnya, pemerintah pusat akan mengeluarkan sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu, dan secara resmi menetapkan propinsi Irian Jaya Barat.⁷⁶ Menurut jadwal waktu yang tertera didalam perjanjian, seluruh proses ini sebetulnya harus sudah selesai pada minggu pertama bulan Januari 2006.

Ketua MRP Agus Alue Alua menjelaskan perjanjian tersebut sebagai persetujuan untuk mempertimbangkan usulan dari gubernur, bukan perjanjian untuk menyetujui Irian Jaya Barat.⁷⁷ Sebaliknya, para pejabat pemerintah di Manokwari bersikeras bahwa para pimpinan DPRP dan MRP telah setuju atas nama lembaga mereka masing-masing untuk melaksanakan perjanjian seperti yang tertulis, dan merasa yakin pemerintah pusat akan melaksanakan perjanjian tersebut.⁷⁸

Perdebatan tersebut menyingkap keprihatinan yang serius dalam MRP, yang merasa bahwa sebuah perjanjian telah ditetapkan secara tergesa-gesa, dan kemudian mengambil sikap konfrontasi. Ketua MRP mengirim sebuah surat kepada ketua DPRP pada tanggal 16 Desember, dan memberikan tujuh syarat untuk mengesahkan pemekaran:

1. Pemekaran tidak berimplikasi pada penambahan Kodam, lantamal, Kodau dan Polda, sehingga untuk seluruh papua jumlah institusi tersebut cukup satu saja.

⁷⁰ DPR mengirim surat ini (Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Papua no. 18/DPRP/2005) melalui fax ditujukan ke kantor presiden dan Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 16 November. Lihat juga "Stop Sudah Intervensi Jakarta", *Suara Perempuan Papua*, 21 November 2005.

⁷¹ Wawancara Crisis Group.

⁷² Wawancara Crisis Group, beberapa anggota MRP dan pejabat di lingkungan Kementerian Polhukam, Jayapura dan Jakarta, Desember 2005-Januari 2006. Lihat juga "Stop sudah intervensi Jakarta", op. cit.

⁷³ Wawancara Crisis Group, Yorrys Raweyai, Jakarta, Februari 2005. Lihat juga "Pilkada ditunda 2 kali, 43 M Mubazir", *Cenderawasih Pos*, 27 January 2006; "Pilkada IJB ditunda lagi", *Suara Perempuan Papua*, no. 17, 28 November 2005.

⁷⁴ Kesepakatan Penyelesaian Masalah Papua, 24 November 2005. Kesepakatan itu ditandatangani oleh Gubernur Papua Jaap Salossa, Juru bicara DPRD Papua, John Ibo; wakilnya, Yop Kogoya, Ketua MRP Agus Alue Alua; and dua wakilnya, Frans Wospakrik dan Hana Hikoyabi.

⁷⁵ Pasal 76 mensyaratkan bahwa tiap pemekaran propinsi Papua menjadi propinsi-propinsi yang lebih kecil harus dilaksanakan dengan persetujuan MRP dan DPRD Papua, dengan memperhatikan secara seksama kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia dan masa depan kemampuan ekonomi serta potensi pertumbuhan."

⁷⁶ *Perpu* juga akan mensyahkan 3 kabupaten baru yaitu: Paniai, Mimika, Puncak Jaya dan kota Sorong, yang landasan hukumnya adalah juga Undang-undang nomor 45 tahun 1999. Tiga kabupaten baru dan sebuah kota tidak lagi kontroversial semenjak persoalan pemekaran pada tahap tersebut tidak membutuhkan persetujuan MRP.

⁷⁷ Wawancara Crisis Group, Agus Alue Alua, Jayapura, 4 Desember 2005.

⁷⁸ Wawancara Crisis Group, Zainal Abdul Razak, Kepala Kantor Hukum dan Organisasi, 13 December 2005.

2. Penambahan provinsi baru di Papua termasuk Irian Jaya hendaknya tidak mengakibatkan meningkatnya arus migrasi dari daerah lain ke Papua secara tidak terkendali.
3. Pemekaran hendaknya tidak mengakibatkan terkurasnya dana otsus Papua untuk biaya aparatur yang berlebihan sehingga mengorbankan dana pelayanan publik.
4. Pemekaran hendaknya menjamin Papua sebagai satu kesatuan ekonomi dan kesatuan social budaya Papua. menjamin status Papua sebagai satu kesatuan ekonomi, sosial dan budaya.
5. Kesatuan sosial budaya Papua tersebut dijamin melalui pemberlakuan suatu ketentuan legal bahwa di tanah Papua hanya ada satu lembaga representasi kultural yaitu hanya satu MRP.
6. Pemekaran harus menjamin terjadinya kemajuan orang asli Papua secara signifikan dalam kurun waktu pemberlakuan UU otsus bagi Provinsi Papua (dalam kurun waktu 20-25 tahun yang akan datang).
7. Pemekaran harus menjamin terjadinya peningkatan jumlah penduduk orang asli Papua secara signifikan pada akhir masa berlakunya otsus Papua yaitu 2 sampai 3 kali jumlah penduduk orang asli Papua saat ini.⁷⁹

Ketujuh poin tersebut mirip dengan kekhawatiran awal yang pernah diutarakan oleh para pemimpin Papua pada tahun 2003, dan memang berdasarkan pengalaman buruk sebelumnya. Tetapi poin 2, 6 dan 7 hampir tidak mungkin untuk diukur dan dilaksanakan, khususnya sebagai persyaratan untuk mengesahkan sebuah propinsi yang sudah ada. Poin 5 bertentangan dengan PP No 54 tentang MRP, yang membolehkan pembentukan MRP tambahan di propinsi baru.⁸⁰ Dan meskipun poin 1 dapat dimengerti demi melihat jumlah pasukan yang tidak proporsional di Papua, namun kebijakan keamanan dan pertahanan adalah satu-satunya bidang pemerintah pusat.⁸¹ Ketujuh tuntutan tersebut mengakibatkan kekhawatiran yang amat sangat bagi Jakarta dan Manokwari.

Menambah sulitnya situasi, Gubernur Salossa meninggal secara tiba-tiba pada tanggal 19 Desember rupanya karena serangan jantung. Wakil ketua DPRP mengirim surat kepada pejabat gubernur pada tanggal 22 Desember, mengusulkan untuk mengadakan pertemuan antara DPRP, MRP dan pejabat gubernur dengan pemerintah pusat untuk mengubah jadwal yang tertera dalam perjanjian 24

November. Pada tanggal 22 Desember, Wakil Presiden Yusuf Kalla sependapat bahwa proses harus ditunda.⁸² Selanjutnya Menko Polkam Widodo bertemu dengan MRP dan para pimpinan DPRP dan pejabat gubernur pada tanggal 30 Desember untuk membahas jadwal proses penguatan hukum IJB. Intinya, kesepakatan 24 November disetujui oleh semua pihak dan pemerintah pusat berjanji akan fleksibel tentang jadwalnya.

Pada pertemuan selanjutnya dengan pemerintah pusat pada tanggal 9 Januari 2006, MRP menyerahkan tujuh persyaratannya dan mengumumkan rencananya untuk mengadakan konsultasi dengan penduduk asli Papua yang tinggal di wilayah Irian Jaya Barat untuk mengukur seberapa banyak dukungan terhadap pemekaran, sebelum meneruskan dengan perjanjian.⁸³ Suasana pertemuan sangat tegang. Misalnya, pemerintah pusat berkali-kali menekankan perlunya MRP untuk menerima kenyataan politik keberadaan Irian Jaya Barat. Jengkel karena merasa disuruh ini itu, Wakil Ketua II MRP Hana Hikoyabi menjawab dengan pedas bahwa banyak kenyataan yang subyektif. Pemerintah pusat mengakui kenyataan politik Irian Jaya Barat, tetapi banyak juga orang yang mungkin melihat deklarasi Papua merdeka sebagai sebuah kenyataan politik.⁸⁴ Saut menyaut semacam itu memperburuk kepercayaan yang sudah rapuh diantara Jakarta dan Jayapura. Dari pertemuan tersebut, tidak ada perjanjian tertulis yang dihasilkan, hanya perjanjian secara lisan dan singkat untuk mempertimbangkan usulan dari masing-masing pihak, dan untuk bertemu kembali tanggal 15 Februari setelah MRP melakukan konsultasi publiknya.

B. KONSULTASI PUBLIK MRP

Segara setelah anggota MRP tiba di Irian Jaya Barat untuk melaksanakan konsultasi publik, hubungan MRP dengan Manokwari yang sudah genting sebelumnya bertambah buruk. Para pimpinan di Irian Jaya Barat merasa bahwa MRP telah setuju dengan proses memperkuat status hukum propinsi Irian Jaya Barat dan tidak berhak untuk mulai

⁷⁹ Dokument-dokumen yang tersedia untuk Crisis Group.

⁸⁰ Pasal 74 dan 75 Peraturan Pemerintah nomor 54 tahun 2004 tentang MRP

⁸¹ Satu pengecualian adalah bahwa *Kapolda* harus disetujui oleh Gubernur Papua, Pasal 48 (5) UU Otsus.

⁸² "Legalisation of Papua's Redivision Slightly Delayed", *Antara*, 22 December 2005; "Payung Hukum IJB masih Terus Diproses", *Cenderawasih Pos*, 31 Desember 2005. Pejabat Gubernur sementara mengirim sebuah surat kepada Menteri Dalam Negeri pada tanggal 28 Desember secara formal meminta penjadwalan ulang agenda.

⁸³ MRP juga meminta pemerintah pusat menggunakan perangkat hukum selain sebuah perpu untuk menyediakan landasan hukum bagi Irian Jaya Barat. Sedangkan perpu, yang punya bobot sama dengan undang-undang, harus dipertahankan terutama dalam situasi darurat, menurut pasal 22 UUD 1945. Lihat juga "Jangan Paksakan Penyelesaian Irian Jaya dengan Perpu", *Kompas*, 8 January 2006.

⁸⁴ Wawancara Crisis Group.

mempertanyakan status hukum IJB lagi. Ketua DPR Irian Jaya Barat, Jimmy Ijje, mengeluh:

“Bahkan kesepakatan 24 November 2005 lalu yang sudah ditandatangani Pemprov Papua, DPR Papua dan MRP dan pemerintah pusat pun tidak berarti apa-apa”⁸⁵

Antara tanggal 19 Januari dan 3 Februari, MRP menyelenggarakan pertemuan dengan kelompok-kelompok perempuan penduduk asli Papua, para pemimpin adat, kelompok-kelompok pemuda, pemuka agama dan pejabat kabupaten di seluruh Irian Jaya Barat.⁸⁶ Tim dari MRP membuat rekaman suara dan video serta catatan tertulis dari seluruh pertemuan yang dilakukan. Sebagai bagian dari upaya konsultasi ini, MRP juga bertemu dengan DPR Propinsi dan pejabat negara pada tanggal 24 Januari di Manokwari. Bram Atururi tidak ikut hadir, tetapi Jimmy Ijje dan beberapa anggota dari Tim 315 (nama ini diambil dari jumlah 315 orang dalam delegasi yang melakukan pendekatan kepada pemerintah pusat pada tahun 2002 untuk membicarakan mengenai pembentukan propinsi Irian Jaya Barat) hadir pada saat itu.

Delegasi dari Tim 315 dilaporkan kesal dan mendesak MRP untuk mengkonfirmasi dukungan mereka terhadap propinsi Irian Jaya Barat. Lazarus Indow mengancam akan menyandera anggota MRP, agar mereka tidak dapat pergi ke Bintuni dan Wondana untuk melakukan konsultasi publik mereka. Hermus Indow (anggota Tim 315) mengatakan kepada MRP bahwa bukanlah hal yang bijaksana bagi mereka untuk datang ke Irian Jaya Barat untuk mengajak masyarakat agar menolak keberadaan propinsi Irian Jaya Barat. Ketika anggota tim 315 sedang berbicara, sekelompok orang bersenjata dari suku Arfak datang ke tempat pertemuan, dilengkapi dengan senjata tombak, panah dan pedang. Wakil Kapolda harus dipanggil untuk menenangkan suasana. Sekelompok orang bersenjata juga datang pada malam harinya ke hotel tempat delegasi MRP menginap, dan mengancam para anggota MRP.⁸⁷

Anggota MRP menyusun sebuah laporan yang terdiri dari tiga jilid yang berisi analisa tentang hasil konsultasi publik, yang menunjukkan banyaknya masyarakat yang menolak pembentukan propinsi IJB, dan meminta untuk membatalkannya.⁸⁸ Meskipun konsultasi publik MRP memperlihatkan penolakan yang begitu luas terhadap pemekaran, para pemimpin MRP mengakui bahwa ada juga dukungan terhadap IJB dari sejumlah suku asli Papua, dan tak hanya dari suku Arfak.⁸⁹

Memang, beberapa pemimpin suku di Irian Jaya Barat telah mengutarakan dukungan mereka terhadap pembentukan propinsi IJB. Misalnya, pemimpin suku Maibarat, Yohnia Kareth, menyatakan bahwa akan ada penolakan kuat dari masyarakat setempat jika ada yang ingin membatalkan pembentukan propinsi IJB, karena propinsi IJB memberikan lapangan kerja bagi para pemuda setempat.

Pemimpin suku Yaropen, Yan Ayomi juga mengatakan hal yang sama:

Dengan satu propinsi, tidak akan sentuh semua rakyat di Papua. Rakyat setuju pemekaran, biar orang yang dibelakang gunung bisa diperhatikan pemerintah. Jadi kalau MRP tidak setuju, kami juga tidak akan terima mereka. Kami minta supaya MRP juga menghargai dan menghormati Irian Jaya Barat.⁹⁰

Yang lain mengutarakan dukungan tetapi dengan syarat. Misalnya, pemerintah kabupaten Teluk Wondana setuju dengan pemekaran dengan syarat bahwa pemekaran mengacu kembali pada pasal 76 dalam UU Otsus (yang isinya memerlukan persetujuan dari MRP).⁹¹ Para pemimpin politik dan masyarakat madani di wilayah Sorong berargumentasi bahwa MRP harus memutuskan nasib Irian Jaya Barat, atau harus ada jajak pendapat diseluruh propinsi Papua tentang pembentukan

⁸⁵ “Ketua DPRD IJB Harapkan Kejujuran Semua Pihak”, *Cenderawasih Pos*, 10 February 2006.

⁸⁶ Tiga tim tersebar untuk meliputi wilayah-wilayah yang berbeda. Tim pertama (sebelas orang) meliputi wilayah Fakfak dan Kaimana; Tim Kedua (enam belas orang) mengunjungi wilayah Sorong, Sorong Selatan dan Raja Ampat; Tim Ketiga (enam belas orang) berdiskusi dengan masyarakat setempat di wilayah Manokwari, Teluk Wondama dan Teluk Bintuni. “Menjaring Aspirasi Pemekaran Irjabar, MRP Turunkan Tim”, *Kompas*, 20 January 2006; “Posisi tawar MRP di Rakyat”, *Cenderawasih Pos* 13 January 2006.

⁸⁷ Wawancara Crisis Group per telepon, anggota MRP hadir pada pertemuan, 24 dan 25 Januari 2005; “Ketua dan anggota MRP sempat dapat ancaman”, *Cenderawasih Pos*, 27 Januari 2004; “Pertemuan MRP-Tim 315 Nyaris Ricuh”, *Cenderawasih Pos*, 26 Januari 2006; “Eksistensi prov IJB tak bisa diganggu gugat”,

Cenderawasih Pos, 25 Januari 2006. Bram Atururi telah secara sengaja mengumpulkan dukungan diantara kelompok etnik Arfak dalam kampanyenya untuk menciptakan Irian Jaya Barat. McGibbon, pp. 60-61, op. cit.

⁸⁸ Ringkasan laporan MRP mengenai konsultasi publik tentang Irian Jaya Barat, “Laporan Temuan Konsultasi Publik Tentang Sikap dan Pandangan Orang Orang Asli Papua Terhadap Keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat”; wawancara Crisis Group, anggota MRP, Januari dan Februari 2006.

⁸⁹ Wawancara Crisis Group per telepon, Wakil ketua MRP Frans Wospakrik, 2 Pebruari 2006; “Laporan Temuan Konsultasi Publik Tentang Sikap dan Pandangan Orang Orang Asli Papua Terhadap Keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat”, hal. 22.

⁹⁰ “Pro-kontra Irjabar: MRP Menyimpang dari komitmen”, *Sinar Harapan*, 14 Pebruari 2005.

⁹¹ “Laporan Temuan Konsultasi Publik Tentang Sikap dan Pandangan Orang Orang Asli Papua Terhadap Keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat”, hal. 12.

propinsi IJB.⁹² Mayoritas dari kelompok-kelompok yang ditemui oleh MRP dalam melakukan konsultasi publik mereka pada umumnya menolak pemekaran dengan alasan pemekaran IJB tidak dilakukan sejalan dengan UU Otsus.

Wakil Ketua II MRP, Hana Hikoyabi menggelar sebuah konferensi pers pada tanggal 27 Januari – ditengah-tengah penyelenggaraan konsultasi publik – untuk mengumumkan bahwa mayoritas dari penduduk asli Papua yang mereka temui menginginkan Papua tetap dalam satu propinsi.⁹³

Reaksi dari pemerintah Irian Jaya Barat yaitu dengan menggelar konferensi pers pada hari berikutnya, dan menolak konsultasi publik MRP dan mengumumkan rencana mereka untuk melakukan konsultasi publik sendiri. Jimmy Ijie protes bahwa MRP telah melampaui tugas mereka dan mengklaim bahwa MRP hanya meminta pendapat kepada mereka yang menolak pemekaran dan tidak mencoba menemui pendukung pemekaran.⁹⁴ DPR IJB kemudian menyelenggarakan rapat kerja dengan para bupati diseluruh propinsi Irian Jaya Barat (dimana banyak dari mereka ditunjuk oleh Atururi), dan membentuk dukungan kuat terhadap pemekaran. Hal ini dibahas dalam sebuah sidang khusus DPR IJB pada tanggal 13 Februari, yang menghasilkan sebuah pernyataan sikap yang ditanda tangani oleh perwakilan dari seluruh faksi, yang isinya:

- ❑ Menolak konsultasi publik yang dilakukan oleh MRP karena tidak representatif;
- ❑ Mendukung hasil raker pimpinan daerah pada tanggal 8 Februari yang mendesak pemerintah pusat segera mengesahkan propinsi Irian Jaya Barat;
- ❑ Menyetujui jadwal pilkada gubernur yang diajukan oleh kantor pemilihan pilkada tingkat propinsi.

MRP telah mencoba untuk menghentikan perang mulut ini dengan mengundang wakil dari pemerintah propinsi dan DPR Irian Jaya Barat untuk bertemu dengan anggota MRP dan DPRP di Jayapura pada tanggal 13 Februari, agar kedua belah pihak dapat membahas hasil dari konsultasi publik masing-masing sebelum rencana pertemuan dengan para pemimpin daerah dari Jayapura dan Manokwari dengan pemerintah pusat. Pemerintah propinsi Irian Jaya Barat menolak untuk datang, dengan

alasan mereka hanya mau bertemu di wilayah yang netral, dan mengusulkan untuk bertemu di Makassar, Sulawesi Selatan.⁹⁵ MRP menjawab bahwa mereka tidak mau mengadakan pertemuan diluar Papua, karena menurut mereka adalah keinginan rakyat Papua, seperti yang diutarakan pada saat konsultasi publik, untuk memecahkan masalah ini didalam wilayah Papua.⁹⁶ Alasan yang tampaknya sepele dapat menggagalkan sebuah pertemuan yang sangat penting, memperlihatkan betapa dalam rasa permusuhan diantara Jayapura dan Manokwari.

C. USULAN MRP DAN PILKADA MENDADAK DI IJB

MRP menyampaikan hasil dari konsultasi publiknya kepada DPR Papua dan memberikan waktu bagi mereka untuk mempelajari data-data yang diberikan sebelum rapat kerja dengan pemerintah pusat. Sementara itu, ketua MRP Agus Alue Alua mengirim fax ke kantor Wakil Presiden pada tanggal 14 Februari yang isinya tidak ada perwakilan yang akan datang ke pertemuan di Jakarta pada hari berikutnya. Dan menjelaskan secara ringkas pendirian MRP, yang menjadi lebih lunak walaupun hampir tidak kentara, tetapi cukup signifikan, yaitu: yang tadinya “tidak” untuk pemekaran, termasuk untuk IJB, telah menjadi “belum”.

Dalam kiriman fax tersebut termasuk tujuh butir persyaratan yang diutarakan sebagai rekomendasi pada saat pemekaran dilaksanakan. Butir-butir utama dalam fax adalah sebagai berikut:

- ❑ Belum saatnya dilakukan untuk melaksanakan pemekaran di Irian Jaya Barat;
- ❑ Setiap pemekaran propinsi di Propinsi Papua menjadi propinsi- propinsi baru harus berdasarkan pasal 76 UU Otsus;
- ❑ Pelaksanaan Pikada Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua harus meliputi seluruh wilayah Propinsi Papua (termasuk Irian Jaya Barat) sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 huruf a UU Otsus;
- ❑ MRP atas nama rakyat Papua meminta pemerintah untuk melakukan suatu dialog yang komprehensi guna menyelesaikan masalah Papua;
- ❑ Pemekaran di Propinsi Papua harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan budaya dan ekonomi di Papua dengan 7 syarat yang diajukan oleh MRP kepada pemerintah pusat;

⁹² Ibid. hal. 16.

⁹³ “Umumnya, ingin tepat 1 propinsi”, *Cenderawasih Pos*, 28 Januari 2006.

⁹⁴ “Pemprov IJB Akan Laporkan MRP ke Presiden”, *Cenderawasih Pos*, 26 Januari 2006; “DPRD tak mau kalah dengan MRP”, *Cenderawasih Pos*, 27 Januari 2006; “DPRD IJB Konsultasi Publik ‘Tandingi’ MRP”, *Cenderawasih Pos*, 8 Februari 2006; “Sikapi 15 Februari, Digelar Raker”, *Manokwari Pos*, 8 Februari 2006.

⁹⁵ “13 Februari, Pra Pertemuan IJB-Papua di Makassar”, *Manokwari Pos*, 10 Februari 2006.

⁹⁶ Koresponden Crisis Group, anggota MRP, 13 Februari 2006.

- ❑ Pemerintah harus membentuk suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan bagi Papua untuk mengatur dan mengelola administrasi pemerintahan dan pembangunan di Papua sebagai satu kesatuan budaya dan ekonomi; dan
- ❑ Tujuh butir persyaratan yang diajukan oleh MRP di atas harus dituangkan dalam sebuah instrumen hukum seperti Peraturan Pemerintah (PP) atau perpu.

Pada tanggal 15 Februari, Wakil Presiden Yusuf Kalla, Menteri Dalam Negeri Ma'ruf dan Menko Polkam Widodo bertemu dengan Jimmy Ijie, Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat Timbul, dan sejumlah kepala daerah Irian Jaya Barat di Jakarta untuk menjelaskan tentang pendekatan pemerintah pusat untuk menyelesaikan masalah IJB. Mereka menerangkan bahwa masalah ini akan diselesaikan sejalan dengan UU Otsus, dan bahwa pilkada gubernur di Irian Jaya Barat tidak boleh dilakukan sebelum pilkada di Papua dilaksanakan yaitu tanggal 10 Maret.⁹⁷

Pada tanggal 17 Februari, MRP menyampaikan seluruh hasil konsultasi publiknya kepada pejabat gubernur Papua dan Wakil Presiden Yusuf Kalla, bersama dengan sebuah pernyataan yang isinya berdasarkan konsultasi dengan masyarakat, belum saatnya untuk melaksanakan pemekaran di Irian Jaya Barat dan mengulangi pernyataan tentang tujuh butir persyaratan yang dikirim melalui fax tanggal 14 Februari.⁹⁸ Hal ini dikuatkan sebuah surat yang berisi dukungan dari DPR Papua, yang dikirim pada hari yang sama, yang mengancam akan menggelar sidang khusus untuk mengembalikan UU Otsus jika pemerintah pusat tetap melanjutkan pemekaran di Irian Jaya Barat dengan tidak sejalan dengan mekanisme yang terdapat dalam pasal 76 UU Otsus.⁹⁹

Pimpinan MRP dan DPR Papua bertemu dengan Wakil Presiden Yusuf Kalla di Jakarta pada tanggal 20 Februari. Kalla menjelaskan bahwa warga Irian Jaya Barat tidak akan ikut dalam pilkada gubernur Papua, tetapi pemerintah akan tetap mempelajari rekomendasi MRP yang lain dan akan mengambil keputusan mengenai bagaimana untuk meneruskan proses pengesahan Irian Jaya Barat setelah Papua memilih gubernurnya di bulan Maret.¹⁰⁰

Para politikus Irian Jaya Barat mendesak agar pilkada gubernur di IJB dilaksanakan bersamaan dengan pilkada

gubernur propinsi Papua, meskipun Wakil Presiden Yusuf Kalla telah menolak hal itu sebelumnya. Komisi pemilihan propinsi IJB mengirim surat kepada menteri dalam negeri dan mengumumkan rencananya untuk melaksanakan pemungutan suara pada tanggal 10 Maret.¹⁰¹ Kemudian pada sebuah rapat konsultasi yang sama sekali tidak mengikutsertakan MRP, pemerintah pusat ajaibnya menyetujui pemerintah propinsi dan komisi pemilihan IJB bahwa mereka dapat melaksanakan pemungutan suara, sehari setelah pemungutan suara di Papua, yaitu tanggal 11 Maret.

Empat dari sembilan bupati di IJB dan wakil dari DAP, Yoab Syatfle, menolak rencana pemungutan suara dan mengancam akan memboikot secara besar-besaran, dan bersikeras bahwa negosiasi dengan MRP tentang status hukum propinsi IJB harus diselesaikan terlebih dahulu. MRP dan DPR Papua meminta pemungutan suara ditunda hingga sebuah kompromi dapat dicapai, dan mencoba dengan sia-sia untuk menemui presiden secara langsung untuk menegosiasikan pemungutan suara ditunda sesaat. Tetapi pemungutan suara tetap dilaksanakan pada tanggal 11 Maret, sehari setelah warga Papua melaksanakan pemungutan suara pilkada gubernur mereka.¹⁰²

Ancaman boikot tidak terjadi. Jumlah pemilih yang datang mencapai lebih dari 70 persen, yang berarti lebih tinggi dari rata-rata jumlah pemilih untuk pilkada gubernur di wilayah-wilayah lain di Indonesia.¹⁰³ Ada beberapa laporan tentang intimidasi militer untuk mencegah rencana boikot di kabupaten Manokwari dan Sorong, tetapi jumlah pemilih yang tinggi di seluruh propinsi Irian Jaya Barat menandakan dukungan setempat yang cukup signifikan.¹⁰⁴ MRP dan DPR Papua tetap menolak pilkada, dan Yorrys Raweyai, calon dari Golkar yang kalah, berencana untuk menggugat hasil pilkada ke pengadilan, tetapi Menteri Dalam Negeri Ma'ruf telah mengkonfirmasi keabsahan hasil pemungutan suara pilkada gubernur IJB.¹⁰⁵

Namun, masalah yang lebih besar yang ditimbulkan pilkada gubernur IJB adalah akibatnya bagi masa depan status hukum propinsi IJB. Pengesahannya yang secara mendadak diluar kerangka otsus dan ditentang oleh MRP, meruntuhkan proses rekonsiliasi propinsi IJB dengan UU

⁹⁷ "Papua dan Iriabar Perlu Rekonsiliasi", *Kompas*, 22 Februari 2006.

⁹⁸ Surat Keputusan Majelis Rakyat Papua No 125/81/2006.

⁹⁹ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Papua no. 05/DPRP/2006 Tentang Pemekaran Propinsi Papua Menjadi Propinsi Irian Jaya Barat Atau Nama Lain, 17 Februari 2006.

¹⁰⁰ Wawancara Crisis Group, Agus Alua Alue, Jakarta, 21 Februari 2006.

¹⁰¹ "KPUD Tunggu Penetapan Libur Dari Mendagri", *Manokwari Pos*, 3 Maret 2006; "Pilkada IJB Digelar Dipastikan 10 Maret", *Manokwari Pos*, 28 Februari 2006.

¹⁰² Wawancara Crisis Group dengan Agus Alua, Jakarta, 9 Maret 2006.

¹⁰³ "MRP Minta Pilkada Ditunda", *Cenderawasih Pos*, 8 Maret 2006.

¹⁰⁴ Dilaporkan kepada Crisis Group melalui sebuah wawancara telepon dengan anggota dan koresponden MRP dengan akademisi di Manokwari, tentang adanya intimidasi, Maret 2006.

¹⁰⁵ "Mendagri: Pilkada dan Iriabar Sah", *Kompas* 14 Maret 2006.

Otonomi Papua. Bram Atururi, pemrakarsa Irian Jaya Barat, jelas sebagai pemenangnya, tetapi komitmennya atas Otonomi Khusus untuk propinsi IJB kurang kuat.

VI. AKSI PROTES/UNJUK RASA TERHADAP FREEPORT

Negosiasi status Irian Jaya Barat setelah pilkada memang sebelumnya sudah mengambang, tetapi meledaknya kerusuhan di Timika dan Jayapura menentang pertambangan Freeport kemudian telah menghapus negosiasi tersebut dari agenda publik sama sekali.

Freeport adalah perusahaan yang menimbulkan antipati banyak orang. Sudah sejak awal ketika mereka mulai eksplorasi pertama kali di tahun 1967, yaitu sebelum Papua dijadikan bagian dari Indonesia, perusahaan ini sudah kontroversial. Freeport telah menjadi sasaran kritik di tingkat lokal, nasional maupun internasional untuk semua hal, dari laporan korupsi, penyebab kerusakan lingkungan, hingga tuduhan menimbulkan tindak kekerasan TNI kepada penduduk setempat. Masing-masing dari permasalahan ini telah muncul lagi dalam berbagai bentuk beberapa bulan terakhir ini. Sebuah artikel dalam 6,000 kata yang membeberkan tentang Freeport dan dimuat di halaman depan harian *New York Times* pada akhir Desember 2005, telah menjadi dorongan bagi munculnya kembali masing-masing permasalahan tersebut. Tuduhan yang ditulis dalam harian tersebut hanya sedikit yang baru, tetapi artikel ini telah membantu menarik perhatian nasional dan internasional terhadap masalah-masalah tersebut.

Freeport secara terbuka membayar TNI untuk mengamankan tambangnya, tetapi *New York Times* melaporkan bahwa ada pembayaran terpisah yang jumlahnya cukup besar kepada para komandan TNI, yang memicu upaya investigasi di Jakarta maupun Washington. Para politikus Indonesia ikut-ikutan dengan menyerukan untuk dilakukan investigasi terhadap masalah lingkungan yang sudah menjadi perbincangan banyak orang, dan peninjauan kembali atas kontrak Freeport untuk dapat menarik pajak lebih besar. Sejumlah politikus memanfaatkan rasa nasionalisme dengan mempertanyakan eksploitasi aset vital negara oleh pihak asing.

Beberapa minggu setelah artikel tentang Freeport di *New York Times*, tersangka utama dan beberapa tersangka lainnya yang dilaporkan ikut terlibat dalam kasus pembunuhan di bulan Agustus 2003 terhadap tiga orang karyawan Freeport (seorang WNI dan dua orang WN Amerika) ditangkap pada tanggal 11 Januari 2006, yang menarik perhatian kembali terhadap kasus tersebut. Gerilyawan Organisasi Papua Merdeka ikut ambil bagian dalam serangan tersebut, tetapi tuduhan bahwa pasukan TNI setempat ikut terlibat, tetap bergema.

Freeport adalah perusahaan pembayar pajak terbesar pada tahun 2005, yang jumlahnya mencapai 1,2 milyar dollar Amerika. Ketika Freeport dikritik habis-habisan, penyebabnya hampir selalu campuran antara rasa ketidakpuasan yang murni dan tidak murni, dan setiap kritik terhadap salah satu masalah biasanya juga akan memancing kritik terhadap masalah yang lain. Dalam konteks inilah sebuah rangkaian unjuk rasa meningkat menjadi aksi kerusuhan yang menewaskan lima orang di Abepura pada tanggal 16 Maret, dan hal ini menjadi ujian bagi MRP kembali.

Sebuah bentrokan yang terjadi antara penambang ilegal setempat dan pasukan keamanan Freeport pada tanggal 21 Februari memicu aksi protes yang berlangsung beberapa minggu, sebagian menjadi rusuh, di lokasi tambang, di Jayapura, ibukota Papua, maupun diluar Papua.¹⁰⁶ Bentrokan awal yang terjadi pada tanggal 21 Februari tersebut tampaknya diakibatkan oleh perselisihan antara pendulang emas setempat dan tentara yang memfasilitasi penambangan secara ilegal di pipa pembuangan limbah cair (tailing) Freeport, tetapi kemudian hal ini segera dihubungkan kepada kemarahan yang lebih luas atas distribusi kekayaan mineral propinsi Papua yang kurang adil.¹⁰⁷ Rakyat setempat merasa mereka hanya mendapatkan keuntungan yang sangat kecil dari jumlah 1,46 milyar pon tembaga dan 2,8 juta ons emas yang dikeruk setiap tahunnya oleh perusahaan tambang raksasa Amerika ini, dan protes atas kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh Freeport dan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh pasukan TNI yang menjaga tambang.

Para pendemo di Timika, Jayapura, Jakarta dan Makassar menuntut penutupan tambang Freeport dan penarikan

¹⁰⁶ Pada bulan Februari, ratusan pekerja tambang tradisional setempat memblokir jalan masuk menuju tambang, memaksa Freeport agar menghentikan sementara operasi perusahaan selama 3 hari dengan perkiraan biaya 36 juta dolar, and 9.6 juta dolar kepada pemerintah Indonesia berupa pajak pendapatan yang hilang.. Semenjak itu, demonstrasi terus berlangsung tanpa henti di berbagai pintu masuk tambang. Terdapat juga beberapa demonstrasi diluar DPRD Papua. Pada tanggal 23 Februari di Jakarta, sekelompok mahasiswa Papua merusak sebuah kantor agen perjalanan di lantai dasar gedung dimana terletak kantor Freeport dalam suatu serangan di pagi buta; lebih dari seratusan orang berdemonstrasi diluar gedung pada keesokan harinya, dan berusaha memasuki gedung. Beberapa mulai melempar batu-batuan dan disusul dengan bentrokan dengan aparat polisi. Empat polisi dan dua demonstran terluka dan delapan orang ditangkap. Demonstrasi oleh mahasiswa Papua juga berlangsung di Yogyakarta, Semarang dan Makassar pada tanggal 1 Maret. Lihat "Demo Kantor Freeport Diwarnai Benturan", *Cenderawasih Pos*, 1 Maret 2006; "Students take Freeport protests nationwide", *Jakarta Post*, 2 Maret 2006.

¹⁰⁷"Berendam Mengais Emas", *Tempo*, 6-12 Maret 2006.

pasukan TNI yang menjaga tambang. Banyak dari aksi unjuk rasa ini yang direncanakan lama sebelumnya oleh kelompok mahasiswa yang memiliki hubungan dengan gerakan kemerdekaan, tetapi aksi unjuk rasa terhadap Freeport juga mencerminkan rasa frustrasi dan kemarahan yang lebih luas atas peran TNI di Papua, ketidakadilan atas pelanggaran HAM di masa lalu, dan kegagalan otsus dalam memperbaiki kesejahteraan rakyat Papua.¹⁰⁸

MRP dan DPRP mengirimkan sebuah tim pencari fakta pada tanggal 12 Maret untuk menyelidiki tentang terjadinya bentrokan di tambang. Mereka kemudian bertemu dengan ketujuh pemimpin suku yang berada dekat lokasi tambang dan juga dengan karyawan Freeport. Tanggal 14 Maret pagi dijadwalkan untuk mengunjungi lokasi tambang, disertai oleh staf Freeport dan sejumlah wakil dari masyarakat setempat. Malam tanggal 13 Maret, sekelompok aktivis mahasiswa berjumlah delapan orang dari Jayapura meminta diikuti sertakan dalam delegasi tersebut untuk ikut mengunjungi lokasi tambang, tetapi ditolak. Sehingga kelompok mahasiswa tersebut yang dipimpin oleh Jefri Pagawak, seorang aktivis Front Pepera, kemudian memutuskan untuk memblokir jalan masuk di Mile 28, dan mengajak sejumlah tokoh masyarakat setempat untuk ikut aksi demo. Ketika delegasi tersebut menuju lokasi tambang dengan kendaraan mobil pagi hari berikutnya, sekitar lebih dari 50 penduduk setempat dengan bersenjatakan batu-batu, pedang dan tombak memblokir jalan masuk, dan menyerukan kepada MRP dan DPRP untuk tidak ikut-ikutan dalam masalah ini.

Setelah tak berhasil bernegosiasi dengan para penghadang, delegasi tersebut kemudian kembali ke hotel. Beberapa jam kemudian, para pendemo datang ke hotel dan melemparkan batu-batuan ke arah hotel dan membakar kendaraan. Segera setelah aksi serangan bubar, tim delegasi dievakuasi. Dan polisi menangkap lima belas orang dan mencari lima orang lagi yang melarikan diri,¹⁰⁹ termasuk Jefri Pagawak. Ia menolak tuduhan terlibat dalam serangan ke hotel Sheraton tersebut, meskipun para saksi mata dan tersangka lain yang ditahan telah menyatakan bahwa ia terlibat.¹¹⁰

Sehari setelah kerusuhan di Timika, sejumlah aksi demo pecah di Jayapura. Pada tanggal 15 Maret, para aktivis

mahasiswa menutup jalan Jayapura-Sentani, dan menuntut penutupan tambang Freeport.¹¹¹ Lalu lintas lumpuh total dari tengah hari hingga jam 6 sore, ketika unjuk rasa dibubarkan.¹¹² Hari berikutnya, jam 6 pagi, para mahasiswa dari Front Pepera cabang Jayapura kembali memasang blokade dekat kampus Universitas Cendrawasih di Abepura, di jalan Jayapura – Sentani, tetapi jam 8 pagi polisi mengepung mereka dan berusaha untuk membujuk mereka untuk membubarkan diri.

Namun sementara itu, ratusan orang (diperkirakan bukan mahasiswa) berduyun-duyun turun dari pegunungan di belakang kampus untuk bergabung dengan aksi demo.¹¹³ Jam 10 pagi, ketua DPR Papua, Komarudin Watubun, datang untuk bernegosiasi dengan pengunjuk rasa, dan menawarkan beberapa kompromi, tetapi mereka bersikeras tidak akan bubar sebelum ia menjamin bahwa tambang Freeport di Timika akan ditutup, pasukan TNI dan Polri ditarik dari tambang Freeport, dan tujuh orang peserta unjuk rasa yang ditahan polisi di Timika dalam aksi unjuk rasa sebelumnya dibebaskan. Sekitar jam 12-an, polisi menciduk pemimpin demo dan salah satu pemimpin Front Pepera, Selfius Bobii, dari kerumunan unjuk rasa dan membawanya ke tahanan polisi.

Polisi anti kerusuhan memperingatkan para pengunjuk rasa bahwa jika mereka tidak membubarkan diri, polisi akan menggunakan kekuatan untuk mematahkan blokade. Jam 12.30 siang, polisi anti kerusuhan menyemprotkan gas air mata ke arah kerumunan massa, dan sebagian besar pengunjuk rasa lari ke dalam kampus, dan dari belakang pagar kampus, mereka melemparkan batu-batuan dan botol ke arah polisi. Ada sebuah mobil yang penuh berisi batu-batuan besar yang tampaknya sengaja disediakan untuk digunakan oleh para perusuh.¹¹⁴

Dua anggota polisi yang jatuh di tengah huru-hara dikepung oleh sejumlah pengunjuk rasa dan dipukuli hingga tewas. Seorang petugas keamanan tewas ditikam, dan seorang intel dari TNI AU juga dipukuli hingga tewas didalam kampus

¹⁰⁸ Wawancara Crisis Group per telepon, anggota Front Pepera Papua Barat, 16 Maret 2006.

¹⁰⁹ Tiga orang ditahan sebagai tersangka dan dua belas orang sisanya dibebaskan. Wawancara Crisis Group per telepon, anggota delegasi MRP Ani Sabami dari Timika, 14 Maret 2006; Ketua MRP Agus Alua, dari Timika dan Freeport, wawancara telepon dengan anggota DPRD Papua, Albert Yogi, 22 Maret 2006; "Di Timika, Massa Terobos Sheraton", *Cenderawasih Pos*, 15 Maret 2006; "Freeport protests hit hotel, politicians flee", *Jakarta Post* 15 Maret 2006.

¹¹⁰ "Jefri bantah komando rusak Sheraton", *Radar Timika*, 23 Maret 2006.

¹¹¹ Kelompok-kelompok mahasiswa yang mengorganisir demonstrasi adalah Parlemen Jalanan dan Front Pepera Papua Barat cabang kota Jayapura.

¹¹² "Diblokir, Jalan Abe-Waena Lumpuh", *Cenderawasih Pos*, 16 Maret 2006.

¹¹³ Wawancara Crisis Group per telepon, para saksi, 16 Maret 2006. Rektor Universitas Cendrawasih mengirim utusannya ke arena demonstrasi untuk melihat apakah ada banyak mahasiswanya yang terlibat. Mereka melaporkan bahwa hanya sedikit yang terlibat sementara yang lain hanya menyaksikan dari tepi jalan. "Kebrutalan di sebuah jembatan", *Tempo*, 20-26 Maret 2006.

¹¹⁴ Rekaman video dari *Metro Realitas*, Metro TV, 19:00, 19 Maret 2006; Wawancara Crisis Group, saksi, 21 Maret 2006.

oleh sekelompok mahasiswa.¹¹⁵ Sembilan belas anggota polisi lain luka-luka, salah satunya meninggal di rumah sakit pada tanggal 22 Maret.¹¹⁶ Duapuluh empat warga sipil luka-luka yang disebabkan oleh polisi dan para pengunjung rasa, termasuk lima orang warga sipil yang terluka karena luka tembak, dibawa ke rumah sakit.¹¹⁷ Para petugas keamanan sebagian besar melakukan tembakan ke udara, tetapi dari sebuah tayangan di televisi memperlihatkan sedikitnya seseorang berpakaian preman melakukan tembakan ke arah kerumunan massa.¹¹⁸

Beberapa hari setelah kerusuhan, polisi melakukan penyisiran terhadap asrama-asrama mahasiswa, dan menurut laporan memukuli warga sipil dan melepaskan tembakan ke udara. Peluru nyasar melukai dua perempuan dan seorang anak perempuan berumur sepuluh tahun.¹¹⁹ Polisi menangkap lebih dari 70 orang untuk ditanyai, dan sejauh ini limabelas orang ditahan, tetapi kasus kerusuhan di Abepura masih banyak yang tidak jelas. Organisasi HAM setempat yang berusaha untuk menyelidiki kasus tersebut dihambat oleh campur tangan dan intimidasi polisi. Wartawan dilarang masuk ke rumah sakit untuk mewawancarai para korban.¹²⁰

Panglima TNI, Kapolri, Kepala BIN, dan Menko Polkam dikirim ke Jayapura malam setelah kerusuhan pagi harinya untuk bertemu dengan pejabat TNI dan Polri setempat, serta para tokoh politik dan pemimpin adat. Banyak dari anggota MRP, termasuk ketuanya Agus Alue Alua, yang saat itu sedang berada di tempat lain sehingga tidak dapat kembali ke Jayapura untuk bertemu dengan delegasi para pejabat tinggi dari Jakarta. Namun mereka yang menghadiri pertemuan pada pagi harinya tanggal 17 Maret, termasuk wakil ketua II Hana Hikoyabi merasa bahwa usulan dari mereka tidak diindahkan.¹²¹

Aksi protes terhadap Freeport mulai ketika MRP sedang di tengah-tengah krisis negosiasi atas Irian Jaya Barat, dan tim pencari fakta yang akhirnya dikirim diancam dan diserang oleh sejumlah orang. Kerusuhan di Abepura pecah segera sesudah pilkada gubernur di Papua dan Irian Jaya Barat dilaksanakan, dan pada saat para anggota MRP tersebar di seluruh wilayah di Papua, berkonsultasi dengan

para pemilih dan menangani masalah lain. Ketua MRP Agus Alue Alua sedang berada di Timika, dan Wakil ketua I Frans Wospakrik sedang berada di Biak; tak satupun dari mereka dapat segera kembali ke Jayapura untuk bertemu dengan sejumlah menteri dan pejabat tinggi yang dikirim ke Jayapura. Sebaliknya, para pejabat tinggi Jakarta tidak melakukan usaha yang sungguh-sungguh untuk melibatkan DPRP. Tetapi dengan adanya batasan-batasan ini, campur tangan MRP dalam masalah ini harus dinilai sangat tidak efektif.

Saat ini MRP sedang mempersiapkan sebuah laporan kepada pemerintah pusat mengenai masalah ini, yang akan memasukkan rekomendasi tentang tanah ulayat dan hak-hak dasar lain atas masyarakat setempat. Mereka akan menyampaikan laporan ini dan meminta bertemu dengan Presiden untuk membahas tentang masalah Freeport dan Irian Jaya Barat akhir Maret.¹²²

VII. KESIMPULAN

Sudah dari awal sangat sulit bagi MRP untuk berfungsi sebagaimana mestinya. berhasil/The odds have been stacked against MRP. Bahkan sebelum negosiasi tentang Irian Jaya Barat keluar dari rel dengan dilaksanakannya pilkada maupun dengan terjadinya kerusuhan di Abepura, posisi MRP telah lemah. Tetapi kedua pukulan yang terjadi secara beruntun ini terbukti hampir fatal. Para anggota MRP kecewa, kesal, dan kehilangan semangat, dan banyak dari mereka yang siap untuk berhenti. Sementara pemerintah pusat tidak melakukan apapun untuk melawan persepsi bahwa mereka mengenyampingkan institusi ini.

Terserah kepada pemerintah di Jakarta untuk melakukan upaya menyelamatkan hubungan pemerintah dengan MRP. Pemerintah pusat perlu melibatkan MRP secara aktif dalam persoalan Freeport dan Irian Jaya Barat.

MRP sudah ambil posisi atas isu Freeport maupun Irian Jaya Barat, yang mungkin mencerminkan aspirasi rakyat, tetapi pada saat yang sama juga memudahkan pemerintah pusat untuk mengabaikan. Untuk masalah Irian Jaya Barat, MRP telah mulai membuat sejumlah kompromi, tetapi mereka perlu berbuat lebih banyak lagi. Saat ini, dari pada berfokus pada keberatan tentang cara-cara propinsi Irian Jaya dibentuk, bagaimanapun juga MRP perlu menerima kenyataan bahwa Irian Jaya Barat, suka atau tidak, tidak akan dibubarkan. Dan menyusun usulan-usulan yang dapat diterapkan untuk menangani keprihatinan rakyat Papua yang lebih substansial – yaitu tentang penambahan jumlah

¹¹⁵ “Kebrutalan di sebuah jembatan”, op. cit.; report of the Jayapura Diocese Catholic Peace and Justice Office; “Empat Tewas”, *Kompas Online*, 16 Maret 2006.

¹¹⁶ “Satu Lagi, Brimob Tewas Akibat Kerusuhan Abepura”, Detik.com, 22 Maret 2006.

¹¹⁷ Peace and Justice Office report, op. cit.

¹¹⁸ Berita Malam, 18:00, Metro TV, 16 Maret 2006.

¹¹⁹ “Abe Masih Mencekam; Tiga Warga Sipil Kena Peluru Nyasar”, *Cenderawasih Pos*, 18 Maret 2006.

¹²⁰ Wawancara Crisis Group per telepon, wartawan lokal dan kelompok-kelompok HAM, 16-20 Maret 2006.

¹²¹ Wawancara Crisis Group, Hana Hikoyoba, Ani Sabami, 17 Maret 2006.

¹²² Wawancara Crisis Group per telepon dengan Agus Alue Alua, 23 Maret 2006.

pasukan TNI, memperkuat sumber daya manusia dan ketrampilan orang Papua. dan kesatuan kultural.

Dalam masalah Freeport, reaksi MRP terhadap aksi protes yang pertama sangat lamban. Bentrokan awal terjadi pada tanggal 21 Februari, tetapi delegasi MRP baru tiba di Timika tanggal 12 Maret, ketika krisis telah meningkat secara signifikan. Setelah kerusuhan di Abepura, ketika wakil MRP bertemu dengan para pejabat pemerintah pusat, mereka tidak memberikan saran mengenai kebijakan praktis apa yang mungkin bisa dilakukan pemerintah. Ketegangan telah berkurang di Abepura saat ini, tetapi MRP tidak punya peran dalam proses mengurangi ketegangan tersebut.

Meskipun begitu, institusi ini tetap sangat penting. MRP adalah sebuah badan yang paling representatif yang muncul sejauh ini dan memiliki dukungan dari lembaga-lembaga rakyat Papua yang utama. MRP harus meningkatkan ketrampilan bernegosiasi mereka dan tidak menghamburkan legitimasi mereka dengan sia-sia, untuk perjuangan yang tidak bisa mereka menangi, tetapi lebih baik memilih isu-isu mereka dengan lebih hati-hati. Mereka juga harus menangani isu-isu yang mereka pilih sedemikian rupa sehingga tidak segera mengasingkan Jakarta. Pemerintah Pusat perlu menyadari bahwa ini untuk kepentingan mereka untuk membantu keberhasilan MRP, karena jika MRP gagal, otsus—harapan yang paling baik bagi hubungan Jakarta dengan Papua—akan tambah rusak sehingga sulit sekali untuk diperbaiki.

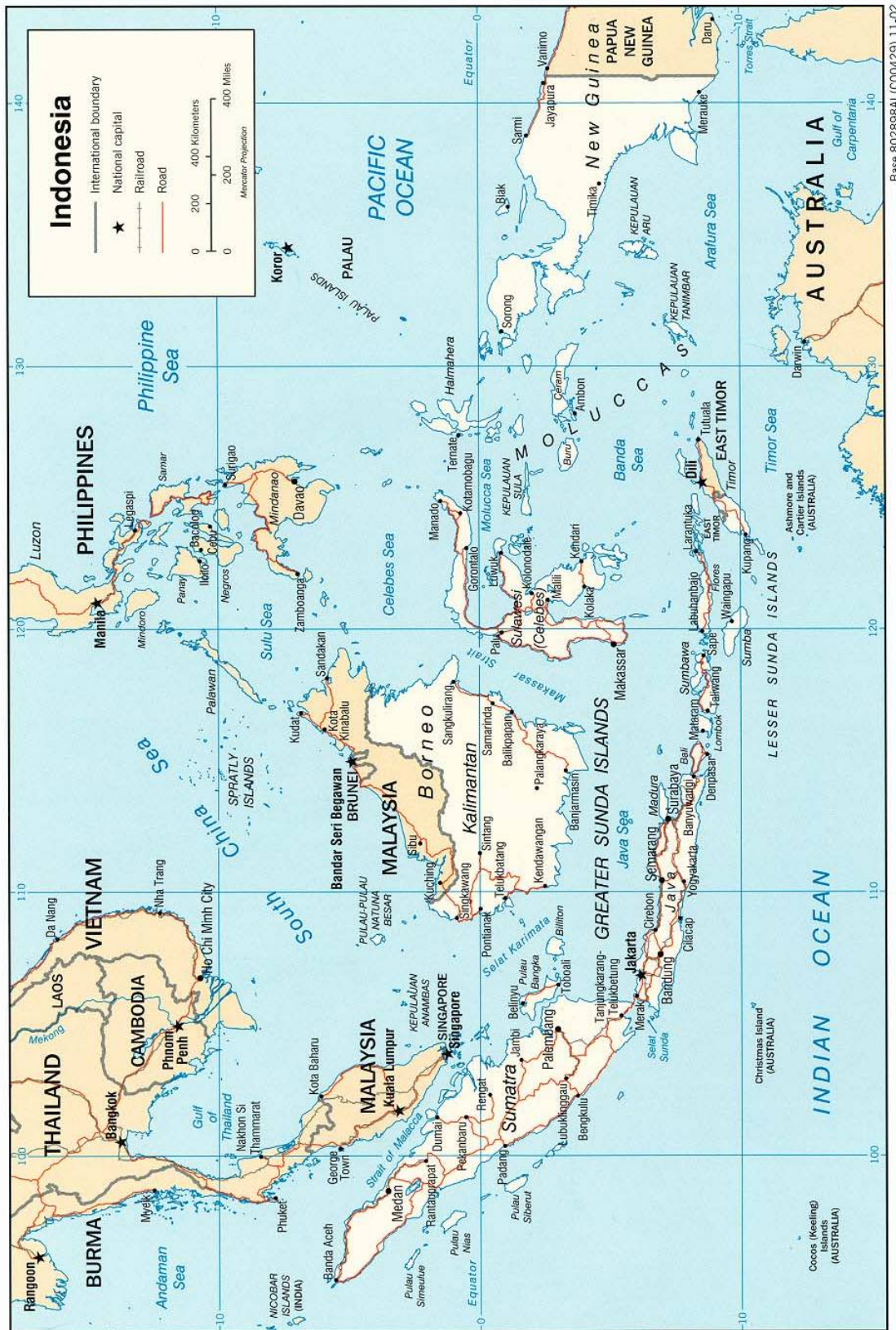
Jakarta/Brussels, 23 Maret 2006

APPENDIX A

PETA PROPINSI PAPUA



APPENDIX B
 PETA INDONESIA



Base 802898A1 (C00429) 11-02

Courtesy of The General Libraries, The University of Texas at Austin