

# LAPORAN HASIL PENELITIAN TENTANG ANALISIS SISTEM PEMETAAN PERMASALAHAN DAERAH RAWAN KONFLIK (KHUSUSNYA DI WILAYAH PAPUA)

(Hasil penelitian Bagjianbang Rolitbang Polri)

## BAB I PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Konflik sosial politik pada masa pemerintahan Orde Baru berkuasa berhasil ditekan sedemikian rupa sehingga jarang muncul kepermukaan walaupun terjadi konflik dapat segera diatasi dengan bantuan kekuatan militer. Pola penyelesaian konflik pada era Orde Baru tersebut dikenal dengan menggunakan pendekatan represif. Pada saat itu kekuatan negara sangat besar dalam mengatasi konflik dengan cara militer. Menjelang lengsernya Orde Baru, konflik kekerasan terjadi dimana-mana sebagai bentuk protes ketidakpuasan karena pada masa lalu aspirasi dan keinginan masyarakat tidak dapat disalurkan dengan baik. Oleh sebab itu, konflik sosial tidak lagi merupakan konflik ideologi politik, melainkan konflik yang disebabkan kesenjangan sosio-ekonomi yang tumpang tindih dan konflik bernuansa SARA. Adanya Kebijakan pemerintah yang juga terkadang menimbulkan ketidakpuasan bagi sebagian orang. Ketidakpuasan tersebut apabila tidak disalurkan sebagaimana mestinya dan berwujud kerusuhan akan menimbulkan ancaman bagi keamanan dalam negeri. Selain itu tidak konsistennya penegakan hukum dapat pula menurunkan kewibawaan pemerintah dan gejolak sosial yang berpotensi menimbulkan ketidakstabilan politik. Seperti api dalam sekam, ketidakpuasan tersebut setiap saat dapat meletup dalam tindak kekerasan ketika masalah sosial lainnya terjadi. Kesenjangan sosial yang menimbulkan kecemburuan dan kerawanan merupakan titik silang berbagai masalah sosial.

Polri juga dituntut lebih meningkatkan kesiapan operasional dalam berbagai bentuk pelanggaran hukum, baik tindak kriminal yang konvensional, seperti gangguan yang bersifat lintas batas negara/ transnasional crime yang manifestasinya antara lain terorisme, kejahatan terhadap kekayaan negara, kejahatan yang berdampak kontijensi, dan gangguan keamanan akibat *catastrophic threats*, termasuk bencana alam maupun keadaan darurat lainnya.

Oleh karena itu, merupakan suatu tuntutan bagi Polri untuk melakukan langkah-langkah penyesuaian (*adjust-*

*ment*) dalam menjawab tantangan tersebut. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, memberikan landasan konstitusional bagi Polri sebagai lembaga negara yang independen dan mandiri untuk melaksanakan tugas dan fungsi dalam bidang kamdagri. Penjabarannya diuraikan dalam peraturan pemerintah dan peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan perubahan status dan dukungan Polri, sekaligus mempertegas fungsi dan tugas pembinaan keamanan dalam negeri oleh Polri.

Perkembangan Polri tidak terlepas dari perkembangan masyarakat atau dengan kata lain wajah Polisi adalah wajah masyarakatnya, oleh karena itu pembangunan Polri kedepan diarahkan menuju Polisi Sipil (*civilian police*). Menyikapi hal tersebut maka Polri telah merumuskan kembali kedudukan. Tugas dan perannya sesuai dengan aspirasi masyarakat, yang menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak azasi manusia dalam tatanan masyarakat sipil (*civil society*). Upaya berkelanjutan untuk meningkatkan profesional Polri dalam mengelola organisasi, SDM yang mengarah pada spesialisasi. Materiil dan fasilitas, diharapkan mampu meningkatkan kredibilitas dan citra Polri. Seluruh perubahan instrumen organisasi tersebut menjiwai penyusunan dan penyempurnaan piranti lunak, berupa kebijakan dan langkah-langkah strategis pembangunan kepolisian yang pada akhirnya diperoleh lembaga kepolisian yang efektif, efisien dan akuntabel yang menghasilkan model pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat yang terukur.

### 2. Permasalahan

Indonesia merupakan masyarakat yang heterogen dengan berbagai keragaman suku, agama, ras, dan golongan. Keragaman tersebut dapat menjadi sumber ancaman keamanan dalam negeri apabila manajemen konflik tidak dikelola dengan baik. Menguatnya identitas kelompok yang disebabkan tingkat interaksi antar kelompok yang rendah, eksploitasi sumber daya alam daerah yang meminggirkan peran penduduk lokal, dan meningkatnya religiusitas yang disertai tendensi militansi tetapi diperparah menurunnya toleransi antar pemeluk agama merupakan pemicu konflik horizontal. Lemahnya deteksi dini dari unsur aparat keamanan pada akhirnya dapat memicu ketegangan antar kelompok sebagaimana terjadi di beberapa wilayah Indonesia. Papua sebagai salah satu daerah dari beberapa daerah di Indonesia yang termasuk kategori daerah rawan konflik baik konflik

vertikal maupun horizontal. Oleh karena itu kerawanan-kerawanan yang ada patut dikaji untuk dapat memetakan permasalahan yang dihadapi suatu daerah (seperti Papua). Di mana bila melihat *historical konflik* terdahulu, Papua merupakan daerah rawan konflik, baik menyangkut masalah etnis/suku, agama dan sara serta lingkungan yang dapat mengancam eksistensi keamanan dalam negeri.

### 3. Maksud dan Tujuan

#### a. Maksud

Untuk memberikan berbagai gambaran atau peta permasalahan sosial sebagai bentuk kerawanan gangguan keamanan yang dapat mengancam terjadinya konflik kekerasan dan keutuhan wilayah negara kesatuan RI.

#### b. Tujuan

Dapat digunakan sebagai cetak biru (blue print) konsep penanganan masalah keamanan khususnya di daerah rawan konflik.

### 4. Dasar

- Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor TAP/VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Peran Polri.
- Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor TAP/VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2000 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan kaitan Undang-Undang Hukum Pidana terkait dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara.
- Undang-undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.
- Undang-undang Nomor .. Tahun 2004 tentang TNI.

### 5. Ruang lingkup

Ruang lingkup dari pengkajian ini adalah menelaah dan mengkaji masalah-masalah yang berkaitan dengan kerawanan-kerawanan gangguan keamanan yang dapat dipetakan sebagai pemicu konflik khususnya di wilayah Papua.

### 6. Tata urutan

Bab I	Pendahuluan
Bab II	Methodologi
Bab III	Kondisi sosial daerah rawan konflik (Papua)
Bab IV	Analisa terhadap peta permasalahan di daerah rawan konflik (Papua)
Bab V	Kesimpulan dan Saran

## BAB II

### METHODOLOGI

#### 1. Pola pikir

KONFLIK SOSIAL  
KONFLIK BERSENJATA

KONFLIK KOMUNAL

INTEGRITAS NASIONAL  
KEAMANAN DAN KETERTIBAN MASYARAKAT  
ANCAMAN KEAMANAN

- KERUSUHAN MASSA
- AKSI TEROR BERSENJATA
- SABOTASE
- PENCULIKAN
- PEMBERONTAKAN BERSENJATA
- KONFLIK SARA/HORIZONTAL
- PEMBAJAKAN/PEROMPIKAN
- PENYELUNDUPAN SENJATA/AMUNISI DAN BAHAN PELEDAK

Indonesia adalah merupakan salah satu negara yang menjadi pusat perhatian berbagai kalangan, akibat merebaknya berbagai yang terjadi di tanah air yang terkenal cinta damai ini. Selama lima puluh tahun pertama Indonesia merdeka, ancaman konflik dengan kekerasan sudah mulai terkenal ke permukaan, baik yang terkait dengan separatisme, peranan agama dalam negara sekuler, pembagian kekuasaan dan sumber daya yang tidak seimbang merupakan ritme sejarah konflik yang muncul sejak pertengahan tahun 1990-an, menyusul runtuhnya pemerintahan otoriter (ORBA) dan diikuti oleh konflik di beberapa daerah seperti konflik sparatis di Aceh dan Papua, konflik antar golongan di Kalimantan, Sulawesi Tengah dan Maluku. Pada Agustus 2001 tercatat ada 1,3 juta orang pengungsi atau *Internally displaced persons* (IDP) di Indonesia akibat pengaruh konflik<sup>10</sup>. Konflik yang akhir-akhir ini mencuat di dalam negeri mencakup perselisihan suku, agama, politis, sosial ekonomi dan perselisihan-perselisihan lain berdasarkan identitas kelompok. Katagori-katagori ini pengertiannya menjadi rancu dan tumpang tindih, oleh karena itu konflik sebaiknya dilihat sebagai suatu proses yang berkembang.

#### 2. Kerangka pemikiran

Konflik dalam kehidupan manusia sebenarnya adalah fenomena sosial yang sangat alamiah dan terdapat dalam setiap masyarakat. Konflik sosial menjadi persoalan jika konflik tersebut menimbulkan aksi kekerasan atau kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hukum. Jadi dengan demikian, kekerasan dan pelanggaran hukum merupakan tolok ukur suatu konflik dalam kehidupan manusia sebagai suatu permasalahan. Konflik sosial yang disertai tindak kekerasan inilah merupakan permasalahan yang harus diatasi. Apa itu kekerasan ? Konsep kekerasan biasa dihubungkan dengan konsep "*political violence*" sebagaimana dikemukakan Ted Robert Gurr, sebagai berikut:  
" *all collective attacks within a political community*

*against the political regime, its actors—including competing political groups as well as incumbents—or its policies. The concept represents a set of events, a common property of which is the actual or threatened use of violence..... The concept subsumes revolutions, guerilla war, coups d'etat, and riots” (Mochtar Mas’oed,1977:5)*

Dari definisi di atas, tindakan kekerasan meliputi semua kejadian yang unsur utamanya adalah penggunaan atau ancaman penggunaan kekerasan yang dilakukan oleh aktor atau kelompok aktor yang menentang penguasa negara. Berdasarkan definisi ini, kekerasan politik tidak dilakukan oleh penguasa negara, tetapi oleh yang menentangnya.

Galtung membedakan kekerasan menjadi 2 (dua);, yakni kekerasan langsung atau personal dan kekerasan tidak langsung atau struktural. Kekerasan langsung adalah kekerasan yang dilakukan oleh satu atau sekelompok aktor kepada pihak lain. Kekerasan tidak langsung merupakan suatu ‘built-in’ dalam suatu struktur; kekerasan struktural terjadi begitu saja tidak ada aktor yang tertentu yang melakukannya (Mochtar Mas’oed,1977:6).

Tindak kekerasan politik sebagai proses yang berlangsung pada 3 (tiga) aras: negara, struktur sosial dan personal atau komunitas. Dalam masing-masing aras tindak kekerasan itu dilakukan oleh aktor yang berbeda. Pada aras negara, kekerasan dilakukan oleh aparat negara dan bersifat komprehensif. Kekerasan bisa terjadi pada tingkat struktur sosial, dan komunal/individual (Mochtar Mas’oed,1977:7).

ARAS	PELAKU	DIMENSI	MEDIUM/ SARANA	RUANG LINGKUP
Negara	Aparat negara	Fisik Non-fisik (terror mental)	Senjata dan organisasi tentara	Komprehensif
Struktur sosial	Aparat negara pengendali kapital	Non-fisik (ipolek sosbudkam)	Kebijakan publik, Proses dan sarana produksi/ akumulasi kapital	Komprehensif
Personal/ Komunal	Individu, kelompok	Fisik	Kelompok anonim Tindakan individual	Terbatas

Sumber : Perilaku Kekerasan Kolektif : Kondisi dan pemicu (Mochtar Mas’oed,1977:7).

Di lihat dari jenis kelompok yang terlibat dalam masing-masing aksi kekerasan sosial, Tadjoeeddin ( 2002:28) membedakan menjadi 4 (empat) kategori sebagai berikut:

- Kekerasan komunal, yaitu kekerasan sosial yang terjadi antara dua kelompok masyarakat/komunal atau bisa berupa satu kelompok diserang oleh kelompok lain. Pengelompokan komunal tersebut

bisa berdasarkan etnis, agama, kelas sosial, afiliasi politik atau hanya sekedar perbedaan kampung, dan lain-lain.

- Kekerasan separatis, yaitu kekerasan sosial antara negara dan masyarakat (daerah) yang berakar pada masalah separatisme daerah, yaitu gerakan yang dimotivasi oleh keinginan sebagian masyarakat di daerah-daerah tertentu untuk memisahkan diri dari NKRI.
- Kekerasan negara-masyarakat, yaitu kekerasan antara negara dan masyarakat yang mengekspresikan protes dan ketidakpuasan mereka kepada instansi negara tanpa motif separatisme.
- Kekerasan hubungan industrial, yaitu kekerasan sosial yang terjadi dalam masalah hubungan industrial. Hubungan industrial disini bisa bersifat eksternal atau internal. Pengertian eksternal adalah konflik antara masyarakat dengan perusahaan, sedangkan internal adalah konflik antara buruh dengan perusahaan.

3. Metode pengumpulan data

- konflik kekerasan Internal, suatu tinjauan sejarah Ekonomi-Politik dan kebijakan di Asia-Pasifik  
 Penelitian ini bersifat deskriptif analitik. Sebagian besar data yang digunakan untuk mendukung kajian ini bersumber dari instansi Polri, seperti hasil analisa daerah operasi dari Direktorat Intelpan Polda Papua, dan beberapa hasil penelitian yang dilakukan beberapa instansi pemerintah daerah maupun pusat<sup>2)</sup>. Jadi dengan demikian, metode pengumpulan data difokuskan pada data kualitatif sebagai data primer, sedangkan data yang diperoleh di lapangan seperti data perkembangan kriminalitas dari tahun 2002 s/d 2004 yang terjadi di wilayah Papua dan sekitarnya adalah merupakan data pendukung (data sekunder).

Untuk menghasilkan pemetaan, digunakan data-data yang sudah dihimpun dari berbagai instansi. Data-data yang dikumpulkan kemudian dipilah-pilah sesuai dengan karakteristik konflik sosial di Papua, yakni sebuah konflik sosial yang membedakan dengan konflik di daerah rawan lainnya di Indonesia. Kategorisasi data konflik seperti ini lebih memudahkan melakukan analisa terhadap bentuk-bentuk kerawanan sosial yang mengarah terjadinya konflik di beberapa daerah di wilayah Papua.

Berdasarkan tipologi konflik sosial di Papua, maka kerangka berfikir di dalam menentukan strategi kebijakan penanganan konflik di Papua juga lebih difokuskan pada kerawanan-kerawanan munculnya konflik baik itu konflik bersenjata maupun konflik komunal yang mengancam keutuhan NKRI. Strategi ini diutamakan pada penanganan konflik yang termanifestasikan ke dalam bentuk konflik kekerasan politik. Sedangkan strategi yang diharapkan dapat mengatasi akar dan masalah konflik bersenjata yang menuntut kemerdekaan, maka perspektifnya lebih mengedepankan pada penyelesaian melalui penegakan hukum dan kesejahteraan.

### BAB III

## KONDISI SOSIAL DAERAH RAWAN KONFLIK (DI PAPUA)

### 1. Sosial-Budaya

Posisi geografis wilayah Papua yang berbatasan dengan negara PNG mengungkapkan karakteristik sosial-budaya di daerah perbatasan sebagai daerah rawan konflik di Papua. secara demografis data-data fisik daerah perbatasan dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 2

Karakteristik demografis daerah perbatasan.

Karakteristik Demografis	Distrik Arso	Distrik Waris	Distrik Senggi	Distrik Web
Luas wilayah	2.227 Km <sup>2</sup>	817 Km <sup>2</sup>	2.767 Km <sup>2</sup>	1.579 Km <sup>2</sup>
Panjang garis perbatasan	25,25 Km	29,05 km	6,50 Km	61,5 Km
Jumlah kampung	2 (Arso kota, Wembi)	6 kampung	4 Kampung	2 (Semografi, Amgotro)
Jumlah dusun	3 (Yeti, Skofro, Kibay)	2 (Bech, Kalipo)	-	2 (Neografri, Akimonda)
Jumlah penduduk	19.872 jiwa	2.263 jiwa	2.094 jiwa	2.692 jiwa

Tabel di atas menunjukkan karakteristik demografi lengkap dengan pembagian distrik-distrik wilayah perbatasan yang berjarak cukup jauh antara kampung yang satu dengan yang lain, dengan rasio penduduk yang relatif sedikit. Contoh distrik Arso yang luas wilayahnya lebih dari 2000 km<sup>2</sup> hanya dibagi 2 kampung, sehingga diperkirakan jarak masing-masing kampung + 1000 km<sup>2</sup>. Ini merupakan bentuk isolasi penduduk yang sangat permanen dan sangat rentan terhadap kemiskinan serta mudah untuk di provokasi oleh pihak-pihak yang menghendaki kekacauan keamanan.

### 2. Suku-Bangsa

Beragamnya etnis yang ada di Papua menjadikan Papua sebagai suatu daerah multi etnis dengan karakteristik kepentingan yang sangat tinggi dan rawan terhadap isu-isu yang dapat merugikan keamanan suatu daerah. Adapun dominasi suku-suku yang ada di pinggir perbatasan dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel 3

Suku Bangsa Dominan Di Daerah Perbatasan Jayapura

Kabupaten	Kecamatan	Desa-desa perbatasan	Desa perbatasan langsung	Etnik Dominan
Kota Jayapura	Abepura	Skow Mabo Skow Yambe Skow Sae Koya Timur Koya Barat	Skow Sae	Retto, Lomo, Mollo, Palora, Mutan, fea, Rollo, dsb
Kab. Jayapura	Arso	Sanyfami Ubiyauw Kwimi WorKwana Arso Kota Skanto Sawa Wembi	Ubiyauw Kwimi Wembi Kibar	Arso: Manem, Bogor, Yeti, Mekawa, Khkku, Wembi, Kibar, Uskuar, Stoko, Jawa, Buton
	Waris	Yuwanda Pund Banda Kali Mo Kali farm Amplas	Yuwanda Banda	Wans

	Senggi	Melof Yabanda Wanef Senggi	Yabanda	Senggi (Ara SSew, Tabu, Wou)
	Web	Semografi Amgotro Embi Yuruf Dubu Umuar	Semografi Amgotro Yuruf	

Sumber: Djohan & Yogswara, 1996:28-30

### 3. Agama

Peran agama terutama gereja baik Katolik maupun Protestan dalam membangun Papua cukup besar dibandingkan dengan agama-agama lainnya. Data tentang jumlah gereja dapat dilihat pada Tabel 4 di bawah ini. Sedangkan bila dilihat dari besaran komposisi pemeluknya maka dapat dilihat pada tabel 5 sebagai berikut :

Tabel 4

Data tempat ibadah di wilayah Papua

No	Kabupaten	Kristen (P)	Kristen (K)	Islam	Hindu	Budha
1	Merauke	74.552	161.968	68.810	1.469	350
2	Jayawijaya	289.995	128.719	5.119	108	80
3	Jayapura	93.456	21.430	59.318	742	400
4	Paniai	26.521	21.501	360	13	10
5	Fak-Fak	18.315	16.689	47.332	167	65
6	Sorong	34.205	20.684	39.940	585	405
7	Manokwari	147.158	16.248	37.723	1.037	472
8	Yapen Waropen	73.355	1.125	8.156	90	35
9	Biak Numfor	96.852	4.493	11.183	193	635
10	Nabire	75.736	29.450	25.371	486	233
11	Mimika	19.523	41.543	38.010	168	15
12	Puncak Jaya	61.543	19.351	680	72	25
13	Kod. Jayapura	89.241	30.165	83.916	1.678	1.018
14	Kota Sorong	135.218	29.434	52.411	241	680
	Jumlah	1.235.670	543.030	498.329	7.5249	4.123

Sumber : Susenas 2002

Tabel 5

Data komposisi pemeluk agama di wilayah Papua.

No	Kabupaten	Kristen (P)	Kristen (K)	Islam	Hindu	Budha
1	Merauke	74.552	161.968	68.810	1.469	350
2	Jayawijaya	289.995	128.719	5.119	108	80
3	Jayapura	93.456	21.430	59.318	742	400
4	Paniai	26.521	21.501	360	13	10
5	Fak-Fak	18.315	16.689	47.332	167	65
6	Sorong	34.205	20.684	39.940	585	405
7	Manokwari	147.158	16.248	37.723	1.037	472
8	Yapen Waropen	73.355	1.125	8.156	90	35
9	Biak Numfor	96.852	4.493	11.183	193	635
10	Nabire	75.736	29.450	25.371	486	233
11	Mimika	19.523	41.543	38.010	168	15
12	Puncak Jaya	61.543	19.351	680	72	25
13	Kod. Jayapura	89.241	30.165	83.916	1.678	1.018
14	Kota Sorong	135.218	29.434	52.411	241	680
	Jumlah	1.235.670	543.030	498.329	7.5249	4.123

Sumber : Susenas 2002

### 4. Ekonomi

Papua sebagai salah satu propinsi terbesar yang terletak di wilayah bagian timur Indonesia memiliki potensi sumber daya alam yang cukup manakala sumber daya tersebut dikelola dengan baik. Namun realita menunjukkan bahwa masalah ekonomi yang menonjol di Papua adalah

masalah pertanahan, khususnya eksistensi masyarakat adat yang hidup berbagai daerah di propinsi ini. Di sisi lain ada pula sektor-sektor lain yang belakangan mulai berkembang, hal ini dikarenakan adanya pengalaman sejarah yang berbeda, maupun berbagai pengaruh situasi sosial budaya, ekonomi dan politik sebagai akibat adanya interaksi sosial dengan suku pendatang. Sektor-sektor lain di luar sektor kehutanan yang mulai berkembang dan menggeser pola penghidupan masyarakat Papua dari *oriented logging* (mengandalkan hutan) menjadi *profit oriented* seperti perdagangan, pertanian, pertambangan, perhotelan, dan konstruksi serta keuangan dll.

Berdasarkan data yang ada menunjukkan presentasi angkatan kerja penduduk Papua menurut sektor ekonomi yang ada sebagai berikut :

**TABEL 6**  
Prosentase angkatan kerja penduduk Papua menurut 5 (lima) kelompok etnik besar dan sektor ekonomi yang tersedia di Papua

Sektor	Kelompok Etnik				
	Jawa	Papua	Bugis/ Makasar	Ambon	Toraja
Pertanian	14,0	10,7	1,3	0	0
Pertambangan	1,2	1,3	1,3	0	2,1
Manufaktur	2,9	1,3	3,8	2,0	2,1
Elektrik, gas, air	0,4	0,6	0	0	0
Perdagangan, restoran, hotel	25,5	13,9	13,9	21,7	12,7
Konstruksi	4,9	14,6	13,8	9,7	6,4
Transportasi, ko munikasi	9,9	9,5	22,8	17,7	12,7
Keuangan, Asuransi, Penyewaan	1,2	1,3	1,3	5,8	0
Jasa	39,9	46,8	24,0	43,1	63,9
Total	100	100	100	100	100

Sumber : Susenas 2002

## 5. Keamanan.

Ditinjau dari aspek keamanan bahwa situasi kamtibmas yang terjadi di wilayah Papua secara umum dapat tergambar pada beberapa tabel sebagai berikut :

a. Perbandingan data kriminalitas yang terjadi di masing-masing satuan di jajaran Polda Papua antara periode tahun 2003 dibanding periode tahun 2004 seperti terlihat pada tabel sebagai berikut :

**TABEL 7**  
PERBANDINGAN DATA KRIMINALITAS YANG TERJADI PER POLRES PERIODE JANUARI S/D DESEMBER 2003 DIBANDING DENGAN PERIODE JANUARI S/D DESEMBER 2004

No	Jenis Satuan	Jan s/d Des 2003			Jan s/d Des 2004			Ket
		CT	CC	KET	CT	CC	KET	
1	Dit Reskrim	29	15	54%	80	52	65%	
2	Resto Jayapura	1961	1183	55%	2495	1483	59%	
3	Resto Sorong	396	312	79%	401	306	76%	
4	Res Biak Numfor	255	153	65%	394	206	52%	

5	Res Fak-fak	145	90	62%	191	114	60%
6	Res Jayapura	-	-	-	528	305	58%
7	Res Jayawijaya	132	111	84%	118	90	76%
8	Res Manokwan	107	53	50%	266	64	24%
9	Res Merauke	426	307	72%	316	231	73%
10	Res Mimika	135	96	71%	271	131	48%
11	Res Paniai	225	137	61%	274	181	66%
12	Res Yapen Waropen	110	65	59%	132	43	33%
13	Res Persiapan Sorong	-	-	-	-	-	-
14	Res Persiapan Puncak Jaya	-	-	-	-	-	-
JUMLAH		3.600	2.443	68%	5.464	3.206	59%

Sumber : Dit Reskrim Polda Papua tahun 2005

b. Perbandingan data kejahatan transnasional di jajaran Polda Papua antara periode tahun 2003 dengan periode tahun 2004, seperti terlihat pada tabel sebagai berikut :

**TABEL 8**  
JUMLAH KEJAHATAN TRANSNASIONAL JAJARAN POLDA PAPUA TAHUN 2003 DAN 2004 PERIODE JANUARI S/D DESEMBER 2003 DIBANDING PERIODE JANUARI S/D DESEMBER 2004

NO	Jenis Kasus	Jan s/d Des 2003			Jan s/d Des 2004			Ket
		CT	CC	%	CT	CC	%	
1	Ludup manusia	-	-	-	-	-	-	
2	Bajak laut	-	-	-	-	-	-	
3	Money laundring	-	-	-	-	-	-	
4	Edar gelap narkoba	10	6	60	16	16	80	
5	Perbankan	-	-	-	1	1	50	
6	Teroris	-	-	-	-	-	-	
7	Penyelundupan sempit	-	-	-	-	-	-	
8	Kejahatan ekonomi	3	3	100	1	1	100	
9	HAKI	4	3	75	1	1	20	
JUMLAH		17	12	70	19	19	63	

Sumber : Dit Reskrim Polda Papua tahun 2005

c. Perbandingan data crime index Dit Reskrim dan jajaran satuan wilayah Polda Papua antara tahun 2003 dengan tahun 2004, terlihat pada tabel sebagai berikut :

**TABEL 9**  
PERBANDINGAN CRIME INDEX DIT RESKRIM DAN JAJARAN TH. 2003 DIBANDING TH. 2004

NO	Jenis Kasus	Jan s/d Des 2003			Jan s/d Des 2004			Ket
		CT	CC	%	CT	CC	%	
1	Curas	81	29	36	58	21	36	
2	Curat	542	273	50	542	213	39	
3	Anirat	691	378	65	928	550	59	
4	Curanmor	21	9	43	64	26	41	
5	Pembunuhan	40	31	77	48	30	62	
6	Pengrusakan	249	166	67	312	196	63	
7	Penipuan	253	168	66	644	314	58	
8	Penggelapan	85	77	78	247	161	65	
9	Pemeriksaan	147	56	38	128	92	72	
10	Pengeroyokan	215	138	64	322	210	65	
11	Narkoba	10	6	60	20	16	80	
JUMLAH		2.234	1.328	59	3.214	2.042	63	

Sumber : Dit Reskrim Polda Papua tahun 2005

d. Perbandingan jumlah data kejahatan konvensional di jajaran Polda Papua antara periode tahun 2003 dengan tahun 2004, terlihat pada tabel sebagai berikut :

**TABEL 10**  
**PERBANDINGAN JUMLAH KEJAHATAN**  
**KONVENSIONAL JAJARAN POLDA PAPUA TAHUN**  
**2003 DAN 2004 PERIODE JANUARI S/D DESEMBER**  
**2003 DIBANDING PERIODE JANUARI S/D**  
**DESEMBER 2004**

No	Jenis Kasus	Jan s/d Des 2003			Jan s/d Des 2004			Ket
		CT	CC	KET	CT	CC	KET	
1	Kejahatan konvensional (kejahatan yang diatur dlm KUHPidana)	3.861	2.373	61%	5.393	3.165	59%	
	<b>JUMLAH</b>	<b>3.861</b>	<b>2.373</b>	<b>61%</b>	<b>5.393</b>	<b>3.165</b>	<b>59%</b>	

Sumber : Dit Reskrim Polda Papua tahun 2005

- e. Perbandingan data tentang kejahatan terhadap kekayaan negara antara periode tahun 2003 dengan tahun 2004, terlihat pada tabel 11 dan 12 sebagai berikut :

**TABEL 11**  
**KEJAHATAN TERHADAP KEKAYAAN NEGARA**  
**PERIODE JAN S/D DES 2003**

No	Kesatuan	Tindak Pidana	Lapor	Selesai	%	Ket
1	Dit Reskrim	Kehutanan Korupsi	7 7	4 1	57 100	
2	Resta Jayapura	Kehutanan	1	1	100	
3	Resta Sorong	Kehutanan	1	1	100	
4	Res Biak Numfor	Kehutanan	1	-	0	
5	Res Fak-fak	Kehutanan Korupsi	1	-	0	
6	Res Jayapura	-	-	-	0	
7	Res Jayawijaya	Korupsi	1	-	-	
8	Res Manokwari	-	-	-	-	
9	Res Merauke	Korupsi	1	1	100	
10	Res Mimika	Korupsi	1	1	100	
11	Res Paniai	-	-	-	-	
12	Res Yapen Waropen	-	-	-	-	
13	Res Persiapan Sorong	-	-	-	-	
14	Res Persiapan Puncak Jaya	-	-	-	-	
	<b>Jumlah</b>		<b>22</b>	<b>13</b>	<b>59</b>	

Sumber : Dit Reskrim Polda Papua tahun 2005

**TABEL 12**  
**KEJAHATAN TERHADAP KEKAYAAN NEGARA**  
**PERIODE JAN S/D DES 2004**

No	Kesatuan	Tindak Pidana	Lapor	Selesai	%	Ket
1	Dit Reskrim	Kehutanan Korupsi	10 4	7 1	70 25	
2	Resta Jayapura	Kehutanan	6	4	67	
3	Resta Sorong	Kehutanan	6	6	100	
4	Res Biak Numfor	Kehutanan	1	-	0	
5	Res Fak-fak	Kehutanan	2	1	50	
6	Res Jayapura	Kehutanan	1	1	100	
7	Res Jayawijaya	Korupsi	1	-	0	
8	Res Manokwari	Kehutanan Korupsi	1 2	1 -	100 0	
9	Res Merauke	Kehutanan	2	-	0	
10	Res Mimika	Korupsi	3	-	0	
11	Res Paniai	Kehutanan	1	1	100	
12	Res Yapen Waropen	-	-	-	-	
13	Res Persiapan Sorong	-	-	-	-	
14	Res Persiapan Puncak Jaya	-	-	-	-	
	<b>Jumlah</b>		<b>41</b>	<b>22</b>	<b>54</b>	

Sumber : Dit Reskrim Polda Papua tahun 2005

## BABIV

### ANALISA TERHADAP PETA PERMASALAHAN DIDAERAH RAWAN KONFLIK (PAPUA)

#### 1. Masalah sosial - ekonomi

##### a. Masalah demografi

Salah satu indikasi mengapa di wilayah Papua dikatakan daerah rawan terhadap konflik antara lain salah satu sebabnya adalah ketertinggalan pembangunan sosial ekonomi dan pendidikan sebagai akibat tidak berjalannya pemerataan pembangunan khususnya di wilayah Papua yang berbatasan langsung dengan negara PNG. Di mana dengan posisi geografis yang tidak demikian menguntungkan karena pegunungan yang terjal, hutan lebat serta luasnya garis perbatasan yang sulit dijangkau ditambah terbatasnya sarana komunikasi antar penduduk/kampung sehingga menyebabkan Papua menjadi daerah yang sangat rentan terhadap kemiskinan dan rawan kriminalitas, termasuk karena banyak bercokolnya kelompok-kelompok garis keras atau separatis terutama Organisasi Papua Merdeka (OPM).

Uraian di bawah ini mengungkapkan karakteristik wilayah Papua dengan kondisi dimana terdapat beberapa daerah perbatasan sebagai daerah rawan terjadinya konflik sebagai berikut :

**TABEL 15**  
**KARAKTERISTIK DEMOGRAFIS DAERAH**  
**PERBATASAN**

Karakteristik	Distrik Arso	Distrik Waris	Distrik Senggi	Distrik Web
<b>Demografis</b>				
Luas wilayah	2.227 Km <sup>2</sup>	817 Km <sup>2</sup>	2.767 Km <sup>2</sup>	1.579 Km <sup>2</sup>
Panjang garis perbatasan	25,25 Km	29,05 km	6,50 Km	61,5 Km
Jumlah kampung	2 (Arso kota, Wembi)	6 kampung	4 Kampung	2 (Semografi, Atngotro)
Jumlah dusun	3 (Yeli, Skofro, Kibay)	2 (Bech, Kalpo)	-	2 (Neografi, Akimonda)
Jumlah penduduk	19.872 jiwa	2.263 jiwa	2.094 jiwa	2.692 jiwa

Dari data-data tersebut dapat disimpulkan bahwa Pertama, secara demografis data-data fisik menunjukan daerah perbatasan yang dapat dilihat pada tabel di atas adanya pembagian distrik-distrik yang memiliki karakteristik budaya yang berbeda sehingga tidak tertutup kemungkinan terhambatnya komunikasi dan interaksi sosial antar etnik. Hal ini dapat dijadikan peluang oleh kelompok penentang NKRI untuk dapat mempengaruhi masyarakat Papua melalui tekanan bersenjata.

Kedua, karakteristik etnik penduduk yang tinggal di daerah perbatasan, di berbagai perkampungan yang lokasinya sangat berjauhan sehingga kontak dan

komunikasi masing-masing etnik tidak intensif. Masing-masing kelompok suku menempati daerah yang sangat berjauhan karena luas yang tidak sebanding dengan jumlah penduduk. Masing-masing etnik diikat oleh identitas adat, oleh sebab itu antara perkampungan satu dengan perkampungan lain tidak membentuk kesatuan masyarakat yang lebih luas,

karena masing-masing perkampungan memiliki ikatan kepemimpinan sosial-budaya sendiri-sendiri. Berdasarkan karakteristik sosial-budaya yang demikian, maka sebenarnya penduduk Papua tidak memiliki pemimpin adat yang tunggal bahkan yang menjadi pengikat justru solidaritas masyarakat di tingkat propinsi. Kepemimpinan sosial budaya masyarakat Papua sebenarnya tersebar di antara pemuka-pemuka adat yang di antara mereka tidak ada forum yang mengikat baik secara kultural maupun sosial sehingga sangat rawan dan mudah diprovokasi serta diadu domba oleh pihak ketiga yang menghendaki keuntungan dari adanya konflik tersebut.

Dewan Adat Papua sebenarnya sebuah institusi yang baru dikembangkan belakangan oleh elit politik bukan dari para tokoh adat yang ada di akar rumput. Jadi dengan demikian, Dewan adat dibentuk dengan tujuan untuk berjuang menyelamatkan hak-hak adat yang merasa dipinggirkan oleh pemerintah atau kekuatan pemodal yang beroperasi di tanah Papua. Oleh sebab itu, isu adat Papua yang tidak diakui secara legal atau adat yang dipinggirkan merupakan salah satu akar permasalahan konflik di Papua. Dengan adanya Dewan Adat maka terjadi komunikasi antara ketua-ketua adat yang selama ini tidak terjalin. Dewan Adat merupakan forum untuk menyamakan persepsi dan menumbuhkan kepentingan bersama di antara pemimpin adat di Papua. Isu masalah sosial budaya menjadi sangat dominan untuk memahami akar dan sumber konflik di Papua.

#### b. Masalah suku

Daerah yang termasuk kategori multi etnik sebab di luar etnik Papua yang berjumlah lebih dari 24 etnik suku dalam, masih terdapat suku-suku pendatang yang secara turun temurun menetap dan mendiami sebagian wilayah Papua seperti suku Jawa, Bugis, Ambon dan Toraja. (lihat tabel).

Tingginya keragaman etnik yang ada di Papua secara tidak langsung menunjukkan deretan panjang permasalahan yang kemungkinan bakal muncul sebagai akibat gesekan kepentingan antar etnik sesama Papua, maupun dengan etnik non Papua. Munculnya kerawanan-kerawanan tersebut seperti cara pandang dalam hal pengelolaan sumber daya alam kehutanan, pertanian peternakan dll

Misalnya di Kec. Arso Kab. Jayapura dengan 12 etnik yang berbeda, dimana kehadiran transmigran dan penduduk pendatang bisa saja berdampak positif

tetapi di sisi lain kehadirannya bisa juga berdampak negatif. Kehadiran pendatang termasuk transmigrasi di Papua memberikan penularan keterampilan bercocok tanam. Orang Papua yang selama ini lebih mengenal pertanian ladang berpindah, maka dengan kedatangan orang non Papua terjadi pengenalan alih teknologi pertanian padi sawah dan berkebun tanaman yang menghasilkan. Tetapi di sisi lain kehadiran pendatang mengusik konsep pemilikan sumber daya alam yang selama ini dikuasai oleh adat (pemilikan komunal). Dengan masuknya pendatang dan transmigrasi, maka konsep kepemilikan komunal/adat dianggap tidak berlaku dan muncul konsep pemilikan perorangan/individual yang diakui oleh negara. Perbedaan cara memandang konsep pemilikan sumberdaya ini menimbulkan persepsi baru di kalangan orang Papua bahwa pendatang mengambil sumber daya yang dimiliki secara adat. Persepsi seperti ini mungkin saja akibat orang Papua tidak mampu mengejar keteringgalan secara sosial ekonomi dari para pendatang sehingga *timbul rasa frustrasi dan destruktif*.

#### c. Masalah agama

Kehidupan sosial keagamaan yang cukup menonjol di Papua adalah peran gereja baik protestan maupun katolik, dimana lebih dari 7000 gereja tersebar di kabupaten yang ada di propinsi Papua. Dengan tingginya prosentase tempat ibadah pemeluk kaum Nasrani, hal ini jelas akan mewarnai proses pembangunan yang ada di wilayah Papua yang tidak lepas dari pengaruh unsur kegiatan keagamaan khususnya kaum Nasrani. Bila dilihat dari komposisi pemeluknya (Nasrani) mencapai lebih dari 1,5 juta orang, Muslim 498.329 orang, Hindu 73.249 orang dan Budha 4.123 orang. Kuatnya pengaruh bukan saja berdampak pada policy/kebijakan para birokrat yang ada di jajaran pemerintah propinsi Papua tapi juga berdampak pada pembangunan bidang keamanan yang ada di sana (Papua). Walaupun sejauh ini belum terlihat nyata adanya keterkaitan munculnya konflik yang ada di Papua sebagai akibat adanya benturan kepentingan pemeluk agama yang berbeda.

#### d. Masalah ekonomi

Munculnya konflik yang belakangan kerap terjadi di beberapa daerah di Indonesia seperti tidak lantas muncul dengan sendirinya, akan tetapi banyak faktor yang melatarbelakanginya seperti masalah sosial, ekonomi, budaya, hukum dan lingkungan hidup serta faktor-faktor lain yang kadang kala tidak mampu diprediksi sebelumnya. Merebaknya konflik yang terjadi di beberapa daerah belakangan adalah satu fenomena sosial sebagai akibat akumulasi permasalahan ekonomi rakyat yang tidak mampu dikelola dengan baik oleh pemerintah selaku regulator pembangunan. Pembangunan di bidang sosial-ekonomi sebagai syarat mutlak yang perlu dilakukan di Papua, misalnya regulasi yang perlu dibenahi

adalah pembangunan di bidang pengelolaan hutan dan pertanahan khususnya yang menyangkut hak komunal masyarakat adat Papua. Masalah ini menjadi sangat rawan manakala tidak mampu dibenahi, sebab isu pokok yang menonjol di Papua adalah masalah pertanahan (hak komunal). Sementara sektor-sektor lain yang tersedia di Papua seperti pertanian, perdagangan, industri, transportasi, keuangan dan lain-lain yang memiliki nilai ekonomis belum secara maksimal digarap dan dikelola dengan baik oleh pemerintah setempat, hal ini terkait dengan faktor kemampuan SDM, kultur dan motivasi masyarakat Papua yang masih tergolong rendah dibanding suku pendatang (seperti suku Jawa, Ambon, Bugis/Makasar dll) seperti halnya dalam sektor pertanian yang hanya mampu menyerap 10,7%, perdagangan 13,9%, transportasi 9,5%, sedang yang lebih menonjol adalah di bidang konstruksi yaitu 14,6%. Dari presentasi tersebut menunjukkan betapa rendahnya kemampuan SDM masyarakat Papua, oleh karena itu pemerintah daerah dalam hal ini Pemda Papua perlu melakukan upaya-upaya peningkatan berbagai bidang kehidupan masyarakat terutama pengelolaan sumber daya alam, pembinaan kemampuan SDM, kultur, serta pembinaan motivasi terhadap masyarakat menjadi lebih prioritas. Pentingnya pembangunan dibidang pendidikan, sosial, ekonomi dan politik serta keamanan secara langsung akan menciptakan suatu kondisi dan peluang untuk dapat mengembangkan diri dan meraih sukses sebaik mungkin sehingga masyarakat Papua tidak lagi terjebak kepada akar persoalan konflik yang berkepanjangan yang bersumber pada masalah tanah (persengketaan hak komunal) dan seolah-olah suku pendatang baik individu maupun perusahaan akan merampas hak tanah-tanah adat mereka.

Padahal banyak sektor-sektor lain yang lebih menjanjikan bagi masyarakat Papua, namun sejauh ini sumber daya yang ada belum dimanfaatkan secara maksimal oleh pemerintah setempat. Sebagaimana disinggung dimuka, konflik antar suku dapat terjadi akibat hubungan antara suku satu dengan suku lainnya sebagai akibat perang suku yang terjadi di masa lalu. Namun demikian, sejak hadirnya pendatang, tanah justru menjadi sumber konflik sosial antara penduduk asli Papua dengan penduduk Papua pendatang, tak terkecuali konflik dengan perusahaan yang ada seperti perusahaan tambagapura yang dianggap mengokupasi tanah adat mereka. Konflik pertanahan ini juga menyeret Pemda dan TNI karena memfasilitasi pelepasan hak atas tanah kepada pihak tertentu diluar masyarakat suku tersebut (Suko Bandiyono, 1998:26).

Jadi bila ditinjau dari sudut sosial ekonomis, maka akar persoalan konflik yang terjadi di Papua adalah bersumber pada seputar sengketa tanah seperti batas lahan, ganti rugi, pengguguran hak tradisional, faktor sejarah (perang suku), pemberian pemberian atas dasar tertentu, hibah/kontrak pada jaman Belanda, tumpang tindih penjualan atas tanah adat serta diperburuk, semakin banyaknya lembaga jual beli tanah, dan kemunculan spekulasi tanah (Suko

Bandiyono, 1998:27). Selain itu, adanya instrumen hukum seperti UU Pokok Agraria yang dianggap tidak memihak kepentingan rakyat semakin mempertajam konflik pertanahan di Papua (Suko Bandiyono, 1998:28).

## 2. Masalah gangguan keamanan

Berbicara soal keamanan maka ada 3 (tiga) elemen dasar yang menjadi parameter terganggunya keamanan suatu negara, yaitu : *kondisi keutuhan wilayah teritorial suatu negara; kondisi institusi pemerintah suatu negara; dan kondisi keamanan masyarakat dan warga negara*. Ketiga elemen-elemen dasar tersebut merupakan obyek keamanan yang menjadi pertimbangan dalam menentukan gangguan keamanan. Bicara dalam konteks gangguan keamanan yang terjadi di Papua tentu perlu merujuk kepada teori keamanan dimana didalamnya terdapat tiga konsep dasar bentuk tipologi gangguan keamanan, yaitu <sup>1)</sup> : *konflik militer*, baik berasal dari dalam negeri maupun negara luar <sup>2)</sup>; *Instabilitas/kekacauan tatanan sosial*, dan <sup>3)</sup> *terganggunya kondisi kedamaian, perekonomian dan ketenangan masyarakat*. Secara gamblang akan dijelaskan di dalam tabel dibawah mengenai keterkaitan antara bentuk-bentuk gangguan keamanan serta dampak yang ditimbulkannya khususnya di daerah rawan konflik.

TABEL 16  
Matriks Keterkaitan Antara Bentuk Gangguan Keamanan dan Dampak yang Ditimbulkan

	Peace, prosperity, and welfare	Public Order	Military conflict	
			Internal	External
Territorial integrity			Aimed separation	Aggression, invasion, occupation
Effective functioning of state's institutions		Dissent (pembangkangan), Riot (kerusuhan), social upheaval (turmoil) (kekacauan sosial), wide spread crime (penjarahan)	Armed rebellion, military coup	Border, disputes, piracy
Citizen an community	Epidemic, disasters and accident social gap, poverty, etc	Communal and/or class conflict		
Instrument of responses	Effective and responsible governance	Law	Military counterinsurgency and counter coup, preventive diplomacy, and deterrence an defence	

Sumber: Kusnanto Anggoro, 2003. Keamanan Nasional, Pertahanan Negara, dan Ketertiban Umum. Makalah Pembanding Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. Bali, 14-18 Juli 2003.

### a. Konflik militer (Military conflict)

Konflik militer tidak selalu terkait dengan keutuhan wilayah negara. Konflik militer juga bisa berhubungan dengan bekerjanya instansi pemerintah negara (*effective functioning of state's institutions*). Bentuk-bentuk ancaman keamanan nasional yang berkaitan konflik militer dan terganggunya fungsi institusi pemerintahan misalnya: pemberontakan bersenjata dan kudeta militer (internal), dan pelanggaran wilayah, *piracy* (ekternal). Isu keamanan ini hanya akan ditangani



aktor militer jika ancaman yang muncul disertai dengan aksi kekerasan bersenjata dan telah ada kepastian bahwa negara telah mengeksplorasi semua kemungkinan penerapan strategi non-kekerasan.

Di sisi lain ancaman keutuhan teritorial yang terjadi di daerah rawan konflik khususnya di Papua pada umumnya tidak terkait langsung dengan konflik militer atau yang disebut dengan *armed separation* (internal), atau agresi invasi maupun pendudukan wilayah (eksternal). Gerakan separatis yang ada di Papua atau yang disebut OPM berbeda dengan pemberontakan bersenjata, tapi merupakan gerakan pengacau keamanan yang notabene mengancam keamanan nasional yang berkaitan langsung dengan keutuhan wilayah teritorial dan juga bekerjanya fungsi pemerintahan.

Bila dilihat dari motif dan kualitas kejahatan, maka kasus ini yang dianggap paling rawan dan menonjol serta meresahkan masyarakat Papua. Dimana sepanjang tahun 2002 s/d 2004 banyak dilakukan oleh gerakan separatis OPM. Di mana dari 12 kasus kejahatan yang menonjol hanya 4 kasus yang tergolong kasus kriminal biasa, sedangkan selebihnya (8 kasus) terkait dengan gerakan separatisme OPM seperti penembakan terhadap penumpang umum mini bus Isuzu ELF penembakan terhadap rombongan kodam dan polres Jaya Pura, diperbatasan Papua PNG, penyerangan dan pembobolan gudang senjata Makodim 1702 Jaya Wijaya dll.

Hal ini menunjukkan bahwa gerakan separatisme OPM bisa dikatakan lebih dominan pengaruhnya terhadap ancaman keamanan dalam negeri bila dipandang dari sudut dibanding pengaruh ancaman/kejahatan biasa. Hal ini karena menyangkut kepentingan, eksistensi dan keutuhan serta kedaulatan negara. Disamping akan mempengaruhi kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat serta mengganggu berjalannya fungsi-fungsi pemerintah dan mengancam keutuhan NKRI.

- b. Instabilitas/kekacauan tatanan sosial (Public Order) Keutuhan teritorial suatu negara (*territorial integrity*) tidak ada keterkaitan langsung dengan kekacauan tatanan sosial di suatu masyarakat (*public order*). Ini penting bagi setiap pembuat kebijakan untuk tidak terburu-buru mengekshalisi isu kerusuhan atau kekacauan social menjadi isu keamanan yang menghadirkan ancaman nyata terhadap kedaulatan dan keutuhan teritorial suatu negara.

Masalah *public order* lebih terkait dengan tidak berjalannya institusi pemerintahan negara. Misalnya, pemerintah Indonesia yang menjadikan daerah perbatasan atau daerah pulau terluar sebagai prioritas ancaman gangguan keamanan, harus dilihat isu keamanan seperti apa sebagai gangguan keamanan nasional. Apakah memerlukan operasi militer, atau

penegakkan hukum atau pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*). Apakah ancaman keamanan di daerah perbatasan mempengaruhi kondisi kamtibmas atau juga mempengaruhi berfungsinya pemerintahan atau kedaulatan teritorial Indonesia.

Begitu juga, pertikaian antar golongan atau juga pertikaian antar suku/etnik tidak selalu menjadi isu keamanan yang mengancam integritas teritorial suatu negara, tetapi hanya mengganggu berfungsinya pemerintahan negara dan ketertiban umum saja. Jadi dengan demikian semakin jelas bahwa konflik komunal yang terjadi di Papua lebih merupakan domain aparat penegak hukum daripada aparat militer karena terkait dengan penegakan hukum (*law enforcement*).

Adapun bentuk-bentuk kekacauan tatanan sosial yang sangat rawan dan kerap muncul terkait dengan sengketa atas tanah adat (hak komunal) seperti ;

- Konflik intra suku Papua
- Konflik antar suku Papua
- Konflik masyarakat suku Papua melawan pendatang/ perorangan
- Konflik masyarakat suku Papua melawan perusahaan
- Konflik masyarakat suku Papua melawan Pemda
- Konflik masyarakat suku Papua melawan TNI

Pertikaian antar golongan/antar suku, kerusuhan, kekacauan dan penjarahan bisa saja disebabkan terjadinya kegagalan pemerintah baik pusat dan daerah dalam memberikan kenyamanan, kemakmuran dan kesejahteraan. Konflik komunal merupakan eksek dari kesenjangan social yang terjadi di masyarakat sebagai akibat dari kegagalan pemerintah Papua yang tidak mampu menjalankan pembangunan dengan baik. Konflik-konflik komunal yang timbul dari eksek pembangunan tentu memerlukan pendekatan *law enforcement*, disamping pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*)

Jadi dengan demikian dapat disimpulkan bahwa akar persoalan konflik yang terjadi tanah di Papua adalah bersumber pada seputar sengketa tanah batas lahan ganti rugi, pengguguran hak tradisional, faktor sejarah (perang suku), pemberian pemberian atas dasar tertentu, hibah/kontrak pada jaman Belanda, tumpang tindih penjualan tanah serta diperburuk, semakin banyaknya lembaga jual beli tanah, dan kemunculan spekulasi tanah (Suko Bandiyono. 1998:27). Selain itu, adanya instrumen hukum seperti UU Pokok Agraria yang dianggap tidak memihak kepentingan rakyat semakin mempertajam konflik pertanahan di Papua (Suko Bandiyono. 1998:28).

- c. Terganggunya kondisi kedamaian, perekonomian dan ketenangan masyarakat
- 1) Kebijakan pemerintah yang menyangkut pemerataan pembangunan ekonomi rakyat terkadang menimbulkan ketidakpuasan bagi sebagian orang. Kondisi tersebut apabila tidak disalurkan

sebagaimana mestinya akan berdampak negatif dan bisa menimbulkan ancaman bagi keamanan suatu daerah, bahkan bersifat nasional. Selain itu tidak konsistennya penegakan hukum dapat pula menurunkan kewibawaan pemerintah dan gejolak sosial yang berpotensi menimbulkan ketidakstabilan politik.

- 2) Kesenjangan sosial yang makro dapat menimbulkan kecemburuan dan kerawanan, sebab merupakan titik silang berbagai masalah sosial. Kesejahteraan masyarakat yang timpang sebagai akibat tidak meratanya hasil-hasil pembangunan berpotensi menimbulkan gejolak sosial yang menjurus pada kerusuhan dan amuk massa. Seperti api dalam sekam, ketidakpuasan tersebut setiap saat dapat meletup dalam tindak kekerasan ketika masalah sosial terabaikan.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 1. Kesimpulan

##### a. Masalah sosial ekonomi

- 1) Masyarakat Papua merupakan masyarakat yang heterogen dengan berbagai keragaman suku, agama, ras golongan. Walaupun tidak sekalut di Ibukota Negara Jakarta Keragaman tersebut dapat menjadi sumber ancaman keamanan daerah apabila manajemen konflik tidak dikelola dengan baik.
- 2) Menguatnya identitas kelompok yang disebabkan tingkat interaksi antar kelompok yang rendah, eksploitasi sumber daya alam daerah yang berlebihan serta meminggirkan peran putra daerah, dan meningkatnya sengketa tanah adat dengan disertai tendensi militansi serta lemahnya Pemda dalam mengelola sumber daya yang ada seperti sumber daya alam, pendidikan, lingkungan dan tenaga kerja merupakan faktor pemicu konflik Papua.
- 3) Lemahnya deteksi diniterhadap kerawanan sosial pada akhirnya memicu kekerasan antar kelompok sebagaimana terjadi di beberapa belahan wilayah Papua. Terjadinya perbedaan pandangan/kepentingan yang tajam akan menimbulkan gesekan-gesekan sosial.
- 4) Lambatnya proses pembangunan sarana dan prasarana perhubungan, termasuk sistem komunikasi dan terhambatnya interaksi sosial antar etnik, akibat pengkotak-kotakan etnik dan ikatan adat di masing-masing distrik khususnya di wilayah perbatasan, dapat dijadikan peluang oleh kelompok penentang NKRI seperti OPM, untuk dapat mempengaruhi (memprovokasi) masyarakat Papua melalui tekanan bersenjata sehingga timbul rasa kebencian terhadap pemerintah RI.

##### b. Masalah pengelolaan keamanan

Bila dipandang dari sudut ancaman keamanan dalam negeri, maka dapat disimpulkan :

- 1) Ancaman keutuhan teritorial yang terjadi di Papua pada umumnya tidak terkait langsung dengan konflik militer atau yang disebut *Armed separation* tapi justru ancaman lebih dominan dilakukan oleh gerakan separatis OPM yang nota bene dikenal dengan gerakan pengacau keamanan di banding pengaruh ancaman kejahatan kriminal biasa.
- 2) Bahwa terjadinya konflik komunal yang terjadi di Papua adalah merupakan akses dari kesenjangan sosial yang terjadi dimasyarakat sebagai akibat kegagalan pemerintah baik pusat maupun daerah dalam menjalankan pembangunan, sehingga tidak mampu memberikan kemakmuran dan kesejahteraan.
- 3) Konflik komunal yang terjadi di Papua lebih merupakan domain aparat penegak hukum dari pada aparat militer karena fokusnya lebih kearah instabilitas/kekacauan tatanan sosial (Public Order) seperti pertikaian antar kelompok/golongan atau pertikaian antar suku/etnik sehingga mengakibatkan terganggunya fungsi-fungsi pemerintahan negara dan ketertiban umum.

#### 2. Saran

##### a. Bidang sosial Ekonomi

- Lingkup penanganan di bidang sosial ekonomi Diperlukan adanya kebijakan yang kuat terutama pada bidang sosial, ekonomi seperti pembangunan infrastruktur yang memadai, pengembangan dunia usaha, penyediaan sektor tenaga kerja, peningkatan pendidikan dan kesadaran hukum masyarakat serta penegakkan hukum secara konsisten merupakan senjata yang dapat mencegah dan membantu memperkecil terjadinya konflik, kebijakan semacam itu hendaknya dipertimbangkan oleh semua daerah rawan konflik., dalam hal ini termasuk Negara dimana bukti bukti menunjukkan bahwa suatu negara /daerah bisa dikatakan rawan konflik, apabila memenuhi indikator sebagai berikut:
- 1) Semua negara/daerah dengan tingkat pendapatan yang rendah apabila memenuhi indikasi ini dan tingkat perkembangan sumber daya manusia yang rendah pula, karena paling tidak bisa membuktikan teori ekonometri bahwa pendapatan yang rendah berkolerasi dengan konflik.
  - 2) Suatu negara/daerah yang sudah pernah terlibat konflik serius dalam kurun waktu tertentu menunjukkan bukti-bukti bahwa konflik yang terjadi sebelumnya adalah petunjuk yang paling meyakinkan mengenai kemungkinan konflik kembali terjadi.
  - 3) Suatu negara/daerah dengan kesenjangan horisontal yang tinggi dalam bidang politik atau ekonomi, karena negara semacam itu kemungkinan besar akan didera konflik. (contohnya tingkat kesenjangan pendidikan, kesempatan kerja serta kesenjangan sosial ekonomi antara masyarakat kota dan desa secara permanen).
  - 4) Negara dengan rezim politik "menengah" yaitu dalam peralihan dari rezim yang lama (otoriter/

penindas) menuju rezim yang lebih demokratis seperti yang terjadi saat sekarang.

b. Bidang keamanan

Lingkup penanganan bidang keamanan meliputi :

1) Bidang Pre-emptif

a) Pengembangan konsep "community policing" yang berorientasi kepada kualitas pelayanan yang bersifat proaktif kepada masyarakat; mengedepankan keterlibatan masyarakat dalam fungsi kepolisian; membangun komitmen kerjasama masyarakat dalam pencegahan penyelesaian masalah keamanan dan ketertiban umum, serta membangun keterbukaan (membangun kontrak sosial).

b) Pengembangan system kemitraan antara Polri dan masyarakat khususnya *dewan adat Papua* dalam rangka membangun komunikasi antar ketua adat yang selama ini tidak terbina dengan baik sekaligus sebagai deteksi dini terhadap gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat di berbagai daerah rawan konflik di Papua.

c) Mengembangkan "community policing" dalam rangka penegakan hukum guna meningkatkan kesadaran hukum masyarakat agar menumbuhkan solidaritas berbangsa dan bernegara masyarakat terutama di kalangan masyarakat khususnya masyarakat Papua yang memiliki potensi konflik komunal yang besar.

d) Pengembangan kerjasama dan koordinasi dengan TNI sebagai mitra kerja POLRI terutama dalam kerjasama penumpasan sparatis OPM sehingga dapat berjalan efektif serta tidak menimbulkan kerancuan tugas di lapangan.

2) Bidang Preventif

a) Upaya peningkatan pengamanan lingkungan dengan pengembangan system pengamanan lingkungan melalui pemetaan daerah rawan konflik, seperti obyek vital, kantong-kantong daerah minus/miskin, kawasan industri, wilayah perbatasan, dan pulau-pulau terluar.

b) Upaya peningkatan penjagaan dan patroli kepolisian melalui pengembangan system serta dukungan peralatan yang disesuaikan dengan daerah rawan konflik

c) Meningkatkan kerjasama dan kepatuhan hukum masyarakat sejak dini dalam rangka membangun karakter bangsa (*Low Abiding Citizen*).

d) Membangun sistem pemetaan daerah-daerah rawan konflik sehingga mudah dilakukan pengambilan keputusan bila terjadi konflik komunal dan konflik kekerasan.

e) Melakukan penertiban atas kepemilikan senjata api baik intern maupun ekstern dan mengambil tindakan tegas atas penyalahgunaan serta kepemilikan senjata api ilegal.

f) Penyelesaian konflik komunal tidak perlu dilakukan dengan menggunakan kekuatan TNI tetapi cukup dilakukan oleh Polri sesuai kapasitasnya sebagai penegak hukum, pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat termasuk masyarakat/penduduk sipil korban

konflik, disamping mengupayakan terseleenggaranya tertib sosial.

g) Meningkatkan pemberdayaan peran dan penugasan Babinkamtibmas secara optimal terutama pada daerah rawan konflik sehingga dapat menjadi :

(1) Agen terdepan dalam mengemban misi Polri selaku pengayom, pelindung, pembimbing dan pelayan masyarakat.

(2) Agen terdepan dalam mengemban tugas meningkatkan kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat.

(3) Agen terdepan yang dapat memberikan informasi dini kepada pimpinan.

(4) Agen terdepan dalam upaya peningkatan citra polisi serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat melalui pengamanan lingkungannya.

3) Bidang Represif

a) Melakukan penegakan hukum di daerah rawan konflik guna menciptakan kepastian dan keadilan hukum di masyarakat secara konsisten.

b) Melakukan tindakan hukum terhadap para pelaku tindak pidana termasuk sparatis OPM yang mengancam keamanan negara khususnya di daerah Papua sebagai bagian kerjasama dengan TNI dalam rangka menegakan kedaulatan NKRI.

c) Dalam penegakkan hukum di daerah rawan khususnya di Papua Polri tetap harus dapat melakukan tugas-tugas perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada penduduk sipil korban konflik termasuk mengupayakan terseleenggaranya tertib sosial.

TIMPENELITI:

1. Kombes Pol. Atim Supomo, SmIK

2. Kombes Pol. Suroso, SH

3. Reny Masmada, M.M.

4. Drs. Ary Wahyono, M.Si

5. I. M. Urip MSc

6. DR. Chairil M Siregar, MSc

7. AKBP. Rondiah, BSc

8. Kompol. Wadi, SH

9. AKP. Fachrurozi, S.Ag

10. Ida Ayu Rupini

11. AKP. Suyatini

12. AKP. Bambang Hamoko, S.Si