



LAPORAN NEGARA PERINGATAN DINI JULY 2022

“Jangan Abaikan Kami”

MENCEGAH KEKEJAMAN MASSAL DI PAPUA, INDONESIA

UNITED STATES
HOLOCAUST
MEMORIAL
MUSEUM

SIMON-SKJODT CENTER
FOR THE PREVENTION OF GENOCIDE

PENGARANG

Made Supriatma, Pusat Simon-Skjodt Rekan Peneliti Peringatan Dini, saat ini merupakan rekan peneliti tamu di Indonesia Studies Program, ISEAS - Yusof Ishak Institute, Singapura. Beliau merupakan mantan editor JoyoNews, layanan berita Indonesia untuk pelanggan berbahasa Inggris.

UCAPAN TERIMA KASIH

Pusat Pencegahan Genosida Simon-Skjodt (*Simon-Skjodt Center for the Prevention of Genocide*) berterima kasih kepada penduduk Indonesia dan Orang Asli Papua, baik laki-laki maupun perempuan, yang setuju untuk diwawancarai untuk laporan ini. Kami terutama berterang budi kepada mereka yang telah meluangkan waktu untuk membagikan kisah, pengalaman, dan sudut pandang pribadinya.

Kami berterima kasih kepada Sana Jaffrey dan Vidhyandika D. Perkasa atas komentar rinci mereka pada draft awal.

Staf Pusat Simon-Skjodt saat ini dan sebelumnya berkontribusi pada laporan ini: Kyra Fox, Ashleigh Landau, Lawrence Woocher, dan Mollie Zapata.

“JANGAN ABAIKAN KAMI” : MENCEGAH KEKEJAMAN MASSAL DI PAPUA, INDONESIA

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| Kata Pengantar | i |
| Ringkasan Eksekutif | iii |
| Pendahuluan | 1 |
| Latar Belakang dan Metodologi | 4 |
| Faktor Risiko Struktural | 5 |
| Sejarah Kekejaman Massal | 5 |
| Pengasingan Politik dan Kegagalan Menangani Tuntutan Warga Papua Menentukan Nasib Sendiri | 5 |
| Eksplorasi Sumber Daya Alam, Sengketa Tanah, dan Pembangunan yang Tidak Seimbang | 10 |
| Militarisasi, Pelanggaran HAM, dan Pembebasan dari Hukum..... | 11 |
| Konflik Berbasis Identitas yang Dipengaruhi oleh Migrasi dan Pergeseran Demografi..... | 14 |
| Faktor-Faktor Pemicu..... | 16 |
| Aksi Unjuk Rasa, Kerusuhan, dan Mobilisasi Masyarakat | 16 |
| Meningkatnya Perpecahan di antara Orang Asli Papua | 19 |
| Memanasnya Konflik Bersenjata antara Pemberontak dan Tentara Keamanan | 21 |
| Skenario Kekejaman Massal yang Beralasan | 22 |
| Ikhtisar Skenario | 23 |
| Skenario A: Perpecahan internal yang Dieksploitasi Exploited | 23 |
| Skenario B: Konflik Identitas yang Dimobilisasikan | 25 |
| Ketidakpastian yang Genting | 26 |
| Resiliensi dan Faktor Mitigasi | 27 |
| Jaringan damai papua | 27 |
| Pers Lokal Papua | 27 |
| Manajemen Konflik yang Dipimpin Perempuan | 28 |
| Pertumbuhan Masyarakat Sipil Non-Politik | 29 |
| Saran | 29 |

KATA PENGANTAR

Genosida dan kejahatan kemanusiaan terkait sangat menghancurkan dari segi skala dan lingkupnya. Para korban selamat dan keluarga mereka menanggung luka yang membekas sementara trauma panjang juga menghantui masyarakat. Kerugian dan konsekuensi dalam aspek ekonomi, politik, dan sosial sering kali berimbas jauh melampaui wilayah tempat kejahatan itu dilakukan.

Upaya untuk mencegah genosida di masa depan menuntut pemahaman tentang bagaimana peristiwa seperti ini sampai terjadi, termasuk pertimbangan tentang tanda-tanda peringatan dan perilaku manusia yang memungkinkan terjadinya genosida dan kekejaman massal.

Dari pengamatan kami terhadap Holocaust dan genosida lainnya, kami tahu bahwa peristiwa seperti itu tidak pernah bersifat spontan. Peristiwa tersebut selalu didahului dengan serangkaian tanda-tanda peringatan dini. Jika tanda-tanda peringatan dideteksi dan penyebabnya diatasi, kita berpeluang besar untuk mencegah jatuhnya korban jiwa dalam jumlah besar.

Piagam pendirian Museum Memorial Holocaust Amerika Serikat, yang ditulis oleh korban selamat Holocaust, Elie Wiesel, memandatkan bahwa lembaga kami berupaya menjadikan tindakan pencegahan sebagai tanggapan rutin saat muncul tanda-tanda peringatan. Elie Wiesel menulis, “Hanya upaya sadar dan terencana untuk belajar dari kesalahan masa lalu dapat mencegah terulangnya peristiwa yang sama pada kelompok ras, agama, etnis, atau nasional. Suatu memorial yang tidak responsif terhadap masa depan juga akan mengabaikan kenangan masa lalu.”

Simon-Skjodt Center untuk Pencegahan Genosida (Simon-Skjodt Center for the Prevention of Genocide) milik Museum dibentuk untuk memenuhi visi tersebut dengan menyebarkan pelajaran dan peninggalan Holocaust, dan “untuk membangkitkan kesadaran nasional, memengaruhi pengambil kebijakan, serta menggalakkan aksi di seluruh dunia untuk menentang dan mencegah genosida.” Proyek Peringatan Dini Simon-Skjodt Center berupaya memenuhi aspek ini dari mandat Museum dengan menggunakan penelitian inovatif untuk mengidentifikasi tanda-tanda peringatan dini. Dengan demikian, kami berupaya melakukannya untuk calon korban saat ini terkait dengan hal-hal yang sebelumnya tidak dilakukan untuk penduduk Yahudi Eropa.

Salah satu tujuan Simon-Skjodt Center adalah memastikan bahwa pemerintah Amerika Serikat, pemerintah lainnya, dan organisasi multilateral memiliki struktur, alat, dan kebijakan yang dilembagakan untuk secara efektif mencegah dan menanggapi genosida dan kekejaman massal lainnya. Proyek Peringatan Dini tercantum dalam [Global Fragility Act](#) atau (*Undang-Undang Kerentanan Konflik Global*) tahun (2019) sebagai sumber untuk menentukan jika pemerintah AS seharusnya memprioritaskan Strategi Kerentanan Konflik Globalnya, suatu upaya tonggak sejarah selama sepuluh tahun untuk meningkatkan aksi AS dalam menstabilkan area yang terdampak konflik serta mencegah ekstremisme dan konflik kekerasan.

Semakin banyak pemerintah dan organisasi internasional yang mengembangkan sendiri alat dan proses peringatan dini, semakin baik Proyek Peringatan Dini sehingga kami dapat membantu ikut andil dalam tindakan pencegahan.

Di banyak tempat, pembunuhan massal masih terjadi, seperti di negara Myanmar, Suriah, dan Sudan Selatan. Kasus-kasus ini sudah terdengar di mana-mana. Namun fokus utama penilaian risiko—dan permasalahan yang ingin kami temukan solusinya adalah—menarik perhatian negara-negara yang rentan mengalami peningkatan tajam yang baru terhadap kasus pembunuhan massal. Simon-Skjodt Center berfokus pada situasi yang menimbulkan risiko kekejaman massal berkelanjutan, skala besar yang berbasis identitas dan menyasar kelompok tertentu. Kami pun meyakini bahwa kami dapat memberikan dampak terbesar berdasarkan kombinasi berbagai faktor. Faktor-faktor ini mencakup kemampuan bagi staf Simon-Skjodt Center untuk melakukan kerja lapangan yang ketat di area (atau tingkat keahlian staf yang sudah ada di area tersebut), peluang untuk keterlibatan efektif masyarakat yang berisiko, dan kebutuhan untuk menarik perhatian ke kasus-kasus yang kurang disorot pembuat kebijakan, media, dan masyarakat padahal tingkat risikonya lebih tinggi.

Mencegah genosida tentu saja sulit. Dalam menentukan cara meresponsnya, pembuat kebijakan menghadapi berbagai macam hambatan dan persoalan yang juga menuntut perhatian. Namun, pilihan untuk mencegah salah satu potensi tragedi seharusnya tidak dianggap kurang penting daripada menghadapi krisis yang masih terjadi. Kami tahu dari Holocaust, apa yang dapat terjadi saat tanda-tanda peringatan diabaikan. Kami berharap penilaian risiko ini berfungsi sebagai alat dan sumber daya bagi pembuat kebijakan dan pihak lainnya yang bertekad melakukan tindakan pencegahan. Kami berharap ini membantu mereka untuk lebih baik dalam menentukan prioritas serta mengadakan diskusi dan analisis lebih mendalam yang dapat membantu menemukan solusi tentang tindakan pencegahan apa yang dapat memberikan dampak terbesar dalam menyelamatkan nyawa.

Naomi Kikoler
Direktur
Simon-Skjodt Center untuk Pencegahan Genosida
Juni 2022

RINGKASAN EKSEKUTIF

Latar Belakang

Laporan ini menilai risiko kekejaman massal (kekerasan sistematis berskala besar terhadap penduduk sipil) di Papua, Indonesia, dalam jangka 12–18 bulan ke depan. Sejak bergabung dengan Indonesia pada tahun 1969, Papua terus mengalami perlawanan politik dan pemberontakan bersenjata yang menuntut kemerdekaan yang ditanggapi pemerintah dengan pendekatan represif. Pulau ini juga merupakan rumah bagi Orang Asli Papua dan penduduk pendatang yang terus bertambah dan datang dari berbagai wilayah di Indonesia. Kondisi ini memicu timbulnya ketegangan antar-komunitas masyarakat selain konflik terkait tata kelola wilayah tersebut. Tren meningkatnya frekuensi insiden kekerasan memicu analisis tentang potensi kekejaman massal ini. Laporan ini didasarkan pada penelitian lapangan di Indonesia, termasuk di Papua, mulai dari bulan Maret hingga Agustus 2021, serta konsultasi dengan pakar dan tinjauan pustaka. Kerangka kerja konseptual dan pertanyaan penelitian laporan ini berasal dari kerangka kerja penilaian kekejaman yang dikembangkan oleh pemerintah AS.

Faktor Risiko Struktural

Lima faktor struktural yang menjadi penyebab timbulnya risiko kekejaman massal di Papua:

1. Indonesia memiliki sejarah kekejaman massal yang panjang.
2. Orang Asli Papua telah lama tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan politik; upaya negara untuk mengatasi keluhan mereka juga gagal.
3. Eksploitasi sumber daya alam oleh perusahaan negara dan multinasional Indonesia telah menjadi pemicu sengketa tanah, antipati Orang Asli Papua terhadap negara, serta ketegangan antara Orang Asli Papua dan penduduk pendatang di sana.
4. Tentara keamanan Indonesia di wilayah tersebut juga telah lama terlibat dalam pelanggaran HAM, tetapi tidak kunjung dituntut untuk bertanggung jawab sehingga membuat Orang Asli Papua semakin membenci negara.
5. Orang Asli Papua dan penduduk pendatang yang bermukim di Papua sering kali terlibat konflik terkait dengan masalah ekonomi, politik, agama, dan ideologi.

Faktor-Faktor Pemicu

Dalam konteks faktor struktural ini, yang telah lama ada dan sulit diubah, tiga faktor pemicu meningkatkan risiko dalam waktu dekat:

1. Aksi unjuk rasa, kerusuhan, dan mobilisasi masyarakat: ketakutan antara Orang Asli Papua dan penduduk pendatang Indonesia mendorong mobilisasi kelompok ke arah yang berbahaya.
2. Meningkatnya perpecahan antara Orang Asli Papua: perpecahan ini dapat menambah kerentanan penduduk sipil pro-kemerdekaan untuk menyerang dan/atau memimpin kelompok

pro-kemerdekaan untuk mempertimbangkan tindakan ekstrem seperti memicu serangan ke penduduk pendatang yang rentan untuk menghimpun persatuan yang lebih luas.

3. Memanasnya konflik bersenjata antara pemberontak Orang Asli Papua dan tentara keamanan Indonesia: meningkatnya aktivitas oleh kelompok bersenjata telah memicu tanggapan brutal tentara keamanan Indonesia dan bahkan dapat mendorong tindakan penumpasan yang lebih keras, yang nantinya semakin meningkatkan antipati penduduk Papua terhadap negara dan popularitas gerakan pro-kemerdekaan.

Skenario Kekejaman Massal yang Beralasan

Kami mengidentifikasi terjadinya dua skenario kekejaman massal yang beralasan di Papua. Kedua skenario ini merupakan “skenario dengan kemungkinan terburuk,” bukan hasil akhir yang tidak dapat dihindari atau bahkan paling mungkin terjadi. Dalam kedua skenario ini, kekejaman akan dilakukan oleh milisi, dengan dukungan yang tidak pasti atau pembiaran dari tentara keamanan Indonesia, dalam menanggapi peningkatan aksi unjuk rasa dan/atau serangan pemberontak oleh Orang Asli Papua yang menuntut kemerdekaan dari Indonesia.

Meskipun sulit memperkirakan besarnya dan lamanya gerakan unjuk rasa, kami meyakini bahwa gabungan dari berbagai faktor seperti meningkatnya serangan pemberontak, koordinasi dan organisasi yang lebih baik dari organisasi sipil pro-kemerdekaan, dan kemudahan komunikasi memungkinkan aksi unjuk rasa pro-kemerdekaan dapat mencapai level baru dalam kurun 12–18 bulan ke depan.¹

Jika kerusuhan politik dan sosial terus berlanjut, dan jika itu menyebar ke seluruh wilayah, skala atau kegigihan aksi unjuk rasa tersebut kemungkinan besar akan membuat pemerintah Indonesia mengambil tindakan yang lebih parah, yang dapat berujung pada pembunuhan penduduk sipil skala besar.

- Skenario A menggambarkan kekejaman massal yang dilakukan oleh milisi Orang Asli Papua pro-Indonesia, dengan dukungan dari militer dan polisi, terhadap Orang Asli Papua yang pro-kemerdekaan. Skenario ini tergantung pada kelompok Orang Asli Papua yang tetap terpecah belah.
- Atau, jika Orang Asli Papua menjadi lebih bersatu dan berkoordinasi dengan lebih baik, yang dapat berujung pada Skenario B, di mana penduduk pendatang Indonesia dan tentara keamanan Indonesia melakukan kekejaman terhadap Orang Asli Papua (dianggap secara bersama-sama menentang negara Indonesia dan mengancam kepentingan penduduk pendatang).

Faktor Mitigasi dan Ketidakpastian

Beberapa sumber resiliensi mengurangi risiko di Papua, termasuk kelompok perempuan, media lokal Papua, serta organisasi masyarakat sipil non-politik. Selain itu, kami menyoroti sejumlah ketidakpastian penting yang harus dipantau secara saksama, termasuk taktik tentara keamanan dan pengunjuk rasa pro-kemerdekaan, meningkatnya kemampuan kelompok bersenjata pro-kemerdekaan, dan kemungkinan peralihan dalam kebijakan militer Indonesia.

Saran

Kesimpulannya, kami menyarankan pemerintah Indonesia, pemerintah daerah dan setempat, masyarakat sipil, aktivitas pro-kemerdekaan, perusahaan multinasional, dan mitra internasional Indonesia untuk membantu mencegah kekejaman massal. Saran khusus ini terdiri dari lima langkah penting yaitu:

1. Meningkatkan kebebasan informasi dan memantau risiko kekejaman di wilayah Papua.
2. Menangani konflik di Papua melalui cara-cara yang tanpa kekerasan.
3. Menangani keluhan penduduk Papua dan faktor-faktor pendorong pemicu konflik.
4. Mengatasi potensi faktor pemicu (flashpoint).
5. Mendukung upaya keadilan dan pertanggungjawaban.

PENDAHULUAN

Papua, Indonesia terdiri dari dua provinsi paling timur di Indonesia, Papua dan Papua Barat² merupakan satu-satunya wilayah di negara Indonesia yang terus mengalami konflik bersenjata dan ketidakstabilan politik yang signifikan. Perlawanan politik dan pemberontakan bersenjata tingkat rendah telah lama terjadi sejak wilayah ini (juga disebut sebagai Papua Barat) bergabung dengan Indonesia melalui Pemilihan Umum tentang Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) pada tahun 1969 (sebelum Papua masih menjadi bagian dari Imperium Belanda). Meskipun beberapa wilayah di Indonesia telah diuntungkan dengan transisi demokrasi dan pembangunan ekonomi dalam negeri, Papua tetap dijaga militer dalam jumlah besar dan tertinggal dalam indikator pembangunan.³

Gambar 1. Peta negara Indonesia



Dalam beberapa tahun terakhir, kekerasan antara Orang Asli Papua yang sudah lama mendukung gerakan kemerdekaan Papua dan pemerintah Indonesia meningkat intensitasnya. Pemerintah Indonesia telah menugaskan tentara militer dan polisi dalam jumlah besar di Papua untuk mengatasi kelompok pemberontak pro-kemerdekaan, tetapi mereka juga terlibat dalam pelanggaran HAM. Situasi ini lebih lanjut diperumit dengan meningkatnya perpecahan pada kelompok Orang Asli Papua, serta meningkatnya persaingan antara Orang Asli Papua dan bertambahnya penduduk pendatang dari wilayah lainnya di Indonesia yang pindah ke Papua baru-baru ini. Perpecahan dan ketegangan ini,

yang dibarengi dengan perjuangan untuk mencapai kemerdekaan, jika tidak diatasi, akan berujung dengan meningkatnya kekerasan terhadap penduduk sipil.

Sejak keberhasilan referendum kemerdekaan Timor Leste pada tahun 1999, kebijakan pemerintah Indonesia terkait dengan Papua bersifat semakin nasionalis dan terpusat,⁴ yang bertentangan secara langsung dengan keinginan kebanyakan Orang Asli Papua.⁵ Pemerintah Indonesia telah menanggapi perlawanan Papua dengan skema otonomi yang tidak efektif dan menugaskan tentara militer dalam jumlah besar di wilayah tersebut; Papua memiliki rasio tentara keamanan yang tertinggi dibandingkan penduduk di Indonesia.⁶ Pendekatan inilah yang sering kali disertai dengan pelanggaran HAM serta terbukti tidak mampu menyelesaikan konflik atas aspirasi kemerdekaan Papua. Impunitas pun telah menjadi norma.⁷ Tiga pakar HAM PBB baru-baru ini menyatakan, “Tindakan mendesak diperlukan untuk mengakhiri pelanggaran HAM yang terus terjadi terhadap Orang Asli Papua.”⁸

Setelah terpilih sebagai presiden pada tahun 2014, Presiden Joko Widodo berikrar untuk mengatasi masalah Orang Asli Papua, termasuk pelanggaran HAM dengan lebih serius.⁹ Meskipun demikian, sekarang memasuki periode keduanya, solusi yang diberikan Presiden Jokowi tidak mencapai target yang diharapkan. Meskipun Jokowi telah menjalankan reformasi ekonomi, reformasi hanya berfokus pada pembangunan dan tidak mengatasi persoalan masyarakat Papua secara efektif terkait masalah HAM, politik, dan identitas. Selain itu, militarisasi di wilayah tersebut telah meningkat di bawah kepemimpinan Presiden Jokowi, sebagian karena pengaruh militer dan politisi nasional lainnya. Kebebasan sipil di Papua tetap terbatas, yang memicu seruan pemberontakan terhadap negara. Tentara keamanan memantau pekerjaan jurnalis dan mencegah informasi, terutama tentang HAM dan kondisi keamanan agar tidak dipublikasikan secara internasional. Minimnya transparansi dan perhatian terhadap konflik ini memungkinkan tentara keamanan Indonesia untuk terus melakukan pelanggaran HAM di Papua tanpa peringatan keras sehingga meningkatkan risiko kekerasan di masa mendatang.

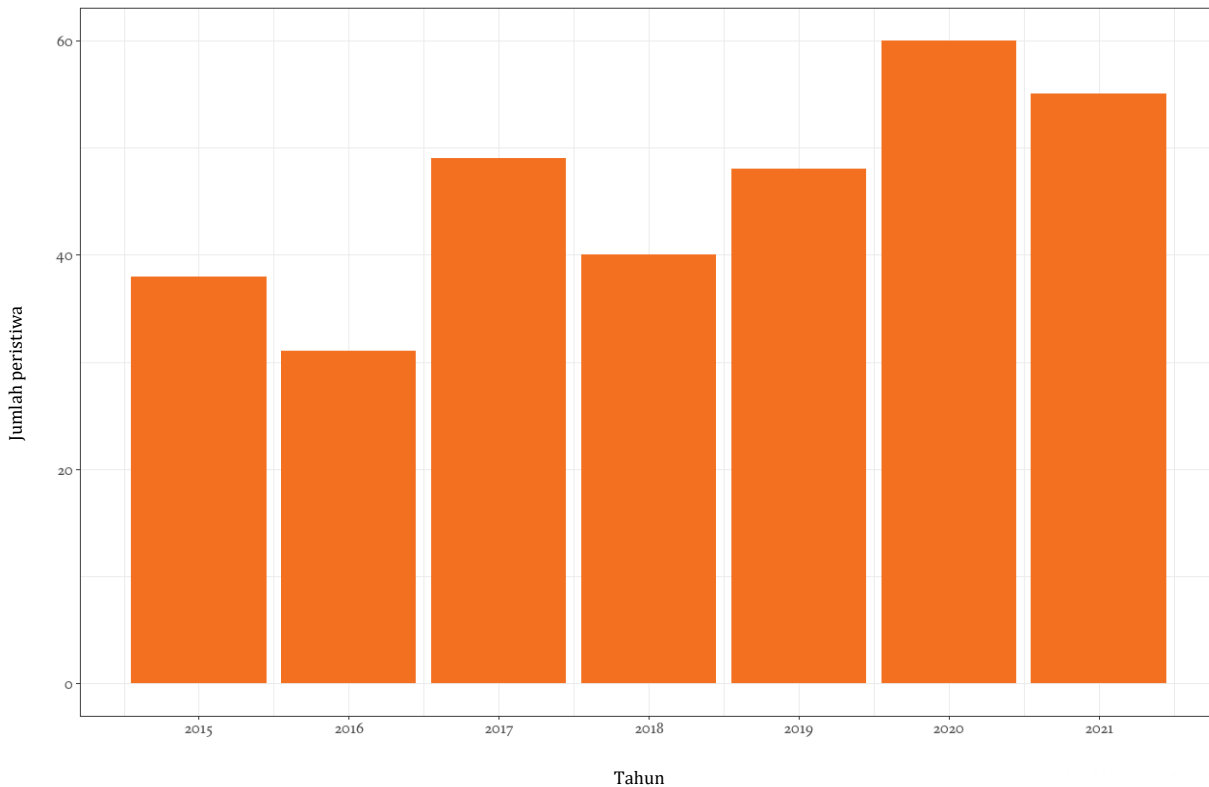
Perkembangan terbaru di Papua membuat kelompok perlawanan menggagas momentum politik dan militer. Pada tahun 2014, tiga gerakan politik Papua yang disatukan untuk membentuk Persatuan Gerakan Pembebasan Papua Barat (*United Liberation Movement for West Papua/ULMWP*) dan, pada tahun 2019, beberapa faksi militer Papua dilaporkan menyatukan kekuatan di bawah satu komando. Serangan oleh kelompok pemberontak pro-kemerdekaan telah meningkat stabil dalam lima tahun terakhir.¹⁰ Saat gerakan kemerdekaan semakin diterima, ini dianggap sebagai ancaman lebih besar terhadap negara Indonesia, dan lebih lanjut, terhadap penduduk pendatang yang sekarang menetap di Papua.

Untuk mengatasinya, pemerintah Indonesia memperketat kendali negara dengan menghancurkan kebebasan pers, memutus akses internet, serta mengintimidasi jurnalis dan organisasi masyarakat sipil, terutama mereka yang bersimpati dengan penduduk Papua pro-kemerdekaan.¹¹ Pemerintah telah meningkatkan jumlah tentara militer di provinsi Papua Barat dan penduduk pendatang makin meningkatkan kemampuannya untuk melakukan mobilisasi dengan memperluas jaringannya, memperkuat lini komunikasinya dan keseluruhan kemampuan untuk berkoordinasi dalam menghadapi gerakan pro-kemerdekaan yang semakin menguat. Sementara itu, ketegangan antarkelompok antara Orang Asli Papua pemeluk Kristen dan penduduk pendatang yang sebagian besar beragama Islam terus meningkat, sebagaimana dibuktikan dengan demonstrasi dan kerusuhan pada tahun 2019 yang menyebabkan tewasnya 59 orang.¹² Seperti diperlihatkan dalam gambar 2,

jumlah insiden kekerasan terhadap penduduk sipil di provinsi Papua dan Papua Barat telah mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Menurut data PBB, antara 60.000 hingga 100.000 orang telah terusir secara paksa sejak bulan Desember 2018.¹³

Risiko kekerasan skala besar di Papua tetap ada dan tetap meningkat bahkan saat Indonesia terus bertambah jumlah penduduknya, kekayaan, dan pengaruh politiknya di kancah internasional. Oleh karena itu, konsekuensi dari ketidakstabilan berwujud kekerasan di Papua akan meluas melampaui penduduk di wilayah tersebut. Indonesia yang memiliki jumlah penduduk keempat terbanyak di dunia dan pemeluk Islam terbesar dengan usia rata-rata sedikit di atas 30 tahun memiliki perekonomian terbesar di Asia tenggara dan terbesar ke-7 di dunia (berdasarkan keseimbangan daya beli). Pemerintahnya telah memiliki peran kepemimpinannya di ASEAN, terutama selama setahun terakhir berupaya menekan junta militer Myanmar agar tidak menggunakan tindakan kekerasan terhadap aksi unjuk rasa. Pentingnya politik Indonesia bagi Amerika Serikat, secara khusus, dibuktikan dengan peluncuran “kemitraan strategis” tahun 2015 di tingkat menteri. Indonesia memegang jabatan kepresidenan G20 untuk tahun 2022 dan pada tahun 2023 akan memimpin ASEAN.

Gambar 2. Insiden kekerasan terhadap penduduk sipil di provinsi Papua dan Papua Barat, 2015-2021



Sumber: Proyek Lokasi Konflik Bersenjata & Data Peristiwa (ACLEd); acleddata.com.

LATAR BELAKANG DAN METODOLOGI

Proyek Peringatan Dini Simon-Skjoldt Center untuk Pencegahan Genosida berupaya memberikan kepada pemerintah, masyarakat sipil, dan penduduk rentan suatu peringatan dini dan andal tentang potensi kejahatan kekejaman. Proyek ini bertujuan untuk menyoroti situasi tempat terjadinya kekejaman massal yaitu “kekerasan sistematis skala besar terhadap penduduk sipil”¹⁴ yang belum terjadi, tetapi sudah ada tanda-tanda peringatan dini.

Laporan ini merupakan laporan kelima dalam serangkaian penelitian tentang negara tertentu yang menghadapi risiko relatif tinggi untuk kejahatan kekejaman, tetapi memiliki perhatian kebijakan yang masih minim dalam mengatasi risiko tersebut.¹⁵ Laporan tersebut dirancang untuk mempelajari lebih dalam konteks khusus negara dan membantu menginformasikan tindakan pencegahan.

Karena kekejaman massal merupakan peristiwa memilukan yang jarang terjadi, analisis harus dilakukan untuk mengatasi segala kemungkinan yang akan terjadi bahkan dalam konteks, seperti Papua, Indonesia, tempat peristiwa bukanlah hasil akhir yang paling mungkin terjadi. Dengan demikian, laporan ini menyajikan “skenario dengan kemungkinan terburuk” yang *dapat beralasan terjadi*, bukan prediksi tentang hasil akhir yang paling mungkin terjadi. Maksud menyajikan skenario kekejaman massal yang beralasan adalah mendorong dan menginformasikan tindakan pencegahan.

Kami memilih Indonesia karena Indonesia secara konsisten berada di peringkat tinggi dalam daftar “berisiko tinggi” pada Proyek Peringatan Dini, tetapi sayangnya risiko kekejaman sepertinya belum mendapatkan perhatian serius.¹⁶ Indonesia menempati peringkat ke-27 berisiko tinggi (2,8 persen atau sekitar satu dalam 36 kemungkinan) untuk mengalami pembunuhan massal yang baru pada tahun 2021 atau 2022.¹⁷ Konsultasi awal dengan pakar menegaskan bahwa penyelidikan lebih mendalam dapat membantu menjelaskan sifat risiko serta menarik perhatian internasional, dan hal itu menunjukkan bahwa wilayah Papua layak mendapatkan fokus khusus.¹⁸

Informasi dalam laporan ini didasarkan pada penelitian lapangan di Indonesia, termasuk di Papua, mulai dari bulan Maret hingga Agustus 2021 (lihat Lampiran A untuk detail), serta konsultasi dengan pakar dan aktivis Papua dan tinjauan pustaka. Kerangka kerja konseptual dan pertanyaan penelitian laporan ini berasal dari kerangka kerja penilaian kekejaman yang dikembangkan oleh pemerintah AS.¹⁹ Kami memulai dengan menjabarkan faktor risiko struktural, yaitu, karakteristik yang lamban diatasi, tetapi menimbulkan konteks tempat konflik dan kejahatan kekejaman mungkin terjadi. Kami lalu membahas faktor-faktor pemicu, yang semakin menambah risiko untuk kekerasan sistematis terhadap penduduk sipil. Berdasarkan analisis ini, kami menggambarkan skenario kejahatan massal yang kami nilai dapat *beralasan* terjadi dalam 12-18 bulan mendatang. Terakhir, kami membahas faktor-faktor mitigasi atau resiliensi, yang menurunkan kemungkinan terjadinya skenario yang telah diidentifikasi, dan membuat kesimpulan dengan memberikan saran kepada pemerintah Indonesia, kelompok Papua dan pemimpin mereka, pemerintah asing yang terlibat di Indonesia, organisasi internasional, serta organisasi masyarakat sipil baik dalam negeri maupun luar negeri.

FAKTOR RISIKO STRUKTURAL

Kami menyoroti lima karakteristik yang merupakan akar dari potensi kekejaman massal di Papua, Indonesia: (1) sejarah kekejaman massal, (2) pengasingan politik, (3) eksploitasi sumber daya alam, (4) militarisasi dan pelanggaran HAM, dan (5) konflik berbasis identitas. Meskipun faktor-faktor ini sulit diatasi dalam waktu dekat, memahami semua ini sangat penting untuk menilai risiko terkait kejahatan kekejaman di Papua, Indonesia.

SEJARAH KEKEJAMAN MASSAL

*Negara dengan sejarah kekejaman massal cenderung mengalami kekejaman massal di masa mendatang. Kekejaman di masa lalu dapat memengaruhi para penguasa untuk menggunakan kekerasan ekstrem di masa mendatang, serta keluhan kekejaman sebelumnya yang tidak terselesaikan akan melahirkan ketidakpercayaan dan permusuhan antara kelompok serta dapat dijadikan dalih untuk membenarkan kekerasan di masa mendatang.*²⁰

Indonesia telah mengalami berbagai peristiwa pembunuhan massal sejak tahun 1945.²¹

Pembunuhan massal terbesar di Indonesia terjadi pada tahun 1965-1966 saat TNI berupaya mengambil alih kekuasaan dan menyingkirkan lawan politik terbesarnya, Partai Komunis Indonesia. TNI menuding PKI melakukan upaya kudeta dan mulai membantai anggota PKI dengan membunuh sekitar 600.000 hingga 1.000.000 orang.²² Pembunuhan tidak dilakukan oleh TNI sendiri, tetapi oleh anggota milisi sipil yang dikerahkan dan didukung logistiknya oleh TNI. Beberapa milisi ini memperoleh senjata dari militer, tetapi sebagian besar hanya bersenjatakan parang, tombak, atau senjata sederhana lainnya. Kekejaman berikutnya yang didalangi oleh militer Indonesia dalam beberapa dekade terakhir di abad ke-20 terjadi di Timor Timur²³, Aceh²⁴, dan Papua²⁵ dengan metode berbeda namun dengan mengikuti skenario yang ada dalam pembunuhan anti-komunis, meskipun metodenya tidak sama.

Meskipun berbagai peristiwa bersejarah tentang kekejaman massal ini terjadi sebelum transisi Indonesia ke demokrasi pada tahun 1998, Indonesia tidak menjalankan proses keadilan transisional yang signifikan yang mungkin membantu mengatasi peninggalan dari kekejaman masa lalu. Sangat sedikit korban dari peristiwa kekerasan massal di masa lalu yang dapat memperoleh keadilan dan hanya segelintir pelakunya yang dapat dituntut pertanggungjawabannya. Pemerintah yang berkuasa, termasuk setelah runtuhnya pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998, Indonesia tidak ada niatan menjalankan program keadilan transisional untuk para korban. Ini disebabkan para pihak yang terlibat dalam kekejaman massal ini, terutama TNI, masih sangat berpengaruh. Mendesak pertanggungjawaban pidana dan bentuk keadilan transisional lainnya dapat menimbulkan reaksi buruk dari para penguasa politik yang menjadi pelaku kekejaman massal di masa lalu.

PENGASINGAN POLITIK DAN KEGAGALAN UNTUK MENANGANI TUNTUTAN PAPUA MENENTUKAN NASIB SENDIRI

Adanya diskriminasi sebelumnya yang dilakukan oleh negara seperti mengasingkan sekelompok orang untuk menduduki posisi di pemerintahan, militer, atau peran lainnya terkait erat dengan kekejaman massal. Diskriminasi di masa lalu dapat “menimbulkan kesan bahwa pemimpin dan

warga terbiasa menganggap kategori orang tertentu, sebagai tidak berharga, warga kelas kedua sehingga kekerasan dinilai wajar saat terjadi krisis.”²⁶

Pengasingan politik selama beberapa dekade memicu keluhan Orang Asli Papua terhadap negara Indonesia dan kerentanan Orang Asli Papua terhadap persekusi dan serangan kekerasan. Sejak Belanda mengkolonisasi Papua pada abad ke-19 dan Indonesia mengambil alih wilayah tersebut pada tahun 1960-an, kehidupan Orang Asli Papua telah lama ditentukan oleh orang bukan Orang Asli Papua. Meskipun pemerintah Indonesia telah mengambil beberapa langkah dalam 20 tahun terakhir untuk mengatasi peminggiran Orang Asli Papua yang sudah lama terjadi, upaya ini sebagian besar gagal menyelesaikan keluhan Orang Asli Papua, sebagian ini terjadi karena pemerintah Indonesia gagal berkonsultasi dengan Orang Asli Papua saat menyusun solusi yang seperti yang benar.

Wilayah Papua bukanlah bagian dari negara Indonesia pada waktu merdeka tahun 1945. Pada tanggal 19 Desember 1961, President Soekarno menyuarakan mobilisasi untuk merebut Papua dari kolonialis Belanda.²⁷ Mobilisasi tersebut memaksa Belanda untuk mengadakan negosiasi yang mencapai puncaknya dengan penandatanganan perjanjian New York pada tanggal 15 Agustus 1962. Perjanjian tersebut mengharuskan Belanda agar angkat kaki dari Papua dan menyerahkan kekuasaan kepada Otoritas Eksekutif Sementara Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNTEA) dan selanjutnya, Indonesia memutuskan untuk mengadakan pungutan suara untuk menentukan apakah Orang Asli Papua ingin bergabung dengan Indonesia atau tidak.

Penentuan Pendapat Rakyat (*Act of Free Choice*) (Pepera) tahun 1969 yang diusulkan oleh Indonesia dan disetujui oleh suara mayoritas Majelis Umum PBB, menggabungkan Papua ke negara Indonesia.²⁸ Pepera, yang mendapat penolakan dari orang Papua, disahkan dengan hasil yang berpihak pada kendali Indonesia melalui proses musyawarah dan mufakat yang dengan mudah dimanipulasi oleh negara Indonesia. Pada kenyataannya, tidak ada orang Papua yang terlibat dalam proses musyawarah atau mufakat tersebut. Hanya 1.026 orang, yang dipilih oleh militer Indonesia dan dipaksa untuk menentukan pilihan secara terbuka, berpartisipasi dalam pemilihan untuk “menentukan” nasib apakah Papua akan berdiri sendiri sebagai negara independen atau bergabung dengan Indonesia. Ada banyak kesaksian yang beredar di kalangan Orang Asli Papua tentang intimidasi, tekanan, dan manipulasi yang dilakukan militer dan intelijen Indonesia yang ditujukan kepada mereka yang berpartisipasi dalam Pepera. Oleh karena itu, banyak orang Papua meyakini proses tersebut sebenarnya sebagai “Tidak Ada Penentuan Pendapat Rakyat (*Act of No Choice*).”²⁹

Perlawanan—termasuk advokasi politik dan pemberontakan bersenjata—dimulai segera setelah proses penyatuan.³⁰ Pemerintah Indonesia menanggapi dengan serangkaian operasi militer.³¹ Selama pemerintahan Orde Baru (1966–1998), Papua menjadi Daerah Operasi Militer (DOM) yang terlalu opresif, yang pada akhirnya gagal meredakan perlawanan. Tentara keamanan Indonesia melakukan pelanggaran HAM berat,³² yang melahirkan ketidakpercayaan terhadap pemerintah dan pada akhirnya mengakibatkan penolakan penuh terhadap penyatuan ke negara Indonesia.³³

Narasi 1: Identitas, Prasangka, dan Rasisme terhadap Orang Asli Papua

Penduduk yang menetap di Papua, Indonesia memiliki keberagaman identitas yang sangat besar. Perpecahan terpusat antara Orang Asli Papua, yang nenek moyangnya telah tinggal di wilayah tersebut selama beberapa generasi, dan penduduk pendatang, yang datang dari berbagai wilayah Indonesia untuk tinggal di Papua selama beberapa tahun terakhir.

Orang Asli Papua sendiri merupakan kelompok yang sangat beragam, diperkirakan memiliki 261 kelompok etnis¹—tetapi sebagian besar memiliki identitas bersama yang kuat sebagai Penduduk Pribumi atau hanya Orang Asli Papua, daripada disebut sebagai Orang Indonesia. Sebagian besar Orang Asli Papua adalah pemeluk Kristen atau pengikut agama lokal, meskipun mereka terbagi lagi ke dalam banyak suku dengan perbedaan bahasa, adat istiadat, tradisi, dan keyakinan.

Di Indonesia, terdapat bias yang tertanam kuat dalam pendapat publik dan pembuatan kebijakan bahwa Orang Asli Papua memiliki kebudayaan yang lebih rendah daripada orang Indonesia lainnya karena mereka mempertahankan gaya hidup tradisional seperti berburu makanan, bukan budidaya pertanian. Orang Asli Papua terkadang juga digambarkan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus sebagai orang “yang berasal dari kelompok ras Melanesia.” Tidak ada kelompok etnis lainnya di Indonesia yang didefinisikan berdasarkan rasnya.

Meskipun banyak Orang Asli Papua menerima identitas Melanesianya, persepsi tentang keunikan ras telah menimbulkan narasi rasis dan perlakuan bias terhadap Orang Asli Papua. Misalnya, Orang Asli Papua yang tinggal di luar Papua sering kali diolok-olok karena warna kulit, rambut keriting, dan makanan mereka. Banyak orang Indonesia di berbagai kota, terutama di pulau Jawa, menolak menyewakan tempat tinggal mereka kepada mahasiswa Papua. Pada tahun 2019, pejabat kepolisian, militer, dan intelijen di Surabaya meneriakan ucapan rasis kepada mahasiswa Papua, dengan menyebut mereka “monyet”, yang merupakan ujaran rasis paling umum yang ditujukan kepada orang Papua. Peristiwa ini terjadi saat mereka menolak mengibarkan bendera nasional Indonesia untuk memperingati hari kemerdekaan Indonesia. Kasus ini memicu aksi unjuk rasa anti-rasisme di Jawa dan berbagai kota di Indonesia, termasuk di Papua.

Sejumlah Orang Asli Papua yang diwawancarai untuk laporan ini menyebutkan bahwa rasisme merupakan akar dari risiko yang mereka hadapi sebagai masyarakat.² Diskriminasi nyata dan yang dialami telah membangkitkan mentalitas “kami versus mereka” antara Orang Asli Papua dan Orang Indonesia. Janji-janji dari negara yang tidak terpenuhi selama beberapa dekade juga memperkuat keinginan Orang Asli Papua untuk melawan pemerintahan Indonesia.

¹ Aris Ananta et al. “Statistics on Ethnic Diversity in the Land of Papua, Indonesia,” *Asia and the Pacific Policy Studies* 3, no. 3 (2016): 458–474, <https://doi.org/10.1002/app5.143>.

² Lihat Filep Karma, *Seakan Kitorang Setengah Binatang: Rasialisme Indonesia di Tanah Papua*, Jayapura: Deiyai, 2014. Dapat diakses di sini: <https://www.tapol.org/sites/default/files/sites/default/files/pdfs/Seakan%20Kitorang%20Setengah%20Binatang%20Id.pdf>

Diskriminasi nyata dan yang dialami telah membangkitkan mentalitas “kami versus mereka” antara Orang Asli Papua dan Orang Indonesia. Janji-janji dari negara yang tidak terpenuhi selama beberapa dekade juga memperkuat keinginan Orang Asli Papua untuk melawan pemerintahan Indonesia.

Saat pemerintahan Orde Baru tumbang pada bulan Mei 1998, ratusan pemimpin Orang Asli Papua berkumpul dan mengajukan petisi kepada pemerintahan di Jakarta untuk menuntut hak menentukan nasib rakyat Papua sendiri. Pemerintah menanggapi dengan memberikan otonomi khusus—tindakan yang hampir mendekati penentuan nasib sendiri—pada tahun 2001.³⁴ Berdasarkan undang-undang otonomi khusus, pemerintah provinsi memiliki otonomi dalam semua hal kecuali pertahanan, hubungan internasional, kebijakan fiskal dan moneter, agama, hukum, dan keadilan. Undang-undang ini juga menetapkan pengalihan keuangan yang lebih besar ke Papua untuk mendukung pembangunan ekonomi; meningkatkan standar hidup, kemakmuran, dan kesejahteraan penduduk; mewujudkan keadilan terhadap pendapatan sumber daya alam; menegakkan HAM; serta menerapkan tata kelola yang baik.

Meskipun ada kemajuan ini, otonomi khusus yang seharusnya menyelesaikan konflik di Papua justru menimbulkan konflik baru. Lembaga baru, seperti Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dibuat berdasarkan undang-undang otonomi khusus untuk mewakili Orang Asli Papua. Meskipun lembaga baru ini menetapkan sedikit perwakilan politik untuk Orang Asli Papua, lembaga ini tidak memenuhi kebutuhan Orang Asli Papua, sebagian karena Jakarta gagal mengesahkan peraturan internal yang diperlukan atau mematuhi persyaratan untuk berkonsultasi dengan MRP tentang amendemennya.

Undang-undang otonomi khusus yang sebelumnya ditetapkan akan berakhir masa berlakunya pada tahun 2021 diamendemen oleh parlemen pada tanggal 15 Juli 2021 dan diperpanjang untuk 20 tahun berikutnya. Undang-undang awal mengharuskan bahwa amendemen harus melalui proses musyawarah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan Majelis Rakyat Papua (MRP). Meskipun demikian, pemerintah pusat mengabaikan persyaratan ini dan melakukan perubahan tanpa bermusyawarah dengan orang Papua. Amendemen ini berisi tiga revisi besar pada undang-undang ini: (1) meningkatkan pendanaan negara ke provinsi Papua Barat untuk 20 tahun ke depan; (2) menyederhanakan proses pemisahan dan pembentukan pemerintah setempat baru di Papua, dan (3) meningkatkan perwakilan Orang Asli Papua di DPRD kabupaten/kota dengan menetapkan kuota 25 persen.



Mahasiswa dan aktivis berkumpul mengadakan aksi unjuk rasa di Jakarta, Indonesia pada 28 Agustus 2019 untuk mendukung seruan kemerdekaan Orang Asli Papua dari Indonesia serta mengecam kasus kekerasan rasis terhadap mahasiswa Papua di Surabaya, Jawa Timur. *Andrew Gal/NurPhoto via Getty Images.*

Meskipun ada potensi keuntungan dari ketentuan ini, undang-undang baru ini “meningkatkan gesekan antara Papua dan Jakarta serta mengabaikan tuntutan lama orang Papua untuk membatasi migrasi dan melindungi HAM,” menurut analisis terperinci yang terbaru.³⁵ Aktivis dan politisi Papua menganggap amandemen ini sebagai upaya untuk lebih lanjut memecah belah Papua.

Dengan meningkatkan peluang untuk akses ke kekuatan politik, amandemen ini meningkatkan persaingan antarsuku untuk mendapat kekuasaan dan mendorong penyatuan yang lebih kuat dengan identitas suku. Amandemen juga terkadang menimbulkan pembagian wilayah yang semena-mena sehingga meningkatkan risiko sengketa tanah. Para kritikus juga mengecam penghilangan revisi hak Papua untuk membentuk partai politik, dan perlu diingat bahwa semakin banyak dibentuk daerah administratif maka semakin besar kemungkinan peningkatan militarisasi Papua.³⁶

Seperti dijelaskan aktivis kemerdekaan di Jayapura,

Revisi undang-undang otonomi khusus hanya memiliki satu tujuan, yaitu memecah belah Orang Asli Papua. Undang-undang ini hanya menguntungkan elite Papua, yang menjadi penguasa dengan mengadu Orang Asli Papua satu sama lain. Jakarta sangat senang dan diuntungkan saat Orang Asli Papua saling berseteru. Otonomi khusus ini adalah hasil dari persekongkolan antara elite Papua dan elite Jakarta untuk mengambil kekayaan alam Papua.³⁷

Apa pun maksud pemerintah, amendemen dan perluasan undang-undang otonomi khusus sepertinya semakin memperparah konflik antara Orang Asli Papua dari berbagai suku, sekaligus gagal memenuhi tuntutan lama Orang Asli Papua untuk menentukan nasibnya sendiri.

EKSPLOITASI SUMBER DAYA ALAM, SENKETA TANAH, DAN PEMBANGUNAN YANG TIDAK SEIMBANG

*Kelangkaan sumber daya, pengelolaan sumber daya yang buruk, akses yang tidak setara ke sumber daya, atau sengketa atas penggunaan tanah dapat menimbulkan konflik antara kelompok. Saat konflik antarkelompok makin memanas, konflik ini dikaitkan dengan meningkatnya risiko kejahatan kekejaman.*³⁸

Eksploitasi sumber daya alam di Papua oleh perusahaan multinasional dengan dukungan dari negara Indonesia, telah berujung pada konflik atas tanah dan kebencian Orang Papua Asli yang tidak menikmati kemajuan ekonomi. Investasi pemerintah dalam pembangunan Papua lebih banyak menguntungkan penduduk pendatang sehingga mengakibatkan konflik antara penduduk pendatang dan Orang Asli Papua, serta meningkatnya keluhan Orang Asli Papua terhadap negara.

Mulai tahun 1967, dua tahun sebelum Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera), Indonesia menandatangani kontrak dengan perusahaan Amerika, Freeport McMoran Inc., untuk memberikan konsesi pertambangan tembaga. Konflik antara Freeport McMoran dan Orang Asli Papua dimulai segera setelah perusahaan tersebut mulai melakukan penambangan. Pemerintah Indonesia menjual kepada Freeport tanah milik suku asli Papua, terutama Amungme dan Kamoro, tanpa memberikan kompensasi. Penolakan dan unjuk rasa dari kelompok setempat ditanggapi dengan penindasan. Setelah mendapat tekanan luas dari CSO, Freeport akhirnya mencapai kesepakatan dengan kelompok hak masyarakat adat pada tahun 1996.³⁹ Perusahaan tersebut setuju untuk menyisihkan satu persen dari labanya untuk menyediakan layanan pendidikan dan kesehatan ke anggota suku Amungme dan Kamoro. Meski demikian, berdasarkan pengamatan di lapangan dan wawancara, dana tersebut dikelola dengan buruk dan menjadi sumber konflik lain antara beberapa suku Asli, sehingga menimbulkan perdebatan terkait pengelolaan dan pengendalian atas sumber daya ini.⁴⁰

Freeport McMoran telah menjadi simbol kemarahan banyak Orang Asli Papua terhadap pemerintah Indonesia dan perusahaan multinasional. Akibatnya, kompleks pertambangan Freeport di pegunungan Grasberg sering kali menjadi target serangan oleh tentara pemberontak Papua. Kelompok pemberontak bersenjata dari Orang Asli Papua sering kali terlibat konflik dengan perusahaan yang dilindungi oleh negara. Perusahaan pertambangan sering kali menjadi target dari serangan ini. Freeport, perusahaan pertambangan terbesar di Papua, sering kali menjadi target. Meski demikian, perusahaan kayu dan perkebunan juga mengalami hal serupa. Beberapa serangan diduga berasal dari tentara keamanan Indonesia, yang sengaja menciptakan kekacauan dengan maksud memeras perusahaan agar membayar lebih untuk keamanan yang mereka berikan.⁴¹ Meskipun Freeport mengklaim bahwa pihaknya telah menghentikan pembayaran diam-diam ini ke militer Indonesia, menurut narasumber, Freeport terus secara ilegal membayar ke tentara keamanan Indonesia.

Megaprojek perkebunan, termasuk Perkebunan Pangan dan Energi Terpadu Merauke (PPETM) tahun 2015⁴² dan Program *Food Estate* tahun 2020,⁴³ juga memicu konflik antara Orang Asli Papua, tentara

keamanan negara, dan perusahaan swasta yang melindungi kawasan tersebut. Kelompok masyarakat adat secara bersama-sama memiliki tanah yang digunakan untuk program ini, tetapi pemerintah tidak pernah bermusyawarah dengan mereka dalam mengembangkan kebijakan untuk megaprojek.⁴⁴

Sementara itu, sebagai bagian dari undang-undang otonomi khusus, pemerintah Indonesia telah menanamkan modal miliaran dolar AS untuk membangun Papua dengan hasil yang tak merata. Meskipun data statistik secara keseluruhan menunjukkan peningkatan signifikan pada tahun 2010-an, kedua provinsi Papua masih menempati peringkat terendah dari 33 provinsi Indonesia dalam Indeks Pembangunan Manusia Indonesia.⁴⁵ Urutan tersebut menjadikan distribusi kemajuan ekonomi di Papua tidak seimbang serta menimbulkan kebencian yang menyelimuti Orang Asli Papua yang bukan dari kalangan elite. Inisiatif pembangunan infrastruktur yang diluncurkan pemerintahan Presiden Joko Widodo dianggap oleh Orang Asli Papua hanya menguntungkan penduduk pendatang dan investor skala besar dengan memperkuat dominasi mereka atas perekonomian yang membuat penduduk asli Papua semakin tertinggal. Miliaran dolar yang mengalir ke lembaga dan inisiatif ini telah berhasil membentuk kelas elite baru dan terdidik dalam Orang Asli Papua, tetapi sebagian besar penduduk tidak menikmati manfaat ini. Karena sedikitnya lowongan kerja yang tersedia, orang elite Papua berebut mendapatkan pekerjaan pemerintah yang terbatas (yang seharusnya layak mereka dapatkan) dan penduduk dari kalangan bukan elite berjuang mencari nafkah dengan bersaing dengan penduduk Papua lainnya dan pendatang.⁴⁶

MILITARISASI, PELANGGARAN HAM, DAN PEMBEBASAN DARI HUKUM (IMPUNITAS)

Kekejaman massal biasanya “didahului dengan pelanggaran serius yang kurang tersebar luas dan sistematis terhadap HAM dan hukum humaniter internasional,” yang sering kali dilakukan oleh angkatan bersenjata.^{47 48} Saat pelanggaran atau kejahatan tersebut tidak diadili, pemimpin dan “tentara bawahan” sejenis dapat menyimpulkan bahwa kekerasan tersebut dapat diterima dan sah.⁴⁹

Keberadaan tentara keamanan Indonesia dalam jumlah besar di wilayah Papua, yang telah terlibat dalam pelanggaran HAM, tetapi tidak dituntut untuk bertanggung jawab, memancing kebencian Orang Asli Papua terhadap negara dan pada akhirnya meningkatkan risiko kekerasan berskala besar. Papua merupakan wilayah dengan penjagaan militer paling ketat di Indonesia. Pada tahun 2013, terdapat sekitar 37.000 tentara atau polisi di Papua yang berarti setiap 97 penduduk dijaga oleh satu tentara atau polisi, dibandingkan dengan wilayah lain di Indonesia, dengan rasionya adalah 296 penduduk dijaga satu tentara atau polisi. Angka saat ini mungkin jauh lebih tinggi karena proliferasi pemerintah setempat yang telah disertai dengan pembentukan markas polisi dan tentara yang baru. Militer telah meningkatkan keberadaannya sejak tahun 2016, yang menambahkan unit baru di tiap tingkat pemerintahan sipil.

Meskipun ada tentara keamanan negara yang cukup banyak, militer dan polisi memiliki kapasitas kelembagaan yang rendah untuk mengatur tentara dan polisi sejenisnya. Korupsi dan impunitas yang meluas membuat tentara dan polisi bebas melanggar hukum yang seharusnya mereka tegakkan: dampak terbesar dari militarisasi Papua adalah ketidakamanan yang dialami baik oleh Orang Asli Papua dan penduduk pendatang.⁵⁰

Operasi keamanan yang dilakukan oleh militer telah menunjukkan ketidakpatuhan terhadap standar HAM, yang menimbulkan pelanggaran berulang oleh tentara di lapangan. Pada pernyataan publik

bulan Maret 2022, tiga pakar HAM PBB independen mengecam “pelanggaran mengejutkan terhadap Orang Asli Papua, termasuk pembunuhan anak, pelenyapan, penyiksaan, dan pengusiran penduduk secara massal.”⁵¹ Misalnya, militer telah melakukan diskriminasi dengan membakar seluruh desa untuk melenyapkan pemberontak.⁵² Sementara itu di area perkotaan, polisi melakukan penyiksaan dan kekerasan terhadap penduduk sipil untuk mengendalikan kerusuhan dan kerumunan warga. Di area pertambangan dan penebangan hutan, tentara keamanan juga memeras para penambang untuk perlindungan, dan ⁵³ dalam kasus tertentu, militer secara terbuka berpartisipasi dalam kegiatan usaha (misalnya, usaha besi tua Freeport, yang berada dalam kendali unit militer). Meskipun Indonesia telah berupaya untuk merekrut Orang Asli Papua untuk menjadi tentara dan petugas, upaya ini tidak mengurangi pelanggaran HAM yang dilakukan oleh tentara keamanan negara.⁵⁴



Indonesian security forces take position along a street after hundreds of demonstrators marched near Papua's biggest city Jayapura on August 29, 2019. THAMRIN HATTA/AFP via Getty Images.

Selain itu, menurut wawancara di lapangan, militer dan polisi menggalakkan pembentukan milisi dengan kedok membela negara, kebijakan yang ditegaskan dengan doktrin pertahanan militer Indonesia yang mengandalkan Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata).⁵⁵ Doktrin ini menggambarkan sistem integrasi lengkap dari komponen militer dan penduduk sipil, yang menetapkan visi elemen sipil dan militer negara yang dikoordinasikan ke bawah hingga tingkat lokal, yang posisi kepemimpinannya dipegang oleh militer. Lebih lanjut, doktrin ini menganggap bahwa kemampuan militer Indonesia terbatas sehingga diperlukan partisipasi publik untuk membela negara.

Buku Putih Pertahanan Indonesia 2015 menggambarkan: “Sistem ini disebut sebagai pembelaan negara yang melibatkan semua warga negara sesuai peran dan fungsi mereka,” sebelum tahun 2025, “diharapkan membentuk militan yang mencapai 100 juta warga negara.”⁵⁶ Di masa lalu di Indonesia dan di negara lainnya, milisi informal telah terlibat dalam kekerasan terhadap penduduk sipil, terkadang dengan dukungan penuh dari negara.⁵⁷

Narasi 2: Jalan Baru, Akses Lebih Besar

Pada Tahun Anggaran 2021, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat mengalokasikan dana sebesar Rp6,19 triliun (US\$429,4 juta) untuk pembangunan infrastruktur di Papua dan Rp3,75 triliun (US\$259,7 juta) untuk Provinsi Papua Barat.¹ Fokus dari proyek infrastruktur ini adalah pembangunan jalan untuk meningkatkan konektivitas regional dan menyelesaikan proyek pembangunan jalan Trans-Papua. Dari hasil proyek pembangunan jalan, rakyat Papua kini dapat lebih mudah mengakses layanan kesehatan, pendidikan, dan peluang ekonomi. Secara bersamaan, pembukaan jalan telah mengubah hubungan sosial dan mempercepat penggundulan hutan.² Para pihak yang paling diuntungkan dari pembukaan jalan ini adalah usaha yang bertumpu pada lahan.

Pembangunan jalan juga terkait dengan operasi keamanan yang dilakukan oleh militer dan polisi Indonesia dan mungkin akan memfasilitasi operasi militer dan melindungi bisnis yang dipimpin oleh pensiunan elite militer.³

Pembukaan jalan dan peningkatan infrastruktur juga mengubah hubungan politik, yang memungkinkan peningkatan konektivitas antara kepala desa sehingga memperkuat jaringan patronase suku di antara Orang Asli Papua. Peningkatan konektivitas juga telah menjadikan hubungan antara Orang Asli Papua dan penduduk pendatang semakin rumit. Dengan peningkatan infrastruktur, penduduk pendatang dapat lebih mudah terlibat dalam perekonomian Papua, yang nantinya memperkuat perasaan di antara kalangan Orang Asli Papua bahwa mereka sedang terpinggirkan. Karena perekonomian Papua masih mengandalkan nafkah penghidupan, peningkatan konektivitas tidak memberikan manfaat besar bagi Orang Asli Papua. Beberapa laporan riset telah mendokumentasikan keterkaitan antara pembangunan jalan dan mobilisasi selama kerusuhan kekerasan. Meski demikian, perlu dipahami bahwa bukan jalan dan konektivitas yang menimbulkan konflik sejak awal, tetapi konektivitas dapat menjadikan konflik lebih mematikan dan menyebar luas.⁴

¹ Di Provinsi Papua, alokasinya adalah sebagai berikut: US\$50,8 juta untuk membangun sumber daya alam (bendungan dan jaringan irigasi); US\$311 juta untuk jalan dan jembatan; US\$47,3 juta untuk pembangunan pemukiman baru, dan US\$20 juta untuk perumahan rakyat. Di Provinsi Papua Barat, US\$37,6 juta untuk membangun sumber daya air; US\$184,2 juta untuk jalan dan jembatan; US\$21,6 juta untuk pemukiman baru; dan US\$15,9 juta untuk perumahan rakyat. Lihat Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), “Pemerintah Percepat Pembangunan Infrastruktur Papua dan Papua Barat,” 30 Juli 2021, <https://www.bpkp.go.id/berita/read/30714/23678/Pemerintah-Percepat-Pembangunan-Infrastruktur-Papua-dan-Papua-Barat>.

² Forest Watch Indonesia mempelajari bahwa antara tahun 2000 hingga 2009, laju penggundulan hutan di Papua adalah sekitar 60.300 hektar per tahun. Angka tersebut naik tiga kali lipat antara tahun 2013 hingga 2017 dan menjadi 189.300 hektar per tahun. Lihat, Forest Watch Indonesia, *Bioregion Papua: Hutan dan Manusia* (Papua Bioregion: Forests and Its People), (Jakarta: FWI, 2019), <https://fwi.or.id/en/state-of-bioregion-papua/>.

³ Lihat, penelitian dari koalisi organisasi masyarakat sipil #Bersihkan Indonesia, “*Ekonomi-Politik Penempatan Militer di Papua*,” *Jatam*, 18 Agustus 2021, <https://www.jatam.org/ekonomi-politik-penempatan-militer-di-papua-kasus-intan-jaya/>.

⁴ Lihat contoh, Nancy Lee Peluso, “A Political Ecology of Violence and Territory in West Kalimantan,” *Asia Pacific Viewpoint* 49, no. 1, (2008): 48–67.

KONFLIK BERBASIS IDENTITAS YANG DIPENGARUHI OLEH MIGRASI DAN PERGESERAN DEMOGRAFI

Konflik berbasis identitas—terutama jika ditandai dengan “akses yang bereda ke kekuasaan, kekayaan, status, dan sumber daya—dapat meningkatkan risiko kekejaman massal dengan memperkuat ketegangan antarkelompok.⁵⁸ Pemimpin dapat memicu kekerasan dengan mengeksploitasi identitas sosial dan memperburuk mentalitas “kami-versus-mereka”.

Perpindahan penduduk dari wilayah lain di Indonesia ke wilayah Papua selama beberapa dekade telah menyebabkan persaingan berbasis identitas antara Orang Asli Papua dan penduduk pendatang. Ketegangan atas tanah, peluang ekonomi, dan perwakilan politik bukan hal yang aneh. Meskipun migrasi dan perubahan demografi tidak selalu meningkatkan risiko kekejaman massal, konflik antar-komunitas masyarakat dalam memupuk mentalitas “kami-versus-mereka”, apabila digabungkan dengan faktor lainnya, akan meningkatkan risiko kekerasan yang menasar kelompok berskala besar.

Orang Asli Papua dan penduduk pendatang terdiri dari berbagai etnis, linguistik, kelompok agama, dan ras, perbedaan tersebut menjadi semakin mencolok menurut sejarah perlakuan yang kontras oleh negara Indonesia. Meskipun diperkirakan terdapat 261 kelompok etnis Orang Asli Papua,⁵⁹ sebagian besar Orang Asli Papua adalah pemeluk Kristen atau pengikut agama lokal, dan mayoritas dari mereka menganggap diri mereka lebih sebagai Orang Asli Papua, bukan orang Indonesia. Penduduk pendatang biasanya menganggap diri mereka sebagai Orang Indonesia, meskipun mereka mewakili berbagai kelompok etnis dan identitas agama dari seluruh penjuru Indonesia. Pluralitas dari penduduk pendatang adalah orang Jawa dan beragama Islam.

Bagi Orang Asli Papua, migrasi merupakan penyebab utama ketegangan, sebagaimana digambarkan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat (DPRPB) yang merupakan Orang Asli Papua:

Orang Asli Papua semakin terpinggirkan. Kami ibarat tamu di tanah kami sendiri. Padahal siapa sebenarnya yang disebut tamu? Bukankan mereka si kaum pendatang (imigran)? Namun, kini mereka menjadi tuan dan kami adalah tamunya. Mereka mengendalikan semua tanah di sini.⁶⁰

Tidak ada data sensus akurat tentang Orang Asli Papua dan penduduk pendatang di provinsi Papua Barat.⁶¹ Meskipun, beberapa pakar demografi Indonesia telah menilai bahwa jumlah penduduk pendatang dan Orang Asli Papua di Papua Barat hampir sama; di provinsi Papua,⁶² sebaliknya, Orang Asli Papua tergolong masih sangat mayoritas (lebih besar dari 75 persen).⁶³

Meningkatnya penduduk pendatang adalah akibat faktor *transmigrasi*, yaitu program pemerintah untuk perpindahan penduduk ke Papua dari pulau-pulau Indonesia yang penduduknya padat seperti Jawa dan Bali. Indonesia mulai mengirimkan transmigran ke Papua pada tahun 1964, jauh sebelum wilayah tersebut bergabung ke negara Indonesia.⁶⁴ Sejak tahun 1964 hingga 1998, 53.853 keluarga atau 207.277 individu dipindahkan ke Papua.⁶⁵ Para penduduk pendatang ini tidak menempati kawasan yang ditetapkan khusus melainkan ditempatkan ke desa-desa Orang Asli Papua dengan harapan mereka dapat mentransfer teknologi pertanian dan keahlian ekonomi mereka ke Orang Asli Papua. Meskipun program ini bertujuan untuk mengurangi kepadatan penduduk, pemerintah Indonesia mungkin juga bermaksud untuk mempromosikan penyatuan dan secara ideal menciptakan identitas nasional di seluruh kepulauan. Penafsiran terburuk yang disampaikan oleh sebagian Orang

Asli Papua dan beberapa cendekiawan, adalah bahwa pemerintah mungkin juga bermaksud agar program ini dapat memaksakan perubahan demografi serta menekan masyarakat yang “bermasalah”, seperti Orang Asli Papua yang menuntut kemerdekaan.⁶⁶

Meskipun program transmigrasi telah memfasilitasi perpindahan penduduk yang signifikan, mayoritas penduduk pendatang datang ke Papua secara spontan, untuk mengejar peluang ekonomi, sebagian besar di kota-kota tempat mereka bersaing dengan Orang Asli Papua untuk peluang ekonomi di sektor informal.⁶⁷ Migrasi telah menjadi pemicu ketegangan bagi Orang Asli Papua yang mengeluh kesulitan untuk bersaing di pasar tenaga kerja. Penduduk pendatang meyakini bahwa Papua adalah bagian dari Indonesia, dan sebagai warga negara, mereka memiliki hak untuk bekerja dan mencari nafkah di wilayah tersebut. Seperti disampaikan oleh petani padi asal Jawa di Merauke,

*Semua orang bebas datang ke sini. Ini 'kan juga wilayah Indonesia. Kami datang sebagai warga negara Indonesia di wilayah Indonesia. Jadi, tidak ada masalah, bukan? Memang, terkadang ada gesekan dengan penduduk asli. Namun, prinsip kami adalah, “Di mana bumi dipijak, di situ langit dijunjung.” Kami menghormati penduduk di sini.*⁶⁸

Dalam banyak momen, persaingan telah memanas menjadi konflik terbuka meskipun skalanya sejauh ini tetap kecil.

Masuknya pendatang juga telah berujung pada konflik kekerasan terkait persoalan tanah antar-komunitas masyarakat. Di Papua, sebagian besar tanah dimiliki secara komunal sebagai tanah adat dan klaim adat diakui oleh undang-undang perdata Indonesia. Meskipun demikian, klaim tanah adat menimbulkan ketidakpastian dalam hak kepemilikan. Dalam wawancara di kabupaten Merauke dan Sorong di Papua, penduduk pendatang mengeluhkan sulitnya mendapatkan kepastian terkait hak atas tanah yang mereka beli sekalipun hak kepemilikan mereka telah disahkan oleh negara. Tanah penduduk pendatang dapat digugat kembali oleh keturunan si penjual sebagai tanah adat.

Seorang petani padi sebagai pendatang di Merauke menjelaskan,

*Kepemilikan tanah di sini tidak pasti, sekalipun kami telah menerima sertifikat tanah. Misalnya, hari ini kami membeli tanah, kami sudah menerima sertifikatnya, besoknya bisa jadi ada anak atau keluarga yang menggugat tanah ini sebagai tanah adat mereka. Biasanya mereka menuntut uang. Jika tidak diberikan uang, akan terjadi kekerasan.*⁶⁹

On Di sisi lain, Orang Asli Papua mengeluhkan penduduk pendatang yang datang dan menempati tanah mereka secara ilegal yang mendapat perlindungan otoritas Indonesia. Tanah penduduk asli dibuatkan sertifikat dan hak kepemilikannya diteruskan kepada penduduk pendatang tanpa memberikan kompensasi kepada penduduk asli. Di Sorong, seorang mantan transmigran mengakui bahwa, dengan bertambahnya jumlah penduduk pendatang, hak tanah untuk penduduk pendatang semakin aman karena Orang Asli Papua tidak berani menggugat tanah yang telah dikendalikan oleh penduduk pendatang.⁷⁰

Selain memicu ketegangan antar-kelompok, konsentrasi penduduk pendatang di kawasan perkotaan dan pesisir memiliki tujuan politik. Di kawasan pesisir, penduduk pendatang dengan mudah menguasai suara mayoritas di DPRD setempat dan dapat menguasai kursi mayoritas di kawasan perkotaan di masa mendatang. Sistem partai Indonesia, yang dapat dimanipulasi dengan mudah melalui “politik uang” atau membeli suara, memungkinkan penduduk pendatang untuk menguasai

kursi di DPRD karena mereka memiliki lebih banyak uang untuk dikeluarkan selama pemilu. Meskipun sering kali diremehkan, parlemen setempat berperan penting dalam menentukan anggaran dan prioritas pemerintah untuk alokasi dana.

Meskipun amendemen 2021 pada Undang-Undang Otonomi Khusus mengodifikasi "aksi afirmatif" untuk perwakilan Orang Asli Papua di DPRD,⁷¹ langkah ini sepertinya telah menjadi penyebab ketegangan: menurut wawancara di lapangan, ini dianggap oleh Orang Asli Papua sebagai tindakan tidak wajar dan oleh penduduk pendatang sebagai tindakan tidak adil.

FAKTOR-FAKTOR PEMICU

Dalam situasi jika muncul beberapa faktor risiko struktural, kejahatan kekejaman cenderung bisa terjadi saat ada perubahan sosial-politik besar yang menggeser keseimbangan kekuasaan, mengubah struktur insentif, dan lebih lanjut memecah belah kelompok. Tiga faktor pemicu telah muncul dalam beberapa tahun terakhir yang meningkatkan risiko akan kekerasan menyasar kelompok yang berskala besar di Papua: (1) aksi unjuk rasa, kerusuhan, dan mobilisasi masyarakat; (2) meningkatkan perpecahan antara Orang Asli Papua; dan (3) memanasnya konflik bersenjata antara pemberontak dan tentara keamanan Indonesia.

AKSI UNJUK RASA, KERUSUHAN, DAN MOBILISASI MASYARAKAT

Aksi demonstrasi anti-rasisme dan kerusuhan yang belakangan ini terjadi, yang berakar dari keluhan lama Orang Papua telah meningkatkan intensitas konflik antara Orang Asli Papua dan penduduk pendatang. Ketakutan kelompok lain memicu mobilisasi kelompok dan sebaliknya, dalam pola yang berbahaya. Insiden kekerasan antara penduduk pendatang dan Orang Asli Papua bukanlah hal baru. Konflik seperti ini biasanya diawali dengan aksi demonstrasi yang dipimpin oleh kelompok Orang Asli Papua yang memperjuangkan otonomi atau kemerdekaan atau berunjuk rasa akibat rasisme. Aksi unjuk rasa damai sering kali berkembang menjadi kerusuhan, karena tentara keamanan menggunakan kekerasan terhadap pengunjuk rasa, provokator memicu kekerasan, atau Orang Asli Papua menyasar properti milik penduduk pendatang atau bahkan penduduk pendatang itu sendiri.

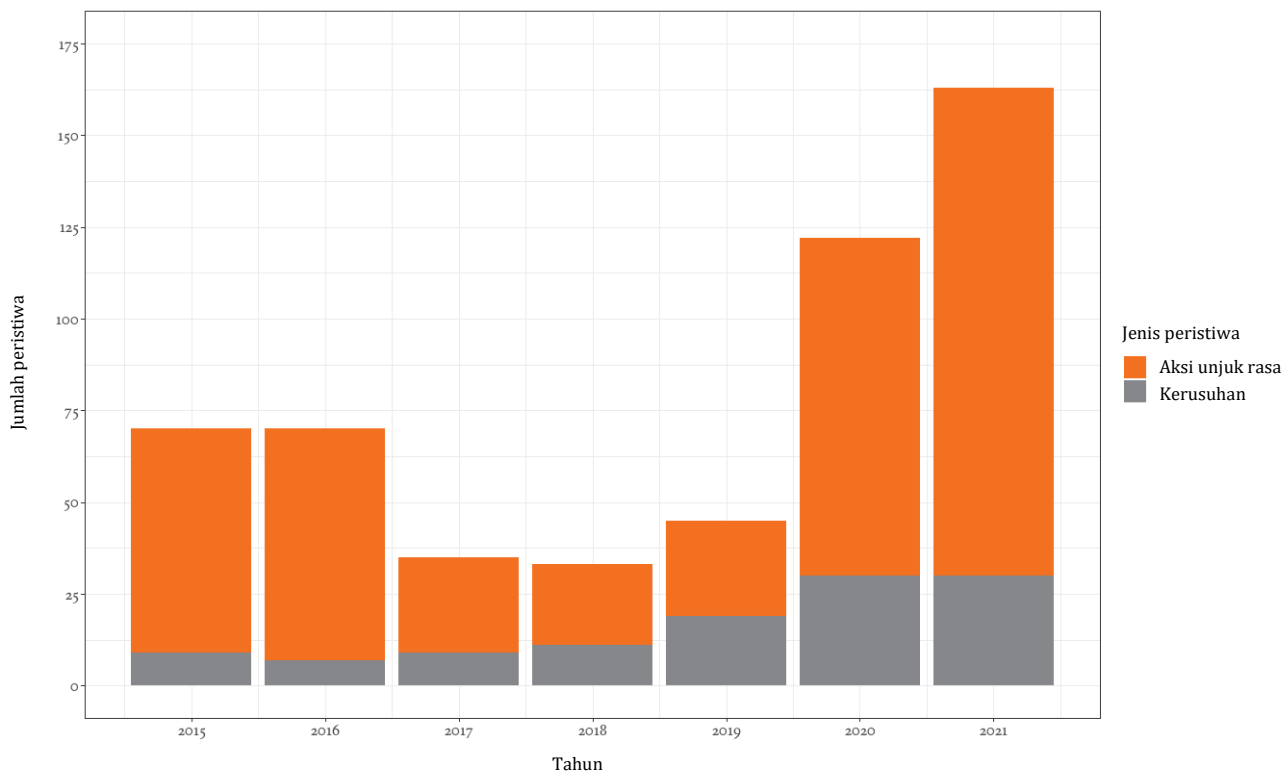
Ingat, bahwa aksi demonstrasi damai dilindungi menurut hukum internasional dan nasional. Laporan ini dan skenario yang didiskusikan seharusnya tidak ditafsirkan sebagai menghambat individu atau kelompok mana pun untuk melaksanakan hak mereka berunjuk rasa secara damai dan bebas menyampaikan aspirasi mereka. Pemerintah Indonesia bertanggung jawab untuk melindungi hak-hak dasar ini.

Ketegangan antara penduduk pendatang dan Orang Asli Papua mencapai level baru setelah aksi demonstrasi pada bulan Agustus-Oktober 2019 yang dimulai setelah beredar laporan di media sosial bahwa mahasiswa Papua di Jawa Timur menjadi korban serangan rasis dan diskriminasi polisi. Aksi unjuk rasa, terbesar dalam sejarah Papua, diadakan di 23 kota di Papua, 17 kota lainnya di Indonesia, dan tiga kota di luar negeri.⁷² Aliansi Mahasiswa Papua (AMP) mengadakan aksi unjuk rasa dan menyerukan kepada mahasiswa Papua yang tinggal di tempat lain untuk kembali ke kampung asal. Banyak pengunjuk rasa juga menyuarkan tuntutan kemerdekaan dari Indonesia dan keinginan untuk

menentukan nasib wilayahnya sendiri. Aksi unjuk rasa yang semua berjalan damai berkembang menjadi rusuh saat ribuan pengunjuk rasa bergerak bersama melintasi jalan-jalan, sebelum akhirnya menyerang bangunan pemerintah, tempat usaha dan properti milik penduduk pendatang, dan penduduk pendatang itu sendiri. Kerusuhan ini menewaskan 59 orang di Jayapura dan Wamena, sebagian besar merupakan penduduk pendatang.⁷³ Penduduk Indonesia di luar Papua juga dibuat marah dengan serangan yang menimpa Umat Muslim, dengan Front Pembela Islam di Jawa menyerukan “jihad” terhadap Orang Asli Papua (yang sebagian besar beragama Kristen).⁷⁴ Tentara keamanan Indonesia juga dituding menggunakan kekerasan berlebihan terhadap pengunjuk rasa, termasuk menembak kerumunan peserta unjuk rasa.⁷⁵

Seperti ditunjukkan pada Gambar 3, frekuensi aksi unjuk rasa dan kerusuhan di wilayah Papua telah meningkat secara signifikan sejak tahun 2019.

Gambar 3. Aksi unjuk rasa dan kerusuhan di provinsi Papua dan Papua Barat, 2015–2021



Sumber: Proyek Lokasi Konflik Bersenjata & Data Peristiwa (ACLEDD); acleddata.com.

Aksi unjuk rasa anti-rasisme dan kerusuhan tahun 2019 jauh lebih besar daripada aksi unjuk rasa sebelumnya karena menyebar sangat cepat dengan skala besar, yang terjadi di berbagai tempat, dan menyuarakan pesan yang sama. Unjuk rasa ini menunjukkan sejauh mana kelompok Orang Asli Papua telah mengatur dan membangun kapasitas untuk mobilitas yang cepat. Dalam wawancara di

lapangan, banyak penduduk pendatang di Papua menyebutkan pengalaman penduduk pendatang di Timor Timur dan mengungkapkan ketakutan bahwa jika Papua menjadi negara yang merdeka, mereka akan diusir dengan paksa.⁷⁶ Seorang pedagang yang menguasai beberapa bidang lahan besar di Jayapura dan Keerom mengaku tidak ingin kehilangan kerja kerasnya yang sudah ia bangun bertahun-tahun. "Saya bersedia mati untuk mempertahankan milik saya," ungkapnya.⁷⁷

Fakta bahwa penduduk pendatang di Papua memiliki kesamaan dengan Timor Timur bukan berarti bahwa kedua situasi tersebut sangat sebanding. Hal ini menyiratkan bahwa tingkat ketakutan di antara penduduk pendatang cukup tinggi. Kekejaman massal di Timor Timur juga dapat disikapi sebagai kisah peringatan bagi pemerintah Indonesia dan mitra internasional tentang apa “skenario dengan kemungkinan terburuk” yang dapat terjadi sebagai akibatnya dan bahaya dari mengabaikan tanda-tanda peringatan.

Menyusul aksi demonstrasi anti-rasisme tahun 2019, rumor yang beredar di antara Orang Asli Papua di Jayapura dan beberapa kota lainnya bahwa penduduk pendatang dari beberapa kelompok etnis,⁷⁸ dengan dukungan dari militer dan polisi, telah membentuk suatu milisi bernama “Barisan Nusantara.”⁷⁹ Keberadaan milisi tersebut sulit dibuktikan; pemimpin penduduk pendatang di berbagai kota yang kami wawancara tidak mengaku adanya milisi ini meskipun mereka sepakat bahwa, saat terjadi kerusuhan, penduduk pendatang memang bersiap untuk membela diri. Entah Barisan Nusantara itu nyata atau tidak, rumor tentang adanya milisi beranggotakan penduduk pendatang telah meningkatkan kewaspadaan dan mendorong mobilisasi di antara Orang Asli Papua. Hal ini bersama-sama semakin meningkatkan ketakutan kelompok yang pada akhirnya dapat menimbulkan siklus kekerasan.

Ancaman yang ada semakin dianggap serius oleh kedua pihak --suatu pola pikir yang dapat digunakan untuk membenarkan serangan yang disengaja terhadap penduduk sipil. Beberapa Orang Asli Papua telah mengklaim menjadi korban “genosida secara perlahan”⁸⁰ karena perubahan demografi dan peminggiran ekonomi, sedangkan penduduk pendatang merasa akan kehilangan segalanya jika Papua sampai menjadi negara yang Merdeka. Salah seorang pemimpin penduduk pendatang dari Jayapura mengatakan,

Suka atau tidak, kami harus siap. [Orang Asli Papua Pro-kemerdekaan] tidak bisa begitu saja meminta kemerdekaan dan mengusir kami dari tanah ini. Kami juga punya hak di sini. Sama seperti mereka.⁸¹

Beberapa Orang Asli Papua telah mengklaim menjadi korban “genosida secara perlahan” karena perubahan demografi dan peminggiran ekonomi, sedangkan penduduk pendatang merasa akan kehilangan segalanya jika Papua sampai menjadi negara yang Merdeka.

MENINGKATNYA PERPECAHAN DI ANTARA ORANG ASLI PAPUA

Perpecahan yang telah lama ada di antara kalangan Orang Asli Papua semakin meningkat akibat kebijakan pemerintah Indonesia. Perpecahan ini dapat membuat penduduk sipil semakin rentan diserang (misalnya, oleh tentara keamanan Indonesia atau oleh Orang Asli Papua pro-Indonesia), dan/atau memimpin kelompok pro-kemerdekaan untuk mempertimbangkan tindakan ekstrem seperti menghasut serangan ke penduduk pendatang yang rentan dengan tujuan untuk membina persatuan yang lebih luas. Tindakan ekstrem ini bisa saja nantinya juga meningkatkan ketakutan di antara Orang Asli Papua yang bekerja sama dengan Indonesia, yang mendorong mereka untuk menciptakan milisi melalui kerja sama dengan tentara keamanan Indonesia.

Orang Asli Papua terbagi ke dalam banyak suku dengan bahasa, adat istiadat, tradisi, dan keyakinan yang berbeda-beda. Dalam penelitian kami di lapangan, banyak Orang Asli Papua yang kami wawancarai mengeluhkan tentang kesulitan bersatu karena tribalisme, nepotisme, dan teritorialitas di antara suku. Seperti disampaikan oleh anggota DPRD di Jayapura.

Masalah terbesar bagi Orang Asli Papua adalah persatuan. Kami mengalami kesulitan untuk duduk bersama. Setiap orang saling sikut untuk dapat meraih keuntungan. Perpecahan ini semakin memudahkan Indonesia untuk menaklukkan Papua.⁸²

Berdasarkan sejarah, pemerintahan kolonial menentukan misionaris mana yang dapat menyebarkan agama yang ditetapkan, yang berarti bahwa identitas suku Papua saat ini sering kali melekat pada identitas agama. Dinamika identitas tambahan yang berkontribusi terhadap perpecahan antara Orang Asli Papua adalah antara orang gunung dan orang pantai. Menurut sejarah, orang pantai memiliki lebih banyak kekuasaan meskipun, sejak tahun 2015, orang gunung telah memperoleh landasan politik dan saat ini mendominasi politik lokal serta menguasai jabatan pemerintah dan sumber daya. Sejauh ini, sentimen “orang anti-gunung” (atau “anti-Wamena”) telah mengobarkan perdebatan panas antara kelompok, tetapi tidak mengarah pada kekerasan.

Pemilihan umum lokal di Papua juga menjadi penyebab perpecahan dan bahkan kekerasan di antara Orang Asli Papua. Kandidat, terutama petahana, cenderung memanipulasi jumlah suara agar bisa menang,⁸³ yang dipermudah melalui jalan korupsi dan lembaga penyelenggara pemilu yang lemah. Manipulasi data pemilih telah meningkatkan ketegangan antara penduduk dari kandidat kepala daerah, sering kali dari jalur marga atau suku. Insiden kekerasan yang terkait dengan pemilihan umum, daerah, dan lokal terbaru telah terjadi. Misalnya, pada tahun 2019, tentara Indonesia menembak mati empat orang setelah pengunjuk rasa menyerang rumah seorang kandidat lawan yang dituding mencuri suara untuk meraih kursi di majelis setempat di distrik Fayit, kabupaten Asmat.⁸⁴

Dukungan Orang Asli Papua juga terpecah belah terhadap Indonesia. Aliran dana besar-besaran dari Otonomi Khusus telah menciptakan lapangan kerja bagi elite Orang Asli Papua, meskipun pekerjaan ini sering kali disertai dengan pelanggaran, menurut wawancara di lapangan. Sementara itu, Jakarta dibebani tanggung jawab untuk memberikan layanan kepada penduduk Papua dari kalangan rakyat biasa. Banyak Orang Asli Papua menganggap bahwa Otonomi Khusus telah “membeli” elite Orang Asli Papua.⁸⁵ Penelitian kami di lapangan menunjukkan bahwa Orang Asli Papua yang mendukung

Indonesia secara umum merupakan pengusaha yang mencari dana untuk proyek pembangunan atau politisi lokal yang membutuhkan dukungan Jakarta untuk menandingi lawan sesama Orang Asli Papua.

Terdapat dua mekanisme yang menjadi dasar perpecahan antara Orang Asli Papua dan dapat menimbulkan risiko kekejaman. Pertama, seperti diuraikan di bagian berikutnya, beberapa kelompok Orang Asli Papua pro-Indonesia mungkin memanfaatkan dukungan dari militer Indonesia serta menggunakan kelompok milisi mereka sendiri untuk menyoal kelompok Orang Asli Papua pro-kemerdekaan. Kedua, meningkatnya perpecahan antara kelompok Orang Asli Papua dapat menyebabkan pemimpin Orang Asli Papua untuk menjelekkkan penduduk pendatang dan siapa pun yang mendukung negara Indonesia untuk memupuk sikap “kami-versus-mereka”. Pemimpin penduduk asli bahkan mungkin memprovokasi serangan besar ke kelompok Penduduk Asli (bisa saja dengan memancing kerusuhan) untuk mempertahankan gagasan bahwa Orang Asli Papua harus bersatu untuk menghadapi musuh bersama ini. Singkatnya, perpecahan antara Orang Asli Papua

Narasi 3: Radikalisme Agama di Papua

Sebagian besar penduduk pendatang di Papua beragama Islam, sedangkan mayoritas Orang Asli Papua beragama Kristen. Meskipun penduduk Indonesia dikenal sebagai orang yang moderat dan toleran, radikalisme agama terus meningkat di Indonesia. Seperti disampaikan oleh seorang pemuka agama Islam di Sorong,

Papua bukanlah tanah orang Kristen. Kami adalah orang Indonesia, sebagian besar penduduknya beragama Islam. Jadi, mustahil bagi Papua untuk menjadi merdeka dan menjadi negara Kristen. Mereka harus berurusan dengan kami terlebih dahulu jika mereka menginginkan kemerdekaan.¹

Konservatisme dan intoleransi juga meningkat di kalangan Orang Asli Papua. Kerusuhan di distrik Tolikara pada tanggal 17 Juli 2015 saat pemimpin Gereja Injil di Indonesia (GIDI) melarang umat Muslim melakukan salat Idul Fitri karena GIDI sedang mengadakan pertemuan di dekat lokasi salat. Para pemuda GIDI melemparkan batu kepada warga Muslim yang mengabaikan larangan tersebut, dan polisi yang sebagian besar beragama Islam, bahkan di Papua, dipanggil dan menembaki kerumunan pemuda yang menyebabkan satu anggota GIDI tewas. Alhasil, kerusuhan pun pecah, dan pelaku kerusuhan membakar kios dan masjid penduduk pendatang.

Kekerasan di Tolikara menandai gelombang baru benih-benih radikal Islam ke Papua. Kelompok Islam menyerukan mobilisasi dan mengumumkan jihad terhadap Papua. Lokasi Papua yang dekat dengan Papua dan pulau Mindanao, Papua menjadikannya sebagai pangkalan strategis untuk militan. Hingga kini, serangan oleh kelompok ekstremis Islam di Papua tidak terjadi, meskipun ada beberapa bukti kelompok ekstremis yang secara aktif merekrut penduduk pendatang di Papua.²

¹ Wawancara di Sorong, 28 April 2021.

² Laporan baru dari IPAC menganalisis penangkapan terbaru pada terduga pendukung ISIS di Merauke, Papua. Laporan ini menyiratkan bahwa meskipun belum ada bukti pertama tentang sel pro-ISIS di Papua, sejauh ini, kasus ini merupakan perluasan terbesar dari pengaruh ISIS yang terlihat. Lihat Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC), *How a Pro-ISIS Cell Emerged in Papua*, 3 Februari 2022, <http://www.understandingconflict.org/en/conflict/read/107/How-A-Pro-ISIS-Cell-Emerged-In-Papua>.

dapat, dalam skenario dengan kemungkinan terburuk, menciptakan insentif bagi aktor politik untuk menghasilkan apa yang nantinya dapat menjadi peristiwa pemicu kekejaman massal.

MEMANASNYA KONFLIK BERSENJATA ANTARA PEMBERONTAK DAN TENTARA KEAMANAN

Meskipun konflik bersenjata tingkat rendah yang masih terjadi menunjukkan peningkatan risiko kekejaman massal, memanasnya konflik secara serius sangat mengkhawatirkan. Peningkatan aktivitas oleh kelompok bersenjata telah memicu tanggapan brutal oleh tentara keamanan Indonesia, dan dapat mendorong tindakan penumpasan yang lebih keras dan pembunuhan. Nantinya, ini dapat meningkatkan antipati Papua terhadap negara dan popularitas gerakan pro-kemerdekaan, yang pada akhirnya dapat mengakibatkan lebih banyak kekerasan.

Setelah beberapa tahun yang relatif tenang, gerakan kemerdekaan Papua mencuat kembali pada tahun 2014 saat Persatuan Gerakan Pembebasan Papua Barat menyatukan tiga gerakan politik dan memulai diplomasi internasional yang ofensif. Sejak tahun 2019, kelompok pemberontak Papua yang disebut sebagai Tentara Pembebasan Nasional (TPN)—kelompok sayap bersenjata dari Organisasi Papua Merdeka yang dibentuk pada tahun 1970-an⁸⁶—juga telah menjadi semakin aktif.⁸⁷

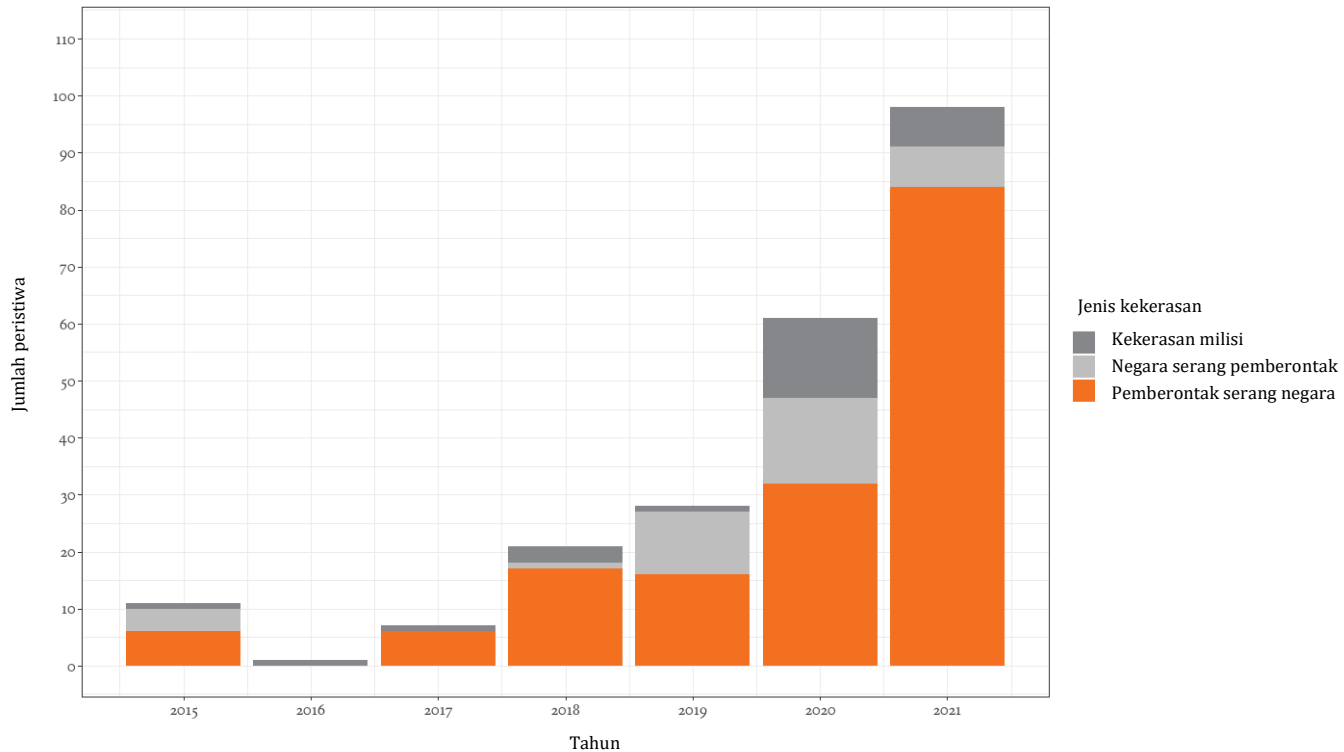
Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 4, jumlah peristiwa konflik tahunan di provinsi Papua dan Papua Barat meningkat delapan kali lipat antara tahun 2015 hingga 2021. Kematian akibat konflik mengikuti tren yang sama, kematian mencapai 50 orang pada tahun 2021. Kekerasan pemberontak pro-kemerdekaan terhadap tentara negara, termasuk militer dan polisi Indonesia merupakan bagian yang terus meningkat dari insiden kekerasan ini, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 4. Serangan pemberontak pada penduduk sipil juga telah meningkat pada periode yang sama, menurut *Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED)*.

Meskipun frekuensi serangan militer terhadap penduduk sipil tetap cukup konstan selama beberapa tahun terakhir, menurut ACLED, tanggapan negara terhadap serangan kelompok pemberontak semakin agresif, yang akan berimbas besar terhadap Orang Asli Papua yang merupakan penduduk sipil. Misalnya, militer dan polisi Indonesia meluncurkan Operasi Nemangkawi untuk melacak kelompok pemberontak yang bertanggung jawab atas pembunuhan terhadap 20 pekerja pembangunan asal Indonesia di Nduga pada tahun 2018.⁸⁸ Operasi Nemangkawi telah gagal menangkap tokoh penting TPN, tetapi memaksa ribuan orang untuk mengungsi⁸⁹ dan mencakup pelanggaran HAM yang meluas, yang dihadapi dengan impunitas. Sebagai bagian dari Operasi Nemangkawi, otoritas Indonesia juga telah meningkatkan kendalinya terhadap masyarakat sipil Papua dengan membatasi kebebasan pers, melecehkan jurnalis independen, serta mengintimidasi aktivitas CSO yang bersimpati terhadap Orang Asli Papua. Tentara keamanan juga meningkatkan tekanan serta mengawasi organisasi kemerdekaan yang damai seperti Komite Nasional Papua Barat (KNPB),⁹⁰ yang semakin mengurangi tingkat kepercayaan Orang Asli Papua pada pemerintah dan meningkatkan dukungan terhadap KNPB.

Pada bulan Desember 2021, Panglima TNI dan elite militer Indonesia berjanji untuk mengubah kebijakan di Papua secara besar-besaran.⁹¹ Dalam suatu langkah penting, TNI berencana menarik semua “tentara non-organik” (istilah untuk tentara tambahan dari unit militer di luar Papua) dari Papua⁹² serta beralih dari pendekatan pertempuran intensif ke “operasi teritorial”, yang mengedepankan program aksi sipil.⁹³ Panglima TNI, Jendela Andika Perkasa, juga mengatakan

bahwa beliau akan memprioritaskan “pendekatan manusiawi” dengan mengadakan musyawarah Bersama Orang Asli Papua.

Gambar 4. Peristiwa konflik di provinsi Papua dan Papua Barat, 2015–2021: oleh pelaku



Sumber: Proyek Lokasi Konflik Bersenjata & Data Peristiwa (ACLEED); acleddata.com.
Peristiwa konflik termasuk pertempuran dan kekerasan jarak jauh

Masih terlalu dini untuk mengetahui apakah perubahan signifikan dalam strategi militer Indonesia benar-benar diterapkan, apalagi pendekatan baru jenis ini akan mengurangi tingkat konflik kekerasan atau tidak. Cendekiawan dan aktivis telah mengajukan berbagai pertanyaan misalnya, apakah peralihan ke “operasi teritorial” terbelang prematur mengingat meningkatnya frekuensi insiden kekerasan, apakah penggunaan data yang dialokasikan untuk Papua berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus untuk mendukung operasi ini sudah tepat.⁹⁴ Sementara itu, serangan oleh pemberontak dan tentara pemerintah secara rutin dilaporkan terjadi.

SKENARIO KEKEJAMAN MASSAL YANG BERALASAN

Di sini kami menjabarkan skenario yang melibatkan serangan sistematis berskala besar terhadap penduduk sipil di Papua yang kami nilai beralasan terjadi dalam kurun 12–18 bulan mendatang. Semua ini adalah skenario dengan kemungkinan terburuk, yang berarti menurut definisi kecil kemungkinan terjadi daripada lainnya, termasuk perubahan tentang *status quo*.

Kami berfokus untuk menjabarkan skenario kekejaman massal yang beralasan terjadi guna memberantas “kegagalan imajinasi” yang disebutkan dalam banyak kasus kekejaman massal di masa lalu.⁹⁵ Berdasarkan penelitian perintis mereka tentang bias kognitif, Daniel Kahneman dan Amos Tversky menjelaskan bahwa, saat orang tidak dapat mengingat skenario yang beralasan, mereka menolak ide tersebut karena menilainya “mustahil atau kemungkinannya sangat kecil.”⁹⁶ Menjelaskan skenario yang beralasan dapat membantu mencegah kesalahan ini dalam penalaran. Meskipun kekejaman massal secara statistik langka terjadi, sejarah telah membuktikan bahwa kekejaman massal telah terjadi dengan pola tetap yang mengganggu dan menghancurkan. Deskripsi skenario yang disajikan di bawah dimaksudkan untuk membantu meningkatkan perhatian pada risiko kekejaman massal serta menginformasikan kebijakan dan program untuk membantu mencegah hasil akhir dengan kemungkinan terburuk.

IKHTISAR SKENARIO

Penelitian kami menyiratkan dua skenario kekejaman massal yang beralasan terjadi. Dalam kedua skenario ini, kekejaman akan dilakukan oleh milisi, dengan dukungan pasti atau pembiaran dari tentara keamanan Indonesia, demi menanggapi peningkatan aksi unjuk rasa dan/atau serangan pemberontak oleh Orang Asli Papua yang menuntut kemerdekaan dari Indonesia. Suatu unjuk rasa yang bahkan dipicu oleh kejahatan berlandaskan agama yang dialami pada akhirnya dapat berkembang menjadi konflik antara Orang Asli Papua yang pro-Indonesia dan mereka yang mendukung kemerdekaan Papua. Meskipun kedua pihak memiliki kapasitas untuk melakukan kekerasan tertentu, militer dan milisi pro-Indonesia bersama-sama mewakili sumber daya (dari militer) dan akses (dari milisi lokal) yang lebih besar untuk melakukan kejahatan kekejaman yang menyasar Orang Asli Papua yang pro-kemerdekaan.

Dalam kedua skenario, tanggapan pemerintah Indonesia terhadap mobilisasi Orang Asli Papua akan menentukan apakah kekejaman massal akan terjadi atau tidak. Tanggapan pemerintah Indonesia terhadap gerakan pro-kemerdekaan sejauh ini dapat ditandai sebagai penekanan tingkat rendah; besar kemungkinan hal ini akan terus berlanjut. Meskipun demikian, ada kemungkinan, untuk alasan yang dijelaskan di bawah ini, bahwa pemerintah Indonesia dapat menetapkan bahwa skala atau persistensi aksi unjuk rasa akan membenarkan tanggapan yang lebih ekstrem. Dalam hal ini, ada tidaknya dukungan tentara keamanan untuk kelompok milisi akan menentukan apakah kekejaman massal akan terjadi atau tidak.

SKENARIO A: PERPECAHAN INTERNAL YANG DIEKSPLOITASI

Dalam skenario ini, kerusuhan pertama-tama akan muncul dalam wujud aksi unjuk rasa dan demonstrasi, yang diadakan dan dipimpin oleh kelompok Orang Asli Papua pro-kemerdekaan. Saat tentara keamanan menjadi terlibat, aksi demonstrasi damai dapat berujung ricuh, yang menyasar kantor pemerintahan, fasilitas publik, dan terakhir penduduk pendatang. Seperti dibahas di atas, kedua elemen pertama dalam skenario ini umum terjadi di wilayah Papua.

Skenario hipotesis ini akan menyimpang dari pola terbaru jika kerusuhan politik dan sosial terus berlanjut, dan jika itu menyebar ke seluruh wilayah. Meskipun sulit untuk meramalkan besarnya dan lamanya gerakan unjuk rasa, kami meyakini bahwa gabungan berbagai faktor seperti meningkatnya serangan pemberontak, koordinasi dan organisasi yang lebih baik dari organisasi sipil pro-

kemerdekaan, dan kemudahan komunikasi memungkinkan aksi unjuk rasa pro-kemerdekaan dapat mencapai level baru dalam kurun 12–18 bulan ke depan.

Tabel 1. Rangkuman skenario kekejaman massal yang beralasan

| | Calon Pelaku | Kelompok Target | Pemicu | Komentar Tambahan |
|---|--|--|---|--|
| Skenario A: Perpecahan internal yang dieksploitasi | Kelompok milisi Orang Asli Papua pro-Indonesia ⁹⁷ dengan dukungan dari tentara keamanan Indonesia | Orang Asli Papua yang dianggap mendukung kemerdekaan Papua | Aksi unjuk rasa oleh Orang Asli Papua diikuti dengan kerusuhan yang meluas di seluruh Papua yang tidak dapat diatasi oleh tentara keamanan Indonesia. | Militer Indonesia telah mendukung kelompok milisi untuk melakukan kejahatan kekejaman terhadap oposisi yang terdeteksi beberapa kali, termasuk pada tahun 1965–66 terhadap pendukung Partai Komunis Indonesia, pada tahun 1967 saat memberantas kelompok PGRS/Paraku beraliran kiri di Kalimantan Barat, dan pada tahun 1999 terhadap kelompok pro-kemerdekaan di Timor Leste. |
| Skenario B; Konflik identitas yang dimobilisasikan | Tentara keamanan Indonesia dan kelompok milisi yang beranggotakan penduduk pendatang ⁹⁸ | Orang Asli Papua | Aksi unjuk rasa oleh Orang Asli Papua diikuti dengan kerusuhan yang meluas di seluruh Papua yang tidak dapat diatasi oleh tentara keamanan Indonesia. | Militer dan polisi Indonesia berasal dari berbagai etnis, meskipun sebagian besar merupakan pemeluk agama Islam. Jika terjadi kerusuhan agama, tentara keamanan mungkin terbagi ke dalam jalur etnis atau agama untuk membela kelompok agama mereka. Ini terjadi di Maluku (1999–2003) dan di Poso, Sulawesi Tengah (1998–2000). |

Misalnya, kemampuan organisasi sipil dengan cita-cita meraih kemerdekaan akan semakin baik serta jaringan organisasi antarkota di Papua juga meningkat kualitasnya. Dalam penilaian kami, organisasi seperti Komisi Nasional Papua Barat (KNPB) memiliki jaringan di seluruh kota besar di Papua. Aliansi Mahasiswa Papua (AMP), yang mengatur mahasiswa Papua di luar Papua juga telah menunjukkan organisasi yang lebih baik. Jika aksi unjuk rasa dan kerusuhan sampai terjadi di kota-kota besar seperti peristiwa pada bulan Agustus 2019, hal tersebut akan menimbulkan tantangan besar bagi tentara keamanan.

Gerakan unjuk rasa yang sulit diatasi dan meluas untuk menuntut kemerdekaan Papua mungkin akan dianggap oleh pemerintah Indonesia sebagai ancaman yang besar. Jika penekanan tingkat rendah gagal dan aktivitas pro-kemerdekaan menolak upaya akomodasi politik, pemerintah Indonesia tentunya akan mempertimbangkan cara lain untuk melindungi kepentingan utamanya.

Militer Indonesia memiliki kemampuan untuk memobilisasi kelompok milisi, mengendalikan jaringan intelijen Indonesia,⁹⁹ dan memiliki kepentingan dalam mempertahankan integritas teritorial Republik Indonesia. Dalam situasi ini, setelah menilai adanya ancaman ke negara Indonesia, militer mungkin memobilisasi kelompok penduduk asli pro-Indonesia untuk menyerang kelompok pro-kemerdekaan, dengan memanfaatkan konflik antar sesama Orang Asli Papua. Dengan dukungan dari tentara keamanan negara, kelompok ini akan memiliki akses, kapasitas, dan motif untuk melakukan kejahatan kekejaman terhadap Orang Asli Papua yang dianggap menentang negara Indonesia.

Skenario ini akan secara kasar mengikuti sejarah sebelumnya. Militer Indonesia telah mendukung kelompok milisi untuk melakukan kejahatan kekejaman terhadap oposisi yang terdeteksi beberapa kali, termasuk pada tahun 1965–66 terhadap pendukung Partai Komunis Indonesia, pada tahun 1967 saat memberantas kelompok PGRS/Paraku beraliran kiri di Kalimantan Barat, dan pada tahun 1999 terhadap kelompok pro-kemerdekaan di Timor Leste. Meskipun pemerintah Indonesia dan militer saat ini sangat berbeda dengan para pihak yang mendalangi kekejaman di masa lalu, tanggapan serius bisa saja diambil jika mereka dihadapkan dengan krisis dan tindakan yang lebih moderat terbukti tidak efektif.

SKENARIO B: KONFLIK IDENTITAS YANG DIMOBILISASIKAN

Dalam Skenario B, ketegangan antara Orang Asli Papua dan penduduk pendatang yang telah terbangun selama bertahun-tahun yang mencapai titik krisis. Aksi demonstrasi massal mungkin dipicu oleh insiden yang diduga rasis (serupa dengan aksi demonstrasi anti-rasisme pada bulan Agustus–Oktober 2019) atau diduga akibat landasan agama. Kelompok politik yang mewakili Orang Asli Papua, seperti KNPB dan AMP, mungkin meningkatkan propaganda dan mobilisasi mereka terhadap Indonesia dan pihak yang dianggap sebagai pendukung. Ketegangan tersebut dapat meningkatkan serangan pemberontak pro-kemerdekaan kepada militer dan polisi Indonesia, serta serangan ke penduduk pendatang selama berlangsungnya kerusuhan.

Elemen pertama dalam skenario ini menggambarkan ketegangan bertahap dari konflik yang sudah ada. Potensi perubahannya menjadi kekejaman massal tergantung pada bagaimana tanggapan dari tentara keamanan Indonesia. Jika mereka tidak mampu menangani konflik kekerasan antara Orang Asli Papua dan penduduk pendatang, dan/atau jika serangan pemberontak terhadap militer atau orang Indonesia secara tidak terduga berhasil, tentara keamanan Indonesia mungkin memobilisasikan milisi

beranggotakan pendatang (misalnya, membantu mengoordinasikan, membekali dengan senjata atau pelatihan) kepada penduduk sipil yang merupakan Orang Asli Papua. Meskipun seruan kekerasan akan ditujukan ke orang Papua yang mendukung kemerdekaan, milisi bisa saja menyasar semua Orang Asli Papua tanpa pandang bulu.

Militer dan polisi Indonesia berasal dari berbagai etnis, meskipun sebagian besar merupakan pemeluk agama Islam. Jika terjadi kerusuhan agama, tentara keamanan bisa saja terbagi ke dalam jalur etnis atau agama untuk membela kelompok agama mereka. Ini terjadi di Maluku (1999–2003) dan di Poso, Sulawesi Tengah (1998–2000).

Dalam skenario ini, kekerasan berskala besar kemungkinan besar akan terjadi di area pantai atau di Papua Barat tempat jumlah penduduk pendatang dan Orang Asli Papua relatif seimbang.

KETIDAKPASTIAN YANG GENTING

Faktor berikut terbilang tidak pasti pada saat ditulis, tetapi harus dipantau lebih dalam karena faktor-faktor ini akan sangat memengaruhi risiko kekejaman dan bagaimana skenario kekejaman akan terungkap:

1. Bagaimana tentara keamanan akan menanggapi aksi demonstrasi berskala besar?

Bagaimana pengunjung rasa kemudian akan menanggapi taktik tentara keamanan? Kedua skenario kekejaman massal yang beralasan dibuat berdasarkan aksi unjuk rasa pro-kemerdekaan yang meluas atau sering terjadi, bahkan saat dihadapkan dengan tanggapan kekerasan dari tentara keamanan. Jika tentara keamanan Indonesia dan milisi masyarakat akan menanggapi tanpa kekerasan, atau jika pengunjung rasa dihalangi melakukan aksi unjuk rasa lebih lanjut dengan tanggapan awal, risiko kekejaman massal pastinya jauh lebih rendah. Taktik tentara keamanan atau tanggapan pengunjung rasa pro-kemerdekaan tidak dapat diprediksi secara sempurna sehingga dinamika ini seharusnya dipantau lebih dalam.

2. Apakah kelompok bersenjata pro-kemerdekaan dapat meningkatkan kemampuannya dengan memperoleh lebih banyak senjata? Taktik apa yang akan mereka gunakan untuk menunjukkan kekuatan mereka? Kami tidak tahu bagaimana kemampuan organisasi, senjata, dan strategi dari kelompok ini akan berkembang. Jika kemampuan kelompok bersenjata pro-kemerdekaan meningkat dan kelompok tersebut tetap berpegang teguh pada pendiriannya atau melancarkan serangan besar ke tentara keamanan Indonesia, risiko kekejaman massal terhadap Orang Asli Papua akan meningkat. Jika kelompok pro-kemerdekaan memberikan sinyal atas kesediaan mereka bernegosiasi, risiko kekejaman massal akan berkurang.¹⁰⁰

3. Apakah militer Indonesia akan mengubah kebijakannya di Papua? Seperti yang telah dibahas di atas, militer Indonesia telah menjanjikan pendekatan yang lebih lunak terhadap operasinya di Papua. Jika strategi ini benar-benar diterapkan, ini dapat mengubah pertimbangan politik di Papua. Meskipun demikian, sejauh ini belum jelas bagaimana kelompok pro-kemerdekaan akan menanggapi perubahan dalam kebijakan militer Indonesia. Strategi ini juga belum diketahui apakah bisa mengurangi atau tidak risiko kekejaman massal di Papua karena kesuksesannya akan tergantung pada dukungan yang akan diberikan oleh penduduk sipil untuk tujuan militer.

RESILIENSI DAN FAKTOR MITIGASI

Selain mengidentifikasi faktor-faktor yang dapat menyebabkan risiko untuk kekejaman massal, kami juga mengidentifikasi beberapa sumber resiliensi, yang dapat memitigasi risiko kekejaman massal terhadap Orang Asli Papua. Resiliensi merupakan “hubungan sosial, struktur, atau proses yang mampu memberikan penyelesaian sengketa dan memenuhi kebutuhan dasar melalui cara tanpa kekerasan.”¹⁰¹

JARINGAN DAMAI PAPUA

Menyusul publikasi *Papua Road Map*, buku yang menawarkan jalur penyelesaian konflik di Papua,¹⁰² Jaringan Damai Papua dibentuk. Jaringan dialog ini melibatkan Orang Asli Papua serta pemuka agama, tokoh akademisi, tokoh intelektual, dan aktivis Indonesia dengan berbagai latar belakang. Jaringan Damai berupaya mewujudkan dialog perdamaian di tingkat paling dasar (*grassroot*). Menurut salah seorang aktivis dari Jaringan Damai Papua,

*Ini mungkin satu-satunya upaya di tingkat dasar (grassroot) untuk mewujudkan perdamaian di Papua. Ini diawali dari desa dan bergerak naik ke atas ke tingkat elite di Papua. Sayangnya, upaya ini tidak didukung oleh Jakarta.*¹⁰³

Jaringan Damai ini masih ada meskipun lebih lemah setelah kematian dua pendirinya.¹⁰⁴ Meskipun demikian, Jaringan Damai Papua serta gagasan yang dimuat dalam *Papua Road Map* tetap menjadi faktor mitigasi yang paling menjanjikan di Papua. *Papua Road Map* masih merupakan cetak biru paling komprehensif untuk mencapai perdamaian di Papua, dengan mengidentifikasi empat masalah penting: peminggiran dan diskriminasi Orang Asli Papua; kegagalan pembangunan ekonomi; sejarah dan kecacatan dari integrasi Papua ke dalam Republik Indonesia; dan pertanggungjawaban negara Indonesia untuk kekerasan di masa lalu.

PERS LOKAL PAPUA

Papua memiliki banyak media cetak, televisi, dan online yang dikelola baik di tingkat nasional maupun lokal. Meskipun beberapa media telah menjadi corong pemerintah Indonesia, militer, atau badan intelijen, media Orang Asli Papua lainnya bekerja secara independen. Saluran media yang independen dan berimbang dapat menumpas rumor, teori konspirasi dan hoaks sehingga mengurangi risiko kekejaman massal.

Dua media Orang Asli Papua, *Jubi* dan *Suara Papua*,¹⁰⁵ bersifat independen dan mampu menyediakan berita yang berimbang tentang Papua. *Jubi* dan *Suara Papua* sering kali mewakili aspirasi Orang Asli Papua. Meski demikian, pemerintah Indonesia dan tentara keamanan memandang *Jubi* dan *Suara Papua* sebagai alat kelompok separatis.

Jubi mempekerjakan baik jurnalis dari Orang Asli Papua maupun Indonesia. Sementara itu, *Suara Papua* masih dikelola secara eksklusif oleh Orang Asli Papua. Pada bulan April 2021, pemimpin redaksi *Jubi*, Victor Mambor, yang sering menerima ancaman dan intimidasi, menjadi korban perusakan mobil oleh orang tak dikenal. Situs *Suara Papua* juga berulang kali diretas serta editornya kerap dilecehkan dan diintimidasi.

Media seperti *Jubi* dan *Suara Papua* memitigasi risiko kekejaman massal di Papua karena keduanya berupaya untuk menghadirkan jurnalisme yang objektif serta mewakili aspirasi orang Papua, yang sering kali digambarkan secara negatif oleh media nasional dan lokal. Menurut salah seorang editor di Jayapura,

Media nasional terlalu bias saat menyiarkan masalah-masalah tentang Papua. Di sini, di tingkat lokal, kami ingin bersikap objektif. Kami mendengarkan semua pihak. Namun anehnya, bahkan menjalankan jurnalisme yang benar dianggap kejahatan di negeri ini. Perdamaian tidak akan terwujud tanpa informasi yang andal dan objektif.¹⁰⁶



Perempuan lokal menjual berbagai barang di pasar di Wamena, Papua, 23 Januari 2015.
Dreamstime/Mirek1967

MANAJEMEN KONFLIK YANG DIPIMPIN PEREMPUAN

Saat perempuan terlibat langsung dalam pembinaan perdamaian dan proses politik, mereka dapat membantu meningkatkan isi dan pelaksanaan perjanjian damai.¹⁰⁷ Perempuan Papua berperan penting dalam perekonomian Orang Asli Papua. Selain bekerja di sektor domestik dan pertanian, sebagian perempuan Papua merupakan pedagang di pasar tradisional Papua. “Ibu-Ibu Papua,” yang merupakan julukan untuk mereka, mencakup sebagian besar pedagang yang merupakan Orang Asli Papua.

Dalam banyak kesempatan, Ibu-Ibu Papua melakukan intervensi langsung dalam konflik interpersonal hiperlokal setiap harinya untuk mencegah konflik tersebut memanas menjadi konflik berbasis identitas. Salah seorang aktivis perempuan mengatakan,

Ibu-Ibu Papua memegang peran penting dalam mewujudkan perdamaian. Itu bukan hanya karena mereka perempuan. Mereka adalah para ibu dari anak-anak Papua. Kekerasan bertentangan dengan sifat mereka sebagai ibu yang ingin membesarkan anak mereka dengan penuh kasih sayang. Ini juga mengganggu kepentingan ekonomi mereka. Jika situasi menjadi kacau, perempuan Papua tidak dapat bekerja sehingga satu keluarga tidak dapat makan.¹⁰⁸

Selain itu, Ibu-Ibu Papua juga sering berinteraksi dengan penduduk pendatang, yang bergantung pada para Ibu untuk membeli makanan dan perbekalan lainnya. Ini memberi mereka posisi unik untuk mempromosikan hidup berdampingan yang damai, tetapi mereka tidak terlindungi dari konflik yang timbul akibat ketidakseimbangan ekonomi antara Ibu-Ibu Papua dan pedagang pendatang.

PERTUMBUHAN MASYARAKAT SIPIL NON-POLITIK

Berbagai kelompok masyarakat sipil baik dari Orang Asli Papua maupun pendatang belakangan ini mulai bermunculan.¹⁰⁹ Kelompok-kelompok ini mempromosikan literasi, film, seni, dan aktivitas intelektual lainnya serta tidak menaruh minat pada konflik atau politik Papua. Beberapa kelompok ini dikelola bersama-sama oleh Orang Asli Papua dan pendatang keturunan Indonesia.

Kelompok ini memiliki ‘kekuatan lembut’ di Papua karena mereka beroperasi di tingkat mendasar (*grassroot*) dalam membangun dialog. Mereka bersifat independen dari pemerintah, tentara keamanan, atau gerakan kemerdekaan. Kelompok masyarakat sipil seperti ini dapat bertindak sebagai jembatan, bukan hanya antara Orang Asli Papua dan penduduk pendatang, tetapi juga antara Orang Asli Papua itu sendiri.

SARAN

Saran berikut berisi berbagai perpaduan tindakan jangka lebih panjang dan lebih pendek untuk membantu mengurangi risiko kekejaman massal di Papua, Indonesia, yang disusun menjadi lima Langkah penting. Menyatukan semuanya merupakan suatu gagasan sederhana, tetapi tingkat kepentingannya masing-masing tidak dapat dilebih-lebihkan. Dalam mengatasi situasi di Papua, semua pihak seharusnya diakui dan diperlakukan dengan saling menghormati dan bermartabat yang hak ini harus dimiliki oleh semua manusia. Karena sering dasingkan dari percakapan dan keputusan menyangkut masa depan mereka, Orang Asli Papua kerap menyuarakan keinginan kuat mereka agar diakui dan diperlakukan sederajat. Penting bahwa semua strategi mengakui suara, kepentingan, dan keinginan Orang Asli Papua.

1. MENINGKATKAN KEBEBASAN INFORMASI DAN MEMANTAU RISIKO KEKEJAMAN MASSAL DI WILAYAH PAPUA

Pemerintah Indonesia seharusnya:

- Mencabut pembatasan yang diberlakukan pada jurnalis, peneliti, dan aktivis masyarakat sipil internasional sehingga mereka dapat dengan leluasa menerbitkan informasi tanpa ancaman hukuman penjara dan kelompok masyarakat sipil dapat beroperasi tanpa pembatasan yang tidak semestinya di seluruh wilayah Papua.¹¹⁰

- Kerja sama dengan PBB untuk mengatur perjanjian kerja sama teknis dengan Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk HAM serta menyambut kunjungan ke Papua oleh pejabat HAM PBB¹¹¹ atau pelapor khusus.¹¹²

Mitra internasional Indonesia seharusnya:

- Menyuarakan desakan pencabutan pembatasan kebebasan media dan pemantauan hak di Papua.
- Menekan pemerintah Indonesia untuk bekerja sama dengan memanfaatkan mekanisme HAM PBB, seperti dengan cara menegosiasikan perjanjian kerja sama teknis dengan Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk HAM serta menyambut kunjungan pejabat HAM PBB atau pelapor khusus ke Papua.
- Melapor secara berkala ke ibu kota mereka tentang risiko kekejaman massal, insiden kekerasan, serta tren HAM di wilayah Papua, dengan memanfaatkan sumber daya seperti Kerangka Kerja Analisis untuk Kekejaman Massal milik PBB.¹¹³
- Mendukung kelompok lokal yang memantau insiden kekerasan dan pelanggaran HAM.

2. MENANGANI KONFLIK DI PAPUA MELALUI CARA-CARA TANPA KEKERASAN

Pemerintah Indonesia dan pemimpin Papua pro-kemerdekaan seharusnya:

- Mematuhi sepenuhnya HAM internasional dan standar hukum humaniter internasional.
- Terlibat dalam negosiasi tentang konflik antara Orang Asli Papua pro-kemerdekaan dan pemerintah Indonesia, yang mengambil model negosiasi yang menghasilkan perjanjian tahun 2005 antara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Pemimpin Papua seharusnya:

- Memfasilitasi dialog antara Orang Asli Papua untuk mengatasi perpecahan dan mempromosikan persatuan sosial.

Mitra internasional Indonesia seharusnya:

- Mendukung negosiasi, termasuk melalui mediasi, antara pemerintah Indonesia dan kelompok Orang Asli Papua pro-kemerdekaan.
- Mendukung dialog dan pembinaan perdamaian di tingkat masyarakat untuk mengurangi ketegangan antara Orang Asli Papua dan penduduk pendatang serta antara sesama Orang Asli Papua.

- Mendukung kelompok masyarakat sipil Papua yang bersifat informal dan formal dalam melakukan advokasi dengan pemerintah Indonesia.¹¹⁴

3. MENANGANI KELUHAN PENDUDUK PAPUA DAN FAKTOR-FAKTOR PENDORONG KONFLIK

Pemerintah Indonesia seharusnya:

- Menindaklanjuti komitmen terbaru dari Panglima TNI untuk menarik tentara non-lokal dari Papua, serta beralih dari pendekatan pertempuran intensif ke pendekatan yang berfokus pada kesejahteraan penduduk sipil.
- Mereformasi Undang-Undang Otonomi Khusus untuk melindungi hak dan identitas budaya Orang Asli Papua secara efektif, terutama karena jumlah penduduk pendatang yang semakin bertambah di wilayah tersebut.
- Memastikan bahwa eksploitasi dan ekstraksi SDA di Papua menghormati hak Orang Asli Papua dan berkontribusi terhadap kemakmuran orang Papua.

Perusahaan multinasional yang beroperasi di wilayah Papua seharusnya:

- Mematuhi Prinsip-Prinsip Panduan PBB tentang Bisnis dan HAM. Secara terbuka mengumumkan rencana aksi untuk melakukannya dengan patokan yang terukur.
- Menugaskan penilaian independen rutin tentang bagaimana operasi bisnis dan kontribusi mereka terhadap pembangunan masyarakat yang menyangkut masalah konflik dan HAM.¹¹⁵ Membuat laporan tentang penilaian ini yang tersedia untuk publik, terutama masyarakat setempat.
- Berkonsultasi dengan masyarakat setempat tentang bagaimana aktivitas mereka seharusnya diubah untuk memastikan bahwa aktivitas tersebut tidak memperburuk konflik atau pelanggaran HAM.

Pemerintah Daerah Papua seharusnya:

- Memprioritaskan layanan publik kepada Orang Asli Papua, terutama mereka yang terpinggirkan.
- Menyelidiki dugaan korupsi oleh pejabat pemerintah daerah dan meningkatkan transparansi pada manajemen keuangannya.
- Memfasilitasi dan membiayai aktivitas yang bertujuan membina perdamaian di Papua, seperti Jaringan Damai Papua.

4. MENGATASI POTENSI FAKTOR PEMICU (*FLASHPOINT*)

Pemerintah Indonesia dan pemimpin Papua pro-kemerdekaan seharusnya:

- Mencegah semua milisi dan asosiasi sukarela etnis yang berpotensi beralih fungsi menjadi milisi dari mengangkat senjata, misalnya, dengan menyebarkan pesan damai dalam komunikasi publik dan melalui komunikasi tertutup dengan pemimpin kelompok.
- Mengatasi kesalahan informasi/informasi penyesatan di Papua, terutama yang dapat berkontribusi terhadap kekerasan, serta menyampaikan pernyataan terbuka yang mendukung perdamaian.

Pemerintah Indonesia seharusnya:

- memastikan bahwa tentara keamanan yang beroperasi di wilayah Papua telah terlatih dengan baik terkait strategi-strategi tanpa kekerasan untuk menangani kerumunan orang, aksi unjuk rasa masyarakat, dan kerusuhan.
- Memastikan bahwa tentara keamanan tidak menyediakan dukungan kepada milisi atau asosiasi sukarela etnis yang dapat terlibat dalam kekerasan. Menyelidiki dan menghukum pendukung kekerasan milisi.

Mitra internasional Indonesia seharusnya:

- Mendukung pemerintah Indonesia dalam melatih dan membekali tentara keamanan untuk menggunakan strategi-strategi tanpa kekerasan untuk menangani kerumunan orang, aksi unjuk rasa masyarakat, dan kerusuhan.
- Memeriksa calon penerima bantuan di sektor keamanan dari aspek pelaksanaan HAM mereka dan membatasi bantuan kepada mereka dengan catatan wajar, sesuai dengan hukum dan kebijakan terkait.
- Mendukung jaringan tanggapan dini dan peringatan dini di tingkat masyarakat.

5. MENDUKUNG UPAYA KEADILAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN**Pemerintah Indonesia seharusnya:**

- Melakukan penyelidikan yang netral tentang dugaan pelanggaran HAM dan hukum humaniter nasional dan internasional, serta menuntut pelaku untuk bertanggung jawab hingga rantai komando tertinggi.

Mitra internasional Indonesia seharusnya:

- Mendesak penyelidikan independen, dokumentasi, serta keadilan dan pertanggungjawaban untuk potensi kejahatan kekejaman.
- Mendukung kelompok masyarakat sipil lokal untuk mempromosikan keadilan dan pertanggungjawaban untuk kejahatan kekejaman

CATATAN AKHIR

¹ Mengakui bahwa aksi unjuk rasa dapat menyebabkan situasi yang membuat beberapa pelaku memilih melakukan kekejaman seharusnya sama sekali tidak ditafsirkan sebagai mencegah setiap individu atau kelompok dari melaksanakan hak mereka atas kebebasan berekspresi dan berkumpul. Kebebasan berekspresi dan berkumpul secara damai dilindungi baik oleh hukum internasional dan Undang-Undang Dasar Indonesia.

² Papua merujuk pada wilayah yang sebelumnya dikenal sebagai Irian Barat yang pada tahun 1969 bergabung dengan wilayah Indonesia melalui Pepera yang kontroversial. Pada tahun 2008, Indonesia membagi Papua menjadi dua provinsi: Papua dan Papua Barat. Dalam laporan ini, kami akan menyebutnya sebagai Papua yang berarti dua provinsi tersebut. Saat menyebut tiap provinsi yang berbeda, kami akan menggunakan nama resmi mereka (provinsi Papua dan provinsi Papua Barat).

³ Ross Tapsell, “The Media and Sub-national Authoritarianism in Papua,” *Southeast Asia Research*, 23, no. 3, (2015), 319–334.

⁴ Militer memiliki kekuatan veto atas kebijakan di Papua Barat dengan alasan keamanan dan “persatuan nasional.” “NKRI Harga Mati” adalah slogan paling populer di negara tersebut. Beberapa pejabat sipil yang sudah tidak aktif dan masih aktif yang ditugaskan untuk memberikan saran kepada Presiden telah mengeluhkan tentang perlawanan dari militer saat mengurus kebijakan di Papua. Istilah “kekuatan veto” berasal dari salah satu narasumber. Berbagai wawancara yang tidak direkam (*off the record*) pada 20 Juni hingga 1 Agustus 2021.

⁵ Istilah Orang Asli Papua adalah istilah resmi yang digunakan dalam undang-undang Indonesia, terutama dalam Undang-Undang Otonomi Khusus 2001 dan revisinya pada tahun 2021. Oleh karena itu, istilah tersebut adalah istilah sah.

⁶ Lihat Made Supriatma, “TNI/Polri in West Papua: How Security Reforms Work in the Conflict Regions” (TNI/Polri di Papua Barat: Bagaimana Menjalankan Reformasi Keamanan di Daerah Konflik) *Cornell University Southeast Asia Program* 95, (2013), <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/54614>.

⁷ Pembunuhan Theys Hiyo Eluay, seorang pemimpin Papua yang karismatik, pada tahun 2001 mungkin merupakan contoh yang paling mencolok. Pembunuhan tersebut terbukti dilakukan oleh Kopassus. Komandan Kopassus yang bertanggung jawab, Letnan Kolonel Hartomo, dijatuhi hukuman penjara 3 tahun 6 bulan, dan dipecat dari dinas militer. Meskipun demikian, belakangan diketahui bahwa beliau sudah dibebaskan dan tidak dipecat. Di puncak kariernya, Hartomo menjadi Kepala Badan Intelijen Strategis (Kabais) dan beliau pensiun sebagai Mayor Jenderal. Lihat Juga Amnesty International, *Don't Bother, Just Let Him Die, Killing with Impunity in Papua*, (Jakarta Pusat: Amnesty International Indonesia, 2018), <https://www.amnesty.org/en/documents/asa21/8198/2018/en/>.

⁸ Lihat OHCHR, “Indonesia: UN experts sound alarm on serious Papua abuses, call for urgent aid,” 1 Maret 2022, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=28180&LangID=E>.

⁹ Sita W. Dewi, “Jokowi takes wife, children on campaign trail,” *The Jakarta Post*, 6 Januari 2014,

<https://www.thejakartapost.com/news/2014/06/06/jokowi-takes-wife-children-campaign-trail.html>; Michael Bachelard, “Joko Widodo Promises to Focus on West Papua,” *The Sydney Morning Herald*, 23 Agustus 2014, <https://www.smh.com.au/world/joko-widodo-promises-to-focus-on-west-papua-20140823-107jd0.html>; Randy Fabi and Kanupriya Kapoor, “Indonesian President Looks to Open up Neglected Papua Region,” *Yahoo News*, 11 Juni 2015, <https://news.yahoo.com/indonesian-president-looks-open-neglected-papua-region-040702162--finance.html>.

¹⁰ Data diambil dari Lokasi Konflik Bersenjata dan Proyek Data Peristiwa <https://www.acleddata.com/data/>.

¹¹ Salah satu contohnya adalah kasus intimidasi terhadap jurnalis Papua, Victor Mambor. Beliau merupakan pemimpin redaksi dan pendiri Tabloid Jubi, media lokal yang disegani keberaniannya karena meliput peristiwa di Papua. Tn. Mambor telah beberapa kali diteror dan pada tanggal 23 April 2021, mobilnya yang terparkir di depan rumahnya bahkan dirusak. Baca selengkapnya di sini: <https://asiapacificreport.nz/2021/04/23/tabloid-jubi-journalist-victor-mambor-terrorised-over-papua-reports/>.

¹² Perbedaan antara Orang Asli Papua dan penduduk pendatang sering kali dilabeli bersifat rasial, dan Orang Asli Papua sering kali menggambarkan diskriminasi terhadap mereka sebagai rasial.

¹³ UN News, “Indonesia: Shocking abuses against Indigenous Papuans, rights experts report,” 1 Maret 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/03/1113062>.

¹⁴ Scott Straus, *Fundamentals of Genocide and Mass Atrocity Prevention* (Washington, DC: The United States Holocaust Memorial Museum, 2016), 31. <https://www.ushmm.org/m/pdfs/Fundamentals-of-Genocide-and-Mass-Atrocity-Prevention.pdf>.

¹⁵ Laporan negara Proyek Peringatan Dini sebelumnya mencakup Zimbabwe, Bangladesh, Mali, dan Pantai Gading.

¹⁶ Penilaian Risiko Statistik dirancang untuk memperkirakan titik awal dari pembunuhan massal yang memang atau tidak dikendalikan oleh pemerintah yang menimbulkan kematian minimal 1.000 penduduk sipil non-kombatan dalam setahun atau kurang. Tampilan daftar hasil tersedia di sini: <https://earlywarningproject.ushmm.org/ranking-of-all-countries>.

¹⁷ Indonesia menempati peringkat ke-22, ke-32, dan ke-39 dalam tiga Penilaian Risiko Statistik masing-masing untuk tahun 2020–2021, 2019–2020, dan 2018–2019.

¹⁸ Faktor penting dari model statistik yang mendasari penilaian berisiko tinggi Indonesia termasuk, jumlah penduduknya yang besar, sejarah pembunuhan massal, fraksionalisasi etnis tinggi, dan fakta bahwa Indonesia bukanlah negara penanda tangan Protokol Opsional Pertama Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.

¹⁹ US Department of State and USAID, “Working Draft, Atrocity Assessment Framework: Supplemental Guidance on State/USAID Conflict Assessment Framework,” <https://2009-2017.state.gov/j/cso/archive/ap/241116.htm>.

²⁰ Lihat Straus, *Fundamentals of Genocide and Mass Atrocity Prevention*, 55.

²¹ Proyek Peringatan Dini memperhitungkan setidaknya ada lima kasus pembunuhan massal di Indonesia: 1949–1962 (Pemerintah membunuh penduduk sipil dalam upaya mengalahkan pemberontakan Darul Islam), 1965–1966 (Militer menghabisi orang-orang yang dituduh Komunis dan pengikutnya), 1969–2007 (Pemerintah membunuh penduduk sipil dalam upaya mengalahkan pemberontakan pendukung pemisahan Papua Barat), 1975–1999 (Pemerintah membunuh warga Timor Timur yang melawan dalam pembantaian dan kelaparan), serta 1989–2005 (Pemerintah membunuh penduduk sipil dalam upaya mengalahkan pemberontak separatist di Aceh).

²² RB Cribb, *The Indonesian Killings of 1965–1966: Studies from Java and Bali*, (Clayton: Monash Asia Institute, 1990); juga, Geoffrey Robinson, *The Killing Season: A History of the Indonesian Massacres, 1965–66*, (Princeton: Princeton University Press, 2018).

- ²³ Pendudukan Indonesia di Timor Timur selama 24 tahun (dari tahun 1975-1999) mengalami kekerasan dan pelanggaran HAM berat. Meskipun banyak kekejaman terjadi selama periode ini, pembantaian di Santa Cruz (1991) yang mana ratusan orang tewas di tangan militer Indonesia, secara luas justru dipuji. Meskipun total korban tewas selama pendudukan Indonesia masih diperdebatkan, Ben Kiernan telah menghitung bahwa jumlah korban tewas mencapai seperlima dari total penduduk Timor Timur. Lihat Ben Kiernan, “The Demography of Genocide in Southeast Asia: The Death Tolls in Cambodia, 1975–79, and East Timor, 1975–80,” *Critical Asian Studies* 35, no. 4 (2003): 585–597; Human Rights Watch, “Justice Denied for East Timor Indonesia’s Sham Prosecutions, the Need to Strengthen the Trial Process in East Timor, and the Imperative of U.N. Action,” 20 Desember 2002, <https://www.hrw.org/report/2002/12/20/justice-denied-east-timor/indonesias-sham-prosecutions-need-strengthen-trial>.
- ²⁴ Demikian pula Papua, provinsi Aceh di Indonesia juga mengalami konflik dan kekerasan selama beberapa dekade antara tentara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang menuntut kemerdekaan. Antara tahun 1989 hingga 2004, sebanyak 10.000 hingga 30.000 orang tewas terbunuh dalam konflik tersebut. Untuk keterangan lengkap tentang pelanggaran HAM yang terjadi, lihat Amnesty International, *Time to Face the Past: Justice for Past Abuses in Indonesia’s Aceh Province*, (London: Amnesty International Ltd, 2013), <https://www.amnesty.org/en/documents/asa21/001/2013/en/>.
- ²⁵ Serangan disengaja yang menasar penduduk sipil, pembunuhan ekstrajudisial, pemerkosaan, dan penyiksaan termasuk beberapa kasus pelanggaran yang dilaporkan telah terjadi Papua selama periode Orde Baru. Lihat Brundige, Elizabeth, et al. “Indonesian human rights abuses in West Papua: Application of the law of genocide to the history of Indonesian control.” *New Haven: Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic, Yale Law School* (2004), https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Intellectual_Life/West_Papua_final_report.pdf.
- ²⁶ Lihat Straus, *Fundamentals of Genocide and Mass Atrocity Prevention*, 59–60.
- ²⁷ Dalam sejarah Indonesia, mobilisasi ini disebut dengan nama “Trikorra” atau Tri Komando Rakyat, yang isinya adalah seruan untuk (1) Gagalkan pembentukan negara Papua; (2) Kibarkan bendera Merah Putih di Irian Barat; dan (3) Bersiap untuk mobilisasi umum untuk mempertahankan kemerdekaan dan kesatuan tanah air dan bangsa.
- ²⁸ Meskipun banyak pengamat internasional mengatakan bahwa Pepera tersebut menipu, Amerika Serikat dan Australia mendukung Indonesia dalam pemungutan suara untuk mengesahkan TAFK di Sidang Majelis Umum PBB. Dalam sidang tersebut, 84 negara anggota menyetujui bergabungnya Papua Barat ke Indonesia dan 30 negara lainnya menyatakan abstain.
- ²⁹ Istilah “*The Act of No Choice*” (Tidak Ada Penentuan Pendapat Rakyat) muncul berulang-ulang dalam berbagai wawancara di Papua. Istilah ini disebutkan antara lain oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan anggota Majelis Rakyat Papua (MRP) di Jayapura, berbagai wawancara di Jayapura pada 10–16 April 2021. Istilah ini juga mudah dipahami di tingkat internasional. Lihat untuk contoh, <https://www.abc.net.au/news/2017-10-09/west-papua-petition-australias-promise-about-to-be-tested/9025206>.
- ³⁰ Penyerahan kekuasaan dari UNTEA kepada Indonesia pada tahun 1963 membuat Orang Asli Papua semakin tidak puas dengan birokrat, militer, dan polisi. Militer Indonesia dengan semena-mena menyita rumah, membakar buku dan dokumen Belanda, serta memusnahkan apa pun terkait Belanda. Sikap anti-Belanda ini oleh militer dan birokrat Indonesia, sebagai bagian dari nasionalisme Indonesia, telah menyinggung Orang Asli Papua yang telah dididik oleh Belanda. Lihat, RG Djopari, *Pemberontakan Organisasi Papua Merdeka (Free Papua Movement Rebellion)*, (Jakarta: Grasindo, 1995).
- ³¹ Tentang operasi militer Indonesia di wilayah Papua, lihat Amiruddin al Rahab, “Operasi-operasi Militer di Papua: Pagar Makan Tanaman? (Military Operations in Papua: Fence Eating Plants?)” *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 3. No. 1 (2006): 3–23, <https://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/view/420>.
- ³² Orang Asli Papua mengingat dengan baik kebrutalan operasi militer Indonesia. Kekerasan negara yang dialami oleh penduduk sipil Papua direkam dalam laporan penelitian kolaboratif yang dilakukan oleh Komisi Nasional Perempuan Indonesia dan beberapa organisasi masyarakat sipil. Penelitian ini mewawancarai 170 perempuan dan menemukan 138 kasus kekerasan negara seperti penembakan, kekerasan seksual, penahanan sewenang-wenang, dan penghilangan suami atau anggota keluarga. Lihat, *Stop sudah!: kesaksian perempuan Papua korban kekerasan dan pelanggaran HAM, 1963-2009: hasil pendokumentasian bersama kelompok kerja pendokumentasian kekerasan & pelanggaran HAM perempuan Papua, 2009–2010*, Kerja sama Komnas Perempuan, Pokja Perempuan Majelis Rakyat Papua, dan International Center for Transitional Justice, 2010.
- ³³ Operasi yang dilakukan oleh militer Indonesia antara tahun 1977–78 merupakan yang paling brutal dalam sejarah Papua. Militer Indonesia mengerahkan sekitar 10.000 tentara dengan dukungan helikopter dan pesawat pembom Bronco OV-10. Total korban jiwa dari pihak Orang Asli Papua diperkirakan mencapai 1.605 orang. Tidak semua yang tewas terbunuh adalah anggota Organisasi Papua Merdeka. Lihat Robin Osborne, *Indonesia’s secret war: the guerilla struggle in Irian Jaya* (Sydney: Allen & Unwin, 1985), 72–73.
- ³⁴ Tim 100, yang mewakili rakyat Papua, bertemu dengan Presiden Habibie pada tanggal 26 Februari 1999 serta menuntut hak menentukan nasib sendiri untuk Papua. Habibie menolak permintaan tersebut, tetapi menjanjikan otonomi khusus kepada Papua. Pada tanggal 30 Agustus 1999, Indonesia kalah dalam referendum di Timor Leste dan setelahnya terjadi kekacauan. Presiden Habibie kehilangan mosi percaya di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pada tanggal 20 Oktober, beliau digantikan oleh KH Abdurrahmah Wahid (Gus Dur) sebagai presiden. Proses legislatif untuk Undang-Undang Otonomi Khusus untuk Papua terjadi selama pemerintahan presidensial ini. Meski demikian, pemerintahan Presiden Gus Dur tumbang pada tanggal 23 Juli 2001. Beliau digantikan oleh wakilnya, Megawati Sukarnoputri. Undang-undang otonomi khusus ini disahkan oleh Presiden Megawati pada tanggal 21 November 2001.
- ³⁵ Institute for Policy Analysis of Conflict, *Diminished Autonomy and the Risk of New Flashpoints in Papua*, 2021, <http://www.understandingconflict.org/en/conflict/read/106/Diminished-Autonomy-and-the-Risk-of-New-Flashpoints-in-Papua>.
- ³⁶ Enam puluh orang ditangkap karena memproses wacana amandemen di Jayapura dan Jakarta. Lihat Sebastian Strangio, “Protests Greet Indonesia’s Renewal of Papuan Autonomy Law,” *The Diplomat*, 19 Juli 2021 <https://thediplomat.com/2021/07/protests-greet-indonesias-renewal-of-papuan-autonomy-law/> dan CNN Indonesia, “Demo Tolak Otsus, 23 Mahasiswa Papua Ditangkap Aparat” 14 Juli 2021. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210714134727-32-667606/demo-tolak-otsus-23-mahasiswa-papua-ditangkap-aparat>.
- ³⁷ Wawancara dengan aktivis kemerdekaan di Jayapura, 12 April 2021.
- ³⁸ United Nations, *Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A Tool for Prevention* (New York: United Nations, 2014), 10, https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf.
- ³⁹ Lihat, Adérito de Jesus Soares, “The Impact of Corporate Strategy on Community Dynamics: A Case Study of the Freeport Mining Company in West Papua, Indonesia,” *International Journal on Minority and Group Rights*, 11, no. ½ (2004): 115–142, <http://www.jstor.org/stable/24675258>.

⁴⁰ Pengamatan langsung dan wawancara di Timika dan Jakarta antara bulan April-Agustus 2021. Misalnya, kami mendapati beberapa kantor dari salah satu organisasi berbasis kemasyarakatan yang didanai Freeport dalam kondisi kosong, dilaporkan karena direktur telah melarikan dana dan staf tidak digaji.

⁴¹ Lihat, Global Witness, *Paying for Protection*, 2005, <https://www.globalwitness.org/en/archive/paying-protection/>.

⁴² Pada tahun 2015, mantan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) meluncurkan PPETM, proyek terpadu untuk menyediakan pangan dan energi terbarukan. Selain membentuk sentra pangan (*food estate*), proyek ini juga bertujuan untuk mengalokasikan jutaan hektar untuk kelapa sawit dengan alasan menciptakan energi terbarukan. Meskipun proyek tersebut gagal, beberapa hutan yang rencananya akan dialihfungsikan menjadi PPETM telah dibabat, kayunya dipanen, dan perkebunan kelapa sawit pun dibuka. Papua merupakan hutan tropis terakhir Indonesia yang menjadi target pengusaha kelapa sawit setelah wilayah lainnya seperti Sumatra dan Kalimantan mengalami penggundulan hutan besar-besaran. Lihat “An Agribusiness Attack on West Papua: Unravelling the Merauke Integrated Food and Energy Estate”, diunduh di sini: https://awasmiffee.potager.org/?page_id=25.

⁴³ Pada bulan September 2020, pemerintahan Presiden Joko Widodo mengumumkan proyek Program Sentra Pangan (*Food Estate*) di pesisir selatan Papua. Sentra pangan (*food estate*) direncanakan memiliki luas sebesar 2 juta hektar yang mencakup kabupaten Merauke, Mappi, dan Boven Digoel. Proyek ini juga akan mengalihfungsikan 1,3 juta hektar hutan. Meskipun tidak diumumkan secara terbuka, area proyek Food Estate hampir sama dengan proyek PPETM. Lihat *Swallowing Indonesia's Forest*, <https://awasmiffee.potager.org/uploads/2021/03/Swallowing-Indonesias-Forests.pdf>.

⁴⁴ Undang-undang dasar Indonesia menyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Mandat UUD ini mengizinkan negara untuk mengklaim lahan untuk penggunaan publik dan sering kali digunakan untuk membenarkan perampasan tanah. Perampasan tanah sering kali dilakukan melalui manipulasi penerbitan izin. Penelitian terbaru oleh Greenpeace International menunjukkan bahwa akuisisi lahan untuk perkebunan kelapa sawit sebagian besar melanggar peraturan pemerintah. Pelaku pelanggaran adalah perusahaan yang memiliki kaitan dengan elite politik di Jakarta. Lihat, Greenpeace, *License to Clear: The Dark Side of Permitting in West Papua*, (Amsterdam: Greenpeace International, 2021).

⁴⁵ Misalnya, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) meningkat cukup signifikan, dari 54,45 pada tahun 2010 ke 60,84 pada tahun 2019 di provinsi Papua dan dari 59,6 pada tahun 2010 ke 64,7 pada tahun 2019 di provinsi Papua Barat. Kenaikan ini lebih besar daripada rata-rata nasional dalam periode yang sama, yaitu 0,53 per tahun. Jumlah penduduk miskin di Papua juga telah menurun dari 50% pada tahun 1999 ke 27,74% untuk Papua dan 23,01% untuk Papua Barat pada tahun 2019. Lihat, <https://www.bps.go.id/indicator/26/494/1/-metode-baru-indeks-pembangunan-manusia-menurut-provinsi.html>.

⁴⁶ Bobby Anderson, *Papua's Insecurity: State's Failure in Indonesian Periphery*, (Washington: East West Center, 2015).

⁴⁷ United Nations, *Framework of Analysis for Atrocity Crimes*, 11, https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf.

⁴⁸ *Ibid.*, 14.

⁴⁹ Lihat Straus, *Fundamentals of Genocide and Mass Atrocity Prevention*, 60.

⁵⁰ “Impunitas tentara keamanan tetap menjadi masalah,” menurut *State Department Country Report on Human Rights Practices* Tahun 2020, 6, <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/indonesia/>.

⁵¹ UN News, “Indonesia: Shocking abuses against Indigenous Papuans, rights experts report,” 1 Maret 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/03/1113062>.

⁵² Paul Gregoire, “There are Continued Calls for Freedom as Villages Burn in West Papua,” *Vice*, 26 Januari 2015, <https://www.vice.com/en/article/4w798q/there-are-continued-calls-for-freedom-as-villages-burn-in-west-papua>; Martin Vengadesan, “West Papua groups: Indonesian military is burning our villages,” *Malaysiakini*, 11 September 2019, <https://www.malaysiakini.com/news/491603>.

⁵³ Penambang emas di Timika mengatakan dalam wawancara bahwa mereka harus membayar ‘pungutan’ kepada ‘anggota’ dari tentara keamanan negara. Para penambang mengaku bahwa berbagai area tailing dikendalikan secara terpisah oleh unit militer dan polisi.

⁵⁴ Amnesty International mencatat bahwa antara tahun 2010–2018, terdapat 69 kasus tindak pidana pembunuhan yang merenggut 95 nyawa. Kasus yang terkait dengan polisi menelan korban tewas 39 orang, militer 27 orang, kombinasi dari polisi dan militer 28 orang, dan satuan polisi pamong praja (satpol PP) sebanyak 1 orang. Lihat Amnesty International, *Don't Bother, Just Let Him Die, Killing with Impunity in Papua*, 6-7, <https://www.amnesty.org/en/documents/asa21/8198/2018/en/>; Lihat juga *2020 State Department Country Report on Human Rights Practices*, <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/indonesia/>.

⁵⁵ “Buku Putih Pertahanan Indonesia, 20 November 2015, <https://www.kemhan.go.id/wp-content/uploads/2016/05/2015-INDONESIA-DEFENCE-WHITE-PAPER-ENGLISH-VERSION.pdf>; John Chang Hoon Lee, “A Spirit of Destruction: The Origins of the Indonesian Military's Institutional Culture”, May 2013, <https://ecommons.cornell.edu/bitstream/handle/1813/38831/jcl364.pdf>, hlm. 54.

⁵⁶ “Buku Putih Pertahanan Indonesia”, 2015, hlm. vi.

⁵⁷ Kate Ferguson, *Architectures of Violence: The Command Structures of Modern Mass Atrocities* (London: Hurst Publishers, 2020); Sabine Carey and Neil Mitchell, “Pro-government Militias,” *Annual Review of Political Science* 20 (2017): 127–147.

⁵⁸ James Waller, *Confronting Evil: Engaging Our Responsibility to Prevent Genocide* (New York: Oxford University Press, 2016), 181.

⁵⁹ Ananta et al. “Statistics on Ethnic Diversity in the Land of Papua, Indonesia.”

⁶⁰ Wawancara di Sorong, 26 April 2021.

⁶¹ Data sensus tidak dapat diandalkan karena beberapa alasan. Papua memiliki wilayah yang luas, penduduknya tersebar, dan medannya sangat menantang. Ketiadaan data yang andal juga diperburuk dengan kecenderungan elite setempat untuk memanipulasi data untuk berbagai tujuan. Setiap agensi lokal memiliki data demografinya sendiri untuk memenuhi kepentingan elite yang mengelolanya. Data populasi dapat dimanipulasi untuk keperluan pemilihan umum. Data ini juga dapat digunakan untuk memanipulasi jumlah dana yang diminta dari pemerintah provinsi atau pusat. Ketidakpastian tentang data demografi pada akhirnya menjadi sumber korupsi. Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC), *Number Matters: The 2020 Census and Conflict in Papua*, 29 Oktober 2019, http://file.understandingconflict.org/file/2019/10/Report_60F1.pdf.

⁶² Di provinsi Papua, suku Dani sebagai Orang Asli Papua merupakan etnis terbesar (23,32%). Suku Jawa menempati peringkat kedua dan mencapai 11,32% dari total jumlah penduduk. Penduduk pendatang dominan di beberapa kabupaten pesisir seperti Keerom, Merauke, Nabire, Timika, dan di

Kota Jayapura. Di Papua Barat, suku Jawa merupakan kelompok etnis terbesar dan mencapai 14,76% dari total jumlah penduduk. Suku Jawa dan penduduk pendatang lainnya terkonsentrasi di Kota Sorong dan Kabupaten Sorong tempat kompleks transmigrasi Aimas berlokasi.

⁶³ Ananta et al. “Statistics on Ethnic Diversity in the Land of Papua, Indonesia.”

⁶⁴ Program serupa, kolonisasi, juga telah dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda. Meskipun demikian, program transmigrasi baru meningkat intensitasnya selama era Orde baru, terutama setelah Pepera tahun 1969.

⁶⁵ Program transmigrasi ini juga telah menghasilkan daerah kantong penduduk pendatang seperti di area Arso dan Skamto (kabupaten Keerom), kabupaten Merauke, Distrik Sarmi (kabupaten Sarmi), Aimas (Sorong), Prafi (Manokwari), dan Uwapa (Nabire).

⁶⁶ Lihat Philip M. Fearnside, “Transmigration in Indonesia: Lessons from Its Environmental and Social Impacts,” *Environmental Management* 21, no. 4 (1997): 553–570; Lachlan McNamee, *Indonesian Settler Colonialism in West Papua*, (2020), <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3601528>; Simona Sienkiewicz, “Religion and Internal Migrations in the Processes of Indonesianisation and Islamisation of West Papua,” *Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska. Sectio K, Politologia XXVII.1*, (2020): 25–42. Kelanjutan program transmigrasi saat ini di Papua masih sangat kontroversial. Beberapa kritik menyatakan bahwa program ini “mengancam budaya penduduk asli” dan akan terus “mengganggu stabilisasi area yang bermasalah.” “West Papua: Indonesian Transmigration Program Further Marginalizes the Indigenous Population,” *Unrepresented Nations & Peoples Organization*, 6 November 2014, <https://unpo.org/article/17676>.

⁶⁷ Badan Pusat Statistik (BPS), *Statistik Migrasi Papua: Hasil Survei Penduduk Antar Sensus 2015*, (Jakarta: BPS-Statistik Indonesia, 2016): 46–51, <https://www.neliti.com/publications/48198/statistics-of-migration-papua-results-of-the-2015-intercensal-population-survey#cite>.

⁶⁸ Wawancara dengan petani padi asal Jawa di Merauke, 18 April 2021.

⁶⁹ Wawancara dengan petani padi yang memiliki sekitar 10 hektar lahan padi Merauke, 19 April 2021.

⁷⁰ Wawancara dengan petani di Aimas, kabupaten Sorong, 28 April 2021.

⁷¹ Pada bulan Juli 2021, amandemen pada undang-undang tentang otonomi khusus mengatur bahwa Orang Asli Papua akan secara otomatis akan memiliki 25% kursi di DPRD kabupaten/kota (sebelumnya, ketentuan ini hanya berlaku di tingkat provinsi). Mereka ditunjuk oleh bupati/walikota dari perwakilan kepala adat, pemuka agama, dan perempuan.

⁷² See Veronica Koman, *The 2019 West Papua Uprising: Protests against Racism and for Self-determination*, (London: Tapol, 2020).

⁷³ Koalisi Internasional untuk Papua merupakan satu-satunya laporan tentang kekerasan ini yang mencantumkan daftar nama para korban. Lihat Johnny Blades, “Death toll from Papua 2019 protest month put at 59,” *RNZ*, 6 Maret 2020, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/411118/death-toll-from-papua-2019-protest-month-put-at-59>; <https://humanrightspapua.org/news/2020/unrests-throughout-august-and-september-2019-result-in-59-fatalities/>.

⁷⁴ Human Rights Watch, “Indonesia: Investigate Riot Deaths in Papua” 7 Oktober 2019, <https://www.hrw.org/news/2019/10/07/indonesia-investigate-riot-deaths-papua>.

⁷⁵ Dalam penanganan aksi demonstrasi anti-rasisme di halaman kantor Bupati di Kabupaten Deiyai (29 Agustus 2019), aparat menembaki kerumunan pengunjung rasa yang menyebabkan delapan orang tewas dan 16 orang lainnya terluka. Semua korban tewas merupakan penduduk asli Papua. Lihat Abeth You, “Kisah Tragis dari Halaman Kantor Bupati Deiyai,” *Jubi*, 28 Agustus 2019, <https://jubi.co.id/kisah-tragis-dari-halaman-kantor-bupati-deiyai/>.

⁷⁶ Referendum diadakan di Timor Timur (setelahnya disebut sebagai Timor Leste) pada tanggal 30 Agustus 1999. Referendum tersebut bertujuan untuk menerima apakah akan menerima penawaran otonomi khusus dari Indonesia atau menjadi merdeka sebagai suatu negara. 78,5% penduduk Timor Timur yang berhak berpartisipasi dalam referendum memilih untuk menjadi negara yang merdeka. Kekerasan pun meletus segera setelah referendum diadakan. Milisi yang dipersenjatai oleh militer dan intelijen Indonesia melakukan teror dan pembunuhan terhadap penduduk sipil dan pendukung kemerdekaan. Lebih dari setengah penduduk Timor Timur terlantar dan 1.500 orang tewas sebelum tentara koalisi internasional (InterFet) tiba untuk memulihkan keamanan pada tanggal 15 September. Untuk dokumentasi tentang kekerasan yang terjadi, lihat Geoffrey Robinson, *If You Leave Us Here, We Will Die: How Genocide Was Stopped in East Timor*, (New Haven: Yale University Press, 2011). Juga, James J. Fox and Dionisio Babo Soares (eds.), *Out of the Ashes: Destruction and Reconstruction of East Timor*, (Canberra: ANU Press, 2003).

⁷⁷ Wawancara di Jayapura, 15 April 2021.

⁷⁸ Orang Asli Papua menganggap diri mereka berbeda dari orang Indonesia lainnya. Mereka menyebut orang etnis Indonesia lainnya “Amber” yang berarti berkulit langsung dan berambut lurus yang berbeda dengan kulit hitam dan rambut hitam mereka. Kendati demikian, beberapa kelompok etnis Indonesia juga memiliki kulit yang lebih gelap dan rambut keriting. Orang Papua menyebut mereka dengan istilah “Komin.” Asosiasi sukarela etnis sangat umum di Indonesia dan di tempat lain di Indonesia, dengan kelompok penduduk pendatang terkadang dihubungkan dengan jaringan penduduk yang berasal dari etnis atau agama sama dari di luar Papua. Salah satu yang terbesar di Papua dan juga di Indonesia adalah Kerukunan Keluarga Sulawesi Selatan (KKSS) yang mencakup suku Bugis, Makasar, dan Buton. Sementara itu, suku lainnya di Jayapura memiliki Himpunan Kerukunan Jawa-Madura, Ikatan Keluarga Sunda Jawa Madura (Ikaswara) di Sorong, Kerukunan Keluarga Jawa Bersatu di Timika, dan seterusnya.

⁷⁹ Terdapat juga organisasi tingkat nasional bernama “Barisan Nusantara”. Organisasi ini didirikan di Jakarta pada tahun 2013 dan pendirinya merupakan mantan aktivis pada tahun 1980-an dan 1990-an. Organisasi ini juga memiliki cabang di Papua.

⁸⁰ Darius Shahtahmasebi, “West Papua: The Genocide that is Being Ignored by the World,” *Indigenous Peoples Major Group for Sustainable Development*, <https://www.indigenouspeoples-sdg.org/index.php/english/ttt/1081-west-papua-the-genocide-that-is-being-ignored-by-the-world>.

⁸¹ Wawancara di Jayapura, 18 April 2021.

⁸² Wawancara 17 April 2021.

⁸³ Lihat Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC), *The 2018 Local Elections in Papua: Places and Issues to Watch*, 31 Mei 2018, http://file.understandingconflict.org/file/2018/05/Report_45.pdf.

⁸⁴ Lihat, Victor Mambor, “Indonesian Troops Kill 4 in Papua Post-Election Violence,” *Benar News*, 28 Mei 2019, <https://reliefweb.int/report/indonesia/indonesian-troops-kill-4-papua-post-election-violence>.

⁸⁵ Lihat, Anderson, *Papua's Insecurity*, xiv.

⁸⁶ Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC), “West Papua: the OPM, the TPN-PB and the Terrorist Label,” Agustus 2021, <https://humanrightspapua.org/resources/the-opm-the-tpn-pb-and-the-terrorist-label/>.

⁸⁷ Gugus Tugas Papua Universitas Gadjah Mada (GTP-UGM) (2021) mencatat bahwa kekerasan, dalam hal kontak bersenjata antara militer Indonesia dan kelompok pemberontak, telah meningkat pada periode 2010–2021. Lonjakan dalam kasus kekerasan terjadi selama lima tahun terakhir dengan jumlah kasus 19 (2017), 23 (2018), 40 (2019), 65 (2020), 51 (2021 hingga April). Sebagai informasi, Gugus Tugas ini mencatat jumlah kasus kekerasan dari media massa nasional, yang biasanya sangat bias dalam melaporkan peristiwa di Papua. Meskipun demikian, data yang disajikan minimal menyediakan ilustrasi bahwa jumlah bentrokan antara militer Indonesia dan kelompok pemberontak telah memanas. Lihat, Gugus Tugas Papua Universitas Gadjah Mada, *Tindak Kekerasan di Papua (2010–2021)*, (Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, 2021).

⁸⁸ Kelompok yang bertanggung jawab atas serangan ini dipimpin oleh Egianus Kogoya, anak muda berkarisma yang baru berusia 18 tahun pada saat terjadinya serangan. Hingga kini, operasi militer yang dilakukan oleh Indonesia belum mampu menangkap orang ini. Hasanudin Aco, *Mengenal Egianus Kogoya, Sosok di Balik Konflik Bersenjata di Nduga Papua*, 31 Juli 2019, <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/07/31/mengenal-egianus-kogoya-sosok-di-balik-konflik-bersenjata-di-nduga-papua>.

⁸⁹ Krisis di Nduga saja telah menyebabkan 5.000 orang mengungsi. Aisha Kusumasomantri dan Yulanda Iek, “Invisible victims of the Papua Conflict: the Nduga Regency Refugees,” *New Mandala*, 11 Maret 2021, <https://reliefweb.int/report/indonesia/invisible-victims-papua-conflict-nduga-regency-refugees>; Kate Lamb, “Indonesia Deploys 400 Battle-Hardened Troops to Troubled Papua,” *Reuters*, 6 Mei 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesia-deploys-400-battle-hardened-troops-troubled-papua-2021-05-06/>.

⁹⁰ Banyak Orang Asli Papua mendukung Komite Nasional Papua Barat, atau KNPB), yang dianggap sebagai organisasi sipil tidak bersenjata paling kuat di Papua. Saat ini, tentara keamanan telah menahan dan memenjarakan pemimpin mereka, tetapi KNPB masih memiliki kemampuan untuk mengerakkan dan mempromosikan pesannya kepada masyarakat. Pengetatan kendali oleh pemerintah Indonesia atas penduduk Papua sebenarnya meningkatkan keberhasilan KNPB karena membuat Orang Asli Papua semakin tidak memercayai pemerintah.

⁹¹ Made Supriatma, “Indonesia’s ‘New’ Security Approach in Papua is Fraught with Risks,” *Fulcrum*, 25 Februari 2022, <https://fulcrum.sg/indonesias-new-security-approach-in-papua-is-fraught-with-risks/>.

⁹² Lihat, Dewi Nurita, “Menimbang Opsi Penarikan Tentara Non-Organik,” *Koran Tempo*, 17 Desember 2021, <https://koran.tempo.co/read/nasional/470390/penarikan-tentara-tni-non-organik-dari-papua-jadi-pertimbangan-pemerintah>. Diakses 3 Januari 2022.

⁹³ “New approach in Papua,” *The Jakarta Post*, 7 Februari 2022,

<https://www.thejakartapost.com/opinion/2022/02/06/new-approach-in-papua.html>.

⁹⁴ Supriatma, “Indonesia’s ‘New’ Security Approach in Papua is Fraught with Risks,” <https://fulcrum.sg/indonesias-new-security-approach-in-papua-is-fraught-with-risks/>.

⁹⁵ Samantha Power, *A Problem from Hell*, (New York: Basic Books, 2002).

⁹⁶ Amos Tversky and Daniel Kahneman, “Availability: A Heuristic for Judging Frequency and Probability,” *Cognitive psychology* 5, no. 2 (1973): 229.

⁹⁷ Ini dapat mencakup Komponen Cadangan (Komcad), Barisan Merah Putih, Putra-Putri Pejuang Pepera, Putra-Putri Pejuang Pepera, Hansip, Wamra, atau Lembaga Missi Reclasseering Republik Indonesia (LMR-RI).

⁹⁸ Ini termasuk Barisan Nusantara dan kelompok Seni Bela Diri.

⁹⁹ Jabatan Kepala Badan Intelijen Negara Daerah di Papua biasanya diduduki oleh seorang pejabat militer.

¹⁰⁰ Pada saat yang bersamaan, jika kelompok bersenjata pro-kemerdekaan memiliki kapasitas yang berkurang atau menghadapi perpecahan di antara mereka sendiri, tentara keamanan negara dapat memanfaatkan kelemahan tersebut untuk menggunakan tekanan, penyiksaan, atau pembunuhan untuk meredakan perselisihan paham.

¹⁰¹ US Department of State and USAID, “Working Draft, Atrocity Assessment Framework,” 7.

¹⁰² Buku ini, yang dirilis pada tahun 2009 oleh sekelompok akademisi dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), dibuat berdasarkan penelitian selama empat tahun (2004–2008) dalam memetakan konflik di Papua. Ini bertujuan untuk membuka dialog antara pemerintah Indonesia dan Orang Asli Papua yang merasa terpinggirkan dan diasingkan saat membahas tentang nasib dan martabat mereka sendiri. Pemerintahan Presiden SBY semula menyambut baik saran yang diusulkan dalam buku ini. Meski demikian, begitu pemerintah melihat konsekuensi dan kemungkinan masa depan yang dapat terjadi jika penduduk Papua dapat menentukan nasibnya sendiri, pemerintah menolak mendukungnya. Pemerintahan selanjutnya, yang dipimpin oleh Presiden SBY, tidak pernah membahas buku ini. Lihat Muridan S. Widjojo, *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present, and Securing the Future*, (Jakarta: LIPI, Yayasan Tifa, Yayasan Obor Indonesia, 2009).

¹⁰³ Wawancara di Jayapura, 18 April 2021.

¹⁰⁴ Dr. Muridan Widjojo dari LIPI dan Fr. Neles Tebay, pastor Katolik dari Keuskupan Jayapura.

¹⁰⁵ *Jubi* diterbitkan dalam format cetak dan digital, sedangkan *Suara Papua* hanya diterbitkan dalam format digital. Keduanya merupakan publikasi yang kerap menjadi rujukan jurnalis asing yang tidak dapat masuk ke Papua karena larangan yang diterapkan oleh pemerintah.

¹⁰⁶ Wawancara di Jayapura, 17 April 2021.

¹⁰⁷ Jana Krause, Werner Krause, and Piia Bränfors, “Women’s Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace”, *International Interactions* 44, no. 6, (2018): 985–1016, DOI: 10.1080/03050629.2018.1492386.

¹⁰⁸ Interview in Jayapura, April 17, 2021.

¹⁰⁹ Penelitian kami di lapangan menemukan kelompok tersebut di area perkotaan di Papua. Di Jayapura, kami mendirikan kelompok literasi Papua yang membentuk universitas non-formal bernama “Universitas Kaki Abu.” Di Sorong, kami bertemu kelompok yang menamakan diri “Papua Cendekia” dan “Buku Untuk Papua”. Di Nabire, terdapat Komunitas Nabire Membaca (Koname); di Fakfak terdapat Tifa Kompos; sedangkan di Manokwari terdapat Noken Pustaka, dst.

¹¹⁰ Pemerintah Indonesia telah menggunakan Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) 2008 yang kontroversial untuk membungkam dan memenjarakan aktivis dan kritikus seperti pengacara HAM Veronica Koman dan aktivis kemerdekaan Papua Augustinus Yolemal. Selain itu, “clearing house” antar-instansi milik pemerintah Indonesia yang tidak komunikatif terus menghalangi jurnalis asing dari memasuki Papua. Lihat Freedom House, “Freedom in the World 2022: Indonesia,” <https://freedomhouse.org/country/indonesia/freedom-world/2022>; Freedom House, “Freedom on the Net: Indonesia,” <https://freedomhouse.org/country/indonesia/freedom-net/2021>; Human Rights Watch, “Indonesia Still Restricting Foreign Media From Papua,” 8 Mei 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/05/08/indonesia-still-restricting-foreign-media-papua>.

¹¹¹ Upaya sebelumnya untuk mengunjungi Papua oleh Komisaris Tinggi PBB untuk HAM sebelumnya dan saat ini tidak berhasil. Lihat di sini RNZ, “Indonesia Working with UN Rights Chief on Papua Visit” 19 September 2019, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/399145/indonesia-working-with-un-rights-chief-on-papua-visit> dan di sini Phelim Kine, “Indonesia Shuts Out UN Rights Chief From Papua: No Follow-Up to Official Invitation to Troubled Region,” 19 Juni 2019, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2018/06/19/indonesia-shuts-out-un-rights-chief-papua>.

¹¹² Sebagai tanda kerja sama, pemerintah Indonesia dan pelapor khusus yang menyusun pernyataan terbaru PBB tentang pelanggaran HAM di Papua dapat bekerja sama untuk mengoordinasikan kunjungan ke Papua. Lihat OHCHR, “Indonesia: UN experts sound alarm on serious Papua abuses, call for urgent aid,” 1 Maret 2022, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=28180&LangID=E>.

¹¹³ United Nations, *Framework of Analysis for Atrocity Crimes*, https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf.

¹¹⁴ Mendukung kelompok masyarakat sipil merupakan strategi yang diakui untuk mencegah kejahatan. Lihat USAID, “Field Guide: Helping Prevent Mass Atrocities,” April, 2015, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/Field_Guide_Mass_Atrocities.pdf.

¹¹⁵ Beberapa kerangka kerja ada untuk melakukan penilaian dampak sensitivitas konflik dan HAM dengan jenis yang disarankan. Misalnya, lihat: The Danish Institute for Human Rights “Guidance and Toolbox,” <https://www.humanrights.dk/tools/human-rights-impact-assessment-guidance-toolbox>; Huma Haider, *Conflict Sensitivity: Topic Guide*, (Birmingham: GSDRC, University of Birmingham, 2014), <https://gsdrc.org/topic-guides/conflict-sensitivity/>.

LAMPIRAN: DESKRIPSI TENTANG PENELITIAN DI LAPANGAN

Penelitian di lapangan untuk laporan ini dilakukan antara bulan Maret–Agustus 2021. Peneliti mengunjungi empat kota besar di Papua, yaitu Timika, Jayapura, Merauke, dan Sorong. Rencana untuk mengunjungi kabupaten Wamena dan Pegunungan Bintang, keduanya terletak di kawasan Pegunungan Tengah Papua tempat terjadi ketegangan antara militer Indonesia dan kelompok pemberontak separatis, tidak dapat dilakukan karena alasan keamanan dan pandemi. Meskipun demikian, beberapa sumber di Wamena dan Pegunungan Tengah dihubungi dan diwawancarai melalui telepon. Wawancara tambahan dilakukan secara tatap muka dan/atau melalui telepon di Jakarta, Yogyakarta, Denpasar (Bali), Surabaya, dan Malang. Wawancara secara umum dilakukan satu per satu. Meski demikian, dalam beberapa kesempatan, peneliti mengadakan diskusi dengan 3–12 peserta sekaligus. Secara keseluruhan, peneliti mewawancarai 154 orang secara tertutup dan mengadakan empat diskusi kelompok.

Narasumber berasal dari berbagai latar belakang. Di antara mereka terdapat aktivis pro- dan anti-kemerdekaan, jurnalis, akademisi, dan tokoh intelektual publik lokal. Narasumber juga mewawancarai/menghubungi pemimpin organisasi masyarakat sipil; pemimpin organisasi politik Orang Asli Papua seperti Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), pemimpin organisasi pendatang dan asosiasi sukarela etnis dari penduduk pendatang; pemimpin lokal organisasi dengan afiliasi nasional seperti Perhimpunan Mahasiswa Katolik Republik Indonesia (PMKRI); Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia (GMKI); pemimpin lokal dari partai politik nasional; pemimpin lokal dari organisasi agama seperti Majelis Ulama Indonesia (MUI), pemimpin gereja Kemah Injil (KINGMI) Papua; Gereja GIDI; denominasi Kristen lainnya; dan gereja Katolik. Wawancara intensif juga dilakukan dengan kelompok pro-kemerdekaan seperti Persatuan Gerakan Pembebasan Papua Barat (ULMWP); Tentara Pembebasan Nasional (TPN)/Organisasi Papua Merdeka (OPM); Komite Nasional Papua Barat (KNPB); dan aktivis Aliansi Mahasiswa Papua (AMP).

Selain itu, penelitian juga dilakukan dengan mengkaji dokumen, studi, dan penelitian dari cendekiawan dan organisasi masyarakat sipil, foto, dan video.

Pusat Simon-Skjodt untuk Pencegahan Genosida

di Museum Peringatan Holocaust Amerika Serikat, bekerja untuk mencegah genosida dan kejahatan lain terhadap kemanusiaan. Misinya adalah untuk merangsang aksi global pada waktu yang tepat untuk mencegah genosida dan mengkatalisasi respon internasional ketika itu terjadi. Tujuan kami adalah menjadikan pencegahan genosida sebagai prioritas kebijakan luar negeri mendasar bagi para pemimpin di mana pun, melalui pendekatan multi-cabang yang melibatkan penelitian, pendidikan, dan kesadaran publik. Kami bekerja untuk melengkapi para pembuat keputusan, terutama di Amerika Serikat tetapi juga di pemerintah lain, dengan pengetahuan, alat, dan dukungan kelembagaan yang diperlukan untuk mencegah—bahkan menghentikan, jika perlu—genosida dan kejahatan lain terhadap kemanusiaan.

Sampul: Aktivist Papua berunjuk rasa di Surabaya pada 1 Desember 2020 untuk memperingati HUT Organisasi Papua Merdeka (OPM)..
JUNI KRISWANTO/AFP via Getty Images



ushmm.org/connect

UNITED STATES
HOLOCAUST
MEMORIAL
MUSEUM

**SIMON-SKJODT CENTER
FOR THE PREVENTION OF GENOCIDE**

100 Raoul Wallenberg Place, SW Washington, DC 20024-2126 ushmm.org/genocide