

Suatu Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera); Ringkasan

P.J. Drooglever

Dalam buku ini kami mengikuti secara cermat nasib penduduk bagian barat pulau New Guinea, dimulai dari eksplorasi yang pertama kali dilakukan oleh bangsa Spanyol pada abad ke-16. Ekspedisi Spanyol ini merupakan bagian dari serangkaian penjelajahan yang dilakukan oleh bangsa-bangsa maritim Eropa, yang kemudian mereka gunakan untuk memperluas klaim kekuasaan mereka di wilayah asing. Bab pertama memuat ringkasan sejarah sampai pada masa Perang Dunia Kedua. Hal kunci yang dikemukakan dalam bab tersebut adalah bahwa bagian barat New Guinea secara lambat laun ditarik ke dalam lingkaran pengaruh kekuasaan pusat kolonial Belanda di Batavia. Kepentingan Batavia, yang merupakan ibukota pemerintahan Hindia Belanda, bukanlah soal komersial, karena pada waktu itu New Guinea tidak memiliki banyak hal untuk menarik perhatian perekonomian dunia. Alasan utama keterlibatan Belanda lebih bersifat politik/strategis, yaitu untuk memantapkan batas timur pengaruhnya di Asia. Pada awalnya hal ini diupayakan di bawah hukum internasional dengan mendukung klaim kabur yang dibuat oleh Tidore, yang adalah kaki tangan Hindia Belanda, dan yang telah mengakui kedaulatan Belanda. Sepanjang abad ke-19, atas dasar hukum positif internasional, klaim yang digunakan adalah ada-tidaknya kegiatan-kegiatan nyata yang dilakukan oleh penguasa – hal yang digunakan Belanda untuk membenarkan kedaulatannya di bagian barat New Guinea. Sejak tahun 1856, pemerintah Belanda menyatakan dengan jelas kepada dunia luar bahwa Belanda memandang batas meridian 141 sebagai batas paling timur kekuasaannya. Dengan cara ini suatu batas telah diciptakan, yang kemudian diterima oleh Inggris dan Jerman tanpa melalui perundingan, dan oleh karena itu memperoleh legitimasi internasional.

Sampai pada akhir abad ke-19, klaim-klaim yang dibuat oleh bangsa-bangsa Eropa hanya memiliki arti yang kecil bagi masyarakat setempat. Memang terjadi sejumlah kegiatan perdagangan di daerah pesisir, dan pada tahun 1855 misionaris pertama tinggal di pantai utara tanpa banyak kesuksesan pada awalnya. Keadaan ini berubah ketika pada pergantian abad pusat-pusat pemerintahan Belanda didirikan secara permanen di tiga tempat. Pusat-pusat tersebut berlokasi di Manokwari, Fakfak, dan Merauke. Walaupun hanya sedikit sumberdaya yang tersedia untuk menyelenggarakan kegiatan di pusat-pusat pemerintahan ini, perkembangan ini menandai dimulainya reformasi dunia orang-orang Papua di bagian barat New Guinea yang sebelumnya terpisah-pisah. Seiring dengan pelayanan para misi dan

pusat-pusat pemerintahan, terjadilah secara bertahap ekspansi budaya Barat dan pengaruh ekonomi di daerah pesisir pantai, sementara daerah pedalaman juga dieksplorasi dan dipetakan sedikit demi sedikit. Ketika pecah Perang Dunia II, terciptalah kondisi-kondisi bagi terbentuknya suatu masyarakat Papua baru. Perkembangan ini berorientasi kekristenan. Masuknya Belanda juga mengakibatkan kontak yang lebih erat antara orang-orang Papua dengan masyarakat di kepulauan Indonesia yang lain, yang melakukan kegiatan-kegiatan di New Guinea. Mereka ini adalah orang-orang Ambon di utara dan orang-orang Kai di bagian selatan. Mereka bertugas di Papua setelah menyelesaikan pelatihan di lembaga-lembaga yang didirikan oleh para misionaris di pulau-pulau mereka. Hal ini juga menciptakan garis pemisah antara masyarakat Protestan di utara dan Katolik di Selatan, walaupun garis ini tidak secara tegas menunjukkan perbedaan itu.

Ada jarak yang lebar antara para pejabat, guru, dan petugas gereja orang Ambon dan Kai di satu pihak dan masyarakat Papua di pihak lain. Kelompok yang disebutkan pertama ini memandang remeh orang-orang Papua yang kurang maju dan memperlakukan mereka dengan remeh pula. Orang-orang Papua, yang sudah lama menaruh sikap curiga kepada orang-orang pendatang, atau disebut 'amberi', yang merampok daerah pesisir mereka dengan pelayaran hongri Ternate dan Tidore, semakin tidak suka kepada kaum pendatang ini. Ketidaksukaan ini tidak begitu terjadi terhadap orang-orang Eropa yang sebenarnya bertanggung jawab terhadap kehadiran orang-orang Maluku yang menduduki posisi menengah ini. Tanpa orang-orang Maluku ini, berbagai kegiatan pembangunan tidak mungkin dilakukan. Sikap anti-pendatang ini adalah bentuk negatif dari kesadaran identitas diri sendiri orang-orang Papua.

Perkembangan nasionalisme Indonesia tidak menyentuh orang-orang Papua sama sekali. Hal ini tidak saja karena tingkat perkembangan mereka yang masih rendah, tetapi juga terkait dengan komunikasi satu-arah dengan seluruh kawasan Hindia Belanda. Mereka yang disebutkan belakangan mengunjungi New Guinea, tetapi kecuali beberapa pelayaran ke pulau-pulau yang dekat, orang-orang Papua tidak mengunjungi pusat-pusat Hindia Belanda yang memang memiliki sangat sedikit untuk ditawarkan kepada orang-orang Papua. Hanya ada satu kasus di mana orang-orang Papua dikirim ke Jawa untuk disekolahkan, dan pada waktu itu mereka merasa seperti ikan yang dikeluarkan dari dalam air.

Perang Dunia Kedua dan peristiwa-peristiwa sesudahnya semakin memperlebar jarak ini. Sentimen anti-amberi diperkuat karena para aparat Maluku digunakan sebagai eksekutor tindakan-tindakan paksa orang-orang Jepang. Keadaan tersebut mirip dengan keadaan di bagian Indonesia yang lain, di mana hal yang sama juga terjadi. Ini adalah satu-satunya kejadian yang mirip antara yang terjadi di New Guinea dan di Indonesia. Tidak ada gerakan nasionalis di New Guinea yang terbentuk karena sikap anti-Belanda akibat pendudukan oleh pihak luar.

Keadaan serba kacau akibat perang mengakibatkan timbulnya gerakan-gerakan kebudayaan lama di sejumlah tempat. Di Biak, hal ini muncul dalam bentuk gerakan mesianis, yang juga memasukkan elemen-elemen zaman baru. Untuk pertama kalinya masyarakat Papua membicarakan suatu bendera Papua dan suatu Negara Papua, tetapi merupakan bagian dari ide-ide lama. Inilah Koreri, yang dibahas dalam bab dua.

Bab dua ini juga menunjukkan bahwa New Guinea, dalam banyak hal, memiliki sejarah penjajahan yang berbeda dengan bagian-bagian lain di Indonesia. Hanya sebagian New Guinea yang dijajah oleh Jepang. Pengaruh Belanda terus berlangsung di daerah selatan dan di pedalaman. Pendudukan Jepang pun hanya berlangsung singkat, dan pulau-pulau ini sudah dibebaskan oleh tentara Amerika pada pertengahan tahun 1944. Belanda juga terlibat dalam pembebasan ini, dan segera mengendalikan pemerintahan. Akibatnya, penyelenggaraan kembali pemerintahan di New Guinea terjadi jauh sebelum proklamasi kemerdekaan Indonesia di Jawa pada tanggal 17 Agustus 1945. Dengan beberapa pengecualian, revolusi Indonesia tidak menyentuh New Guinea. Di bawah kendali kuat dan bersemangat Komisaris Polisi Van Eechoud, dimulailah kembali gagasan-gagasan pemerintahan yang dikembangkan sebelum masa perang, tetapi dengan suatu penekanan baru. Sebagai pemegang otoritas atas dunia orang Papua, ia memahami dengan baik keadaan-keadaan khusus yang dihadapinya. Dengan mempertimbangkan revolusi yang sementara berlangsung di wilayah-wilayah lain Hindia Belanda, Komisaris Van Eechoud mulai menciptakan kelompok elit Papua yang diharapkan dapat memimpin masyarakat mereka sendiri selama masa yang kompleks itu. Kebijakan pemerintahan ini dilakukan dengan dukungan sumberdaya yang lebih baik dibandingkan sebelumnya, dan terjadi sesudah penyerahan kedaulatan atas bagian Indonesia yang lain. Bab enam membahas perkembangan ini sampai sekitar tahun 1958. Dengan berbekal pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh di wilayah yang sekarang bernama Indonesia, dilakukanlah sejumlah upaya untuk menciptakan suatu contoh koloni yang semakin dianggap oleh Belanda sebagai suatu kesatuan yang harus dipisahkan dari Indonesia.

Revolusi Indonesia dan penyerahan kedaulatan pada tanggal 27 Desember 1949 berpengaruh terhadap perkembangan di bagian barat New Guinea dan dalam dekade-dekade sesudahnya. Bab tiga menjelaskan dengan agak terinci tentang kebijakan yang diambil oleh Belanda mengenai peristiwa-peristiwa sejarah ini, dan hubungannya dengan New Guinea. Dalam bab ini juga dibahas bahwa konsep hak penentuan nasib sendiri adalah kunci kebijakan Belanda. Hak penentuan nasib sendiri dikembangkan pada awal Perang Dunia Kedua, khususnya oleh Amerika, sebagai salah satu tujuan perang. Hal tersebut adalah salah satu bentuk kebijakan emansipasi dalam bentuknya yang lebih awal, yang, menurut Belanda, diberlakukan di wilayah nusantara pada beberapa puluh tahun pertama abad ke-20. Perkembangan yang terjadi berbeda, karena pandangan yang berlaku waktu itu adalah bahwa belum saatnya kebijakan ini diberlakukan

secara penuh. Keinginan untuk mempertahankan hubungan yang permanen – yaitu versi Belanda atas ambisi-ambisi imperial Eropa – juga merupakan salah satu penghalang diberlakukannya kebijakan ini. Sesudah tahun 1945, keenganan ini mulai satu per satu ditinggalkan. Di bawah kepemimpinan Letnan Gubernur Jenderal Van Mook, dicarilah jalan keluar dengan menggunakan perangkat hak penentuan nasib sendiri yang baru saja menjadi bagian dari Piagam Perserikatan Bangsa-bangsa. Pada waktu itu dibuat pembedaan antara hak menentukan nasib sendiri Indonesia secara keseluruhan, dan hak menentukan nasib sendiri daerah-daerah bagiannya. Hal ini tidak saja merupakan akibat dari kemajuan yang tidak merata dan perbedaan derajat revolusi yang terjadi di berbagai tempat di kepulauan nusantara, tetapi juga, dari sisi pandang Belanda, merupakan suatu instrumen siasat untuk menyalurkan revolusi itu ke arah yang dapat mereka terima. Hak penentuan nasib sendiri itu dengan demikian dibuat sesuai dengan kepentingan dan ambisi Belanda.

Hal ini kemudian menghasilkan sistem federalisme, yang kemudian, di dalam hubungan yang lebih luas antara Belanda-Uni Indonesia dengan suatu federasi Indonesia, memberikan ruang hak bagi kawasan-kawasan untuk menentukan posisi mereka sendiri. Kerangka struktur ini termuat dalam persetujuan Linggadjadi antara Belanda dan Republik Indonesia. Konsepnya dimulai oleh kedua belah pihak pada bulan November 1946. Negara-negara bagian itu diberi nama, dan diharapkan mereka akan membentuk federasi. Tetapi tidak jelas apakah hal ini memang bisa terjadi atau tidak. Akibatnya, dalam pasal 3 perjanjian itu diatur bahwa apabila penduduk di suatu daerah menunjukkan secara `demokratis' bahwa mereka masih belum mau mengikuti federasi, maka daerah tersebut akan diberikan hubungan khusus dengan Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Belanda.

Ketika draft tersebut dibahas oleh kabinet Belanda, diputuskan bahwa pengaturan yang terpisah akan dibuat untuk New Guinea, karena penduduknya dianggap masih belum mampu untuk menentukan nasib mereka sendiri. Proteksi Belanda masih dilanjutkan untuk waktu yang lebih lama. Anggapan bahwa orang-orang Papua belum dapat menentukan nasib mereka sendiri langsung menciptakan masalah, karena alasan itu tidak ditetapkan melalui cara-cara demokratis. Pasal 3 dengan demikian menciptakan masalah bagi dirinya sendiri. Pemerintah dan parlemen Belanda berupaya untuk meluruskan hal ini dengan cara memasukkannya langsung ke dalam persetujuan, tetapi ditolak oleh Indonesia. Karena kedua belah pihak membutuhkan, Perjanjian Linggadjadi ditandatangani pada bulan Maret 1947, walaupun belum dicapai kesepakatan atas soal New Guinea.

Sesudah itu berlangsunglah konsultasi intensif antara Belanda dan Republik Indonesia, yang sempat terhenti oleh masa-masa konflik militer sampai pada akhir 1949. Salah satu masalah yang dipersoalkan adalah organisasi Negara Indonesia merdeka di waktu akan datang. Belanda terus berpegang pada konsep negara federal, sementara

Republik, walaupun di atas kertas menyetujui konsep Belanda ini, dalam kenyataannya tidak mau melepas ide Negara Kesatuan. Selama perundingan-perundingan ini berlangsung, persoalan New Guinea selalu menjadi latar belakang. Alasan-alasan yang dikemukakan oleh Belanda tentang perlunya memberikan perlakuan khusus kepada New Guinea di antaranya adalah sangat rendahnya kemajuan, karakter nasional yang sama sekali berbeda, dan hampir tidak ada paham nasionalis Indonesia di kalangan orang-orang Papua. Selain itu, alasan lain yang disampaikan adalah bahwa orang-orang Belanda yang lahir di Indonesia memerlukan tempat mereka sendiri di bawah cahaya matahari tropis di New Guinea, walaupun bendera Belanda sudah tidak lagi berkibar di seluruh kepulauan nusantara.

Komisaris van Eechoud, melalui konsultasi dengan kelompok-kelompok oposisi di Belanda, melihat kesempatan untuk tetap fokus pada posisi khusus wilayah yang telah dipercayakan kepadanya ini. Ia memanfaatkan dengan baik peluang-peluang pertambangan di New Guinea. Bab empat membahas tentang pentingnya hal-hal ini serta sejumlah alasan lain. Masing-masing alasan itu secara terpisah-pisah tidak cukup kuat sehingga mengandung resiko tidak tercapainya persetujuan Belanda dengan Republik. Tetapi kombinasi dari semua alasan itu terbukti cukup ampuh. Belanda memiliki posisi yang kuat selama Konferensi Meja Bundar (KMB) tahun 1949, dan untuk pertama kali New Guinea tidak dimasukkan dalam pengalihan kedaulatan, sebagaimana tampak dalam Perjanjian Penyerahan Kedaulatan. Pasal 1 menyatakan bahwa Belanda menyerahkan secara penuh kedaulatan atas Indonesia kepada Republik Indonesia Serikat, sementara pasal 2 mengatur bahwa New Guinea tidak dimasukkan ke dalam penyerahan kedaulatan pada masa itu. Jalan keluar bagi persoalan ini diusahakan untuk dicapai dalam jangka waktu setahun.

Walaupun begitu, kata-kata yang digunakan tidak cukup tegas dan dapat ditafsirkan dalam beberapa cara. Sebagaimana akan tampak jelas kemudian, dan sebagaimana telah diduga oleh para ahli, Belanda membebani diri dengan banyak masalah. Reaksi berbagai pihak pada awalnya tidak terlalu pesimistis, karena mereka berharap bahwa jawaban terhadap masalah-masalah tersebut mungkin dapat diperoleh melalui hubungan erat antara Belanda-Uni Indonesia dengan federasi Indonesia. Tetapi, hal ini tidak pernah terjadi, karena federasi yang diharapkan itu dihapus oleh pihak-pihak di Indonesia enam bulan sesudah federasi tersebut dibentuk, dan tidak ada atau sangat sedikit keinginan Indonesia untuk membuat Uni berfungsi. Dalam keadaan seperti ini, tidak mungkin untuk merancang suatu pengaturan mengenai New Guinea yang diterima oleh semua pihak. Berbagai peristiwa yang terkait dengan hal ini dibahas dalam bab lima. Pemerintah Belanda berpegang pada penafsiran bahwa dalam naskah KMB hak Belanda tetap dijamin untuk melanjutkan pelaksanaan kedaulatan. Pemerintah Indonesia mengambil pandangan yang berbeda, dan menolak untuk bekerjasama melalui keputusan yang ditetapkan oleh Mahkamah Internasional. Indonesia kemudian

mengambil posisi yang lebih mendasar, yaitu bahwa New Guinea telah dimasukkan ke dalam proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, dan bahwa perundingan dengan Belanda hanya bisa dilakukan atas dasar kenyataan tersebut. Dengan demikian, perundingan yang akan dilakukan hanyalah tentang bagaimana kontrol atas New Guinea dialihkan kepada Indonesia, tetapi bukan tentang prinsip kedaulatan atau hak-hak orang-orang Papua. Karena keadaan seperti inilah, maka pembicaraan-pembicaraan selanjutnya antara Belanda dan Indonesia tidak menghasilkan apa-apa. Hal ini sebetulnya sudah dapat diketahui pada musim semi 1951, tetapi paku terakhir yang dibenamkan ke dalam peti mati itu terjadi ketika konferensi di Jenewa gagal diselenggarakan pada akhir tahun 1955/awal tahun 1956. Penyebabnya adalah berbagai perkembangan internal Indonesia dan hubungan Indonesia dengan Belanda yang memburuk dengan begitu cepat. Pada bagian ini ditekankan tentang pernyataan yang sering dibuat oleh Belanda bahwa New Guinea bukanlah alasan terjadinya konflik, tetapi bahwa New Guinea selalu digunakan oleh pemerintah Indonesia untuk memperuncing masalah. Pernyataan Belanda ini sudah barang tentu tidak bisa mengingkari fakta bahwa New Guinea memang bagian dari konflik antara Belanda dan Indonesia. Tanpa New Guinea, sebagian fokus sengketa Belanda dan Indonesia sudah lama hilang.

Dalam pasal tujuh, perhatian diarahkan kepada perkembangan-perkembangan di Indonesia dan situasi internasional pada paruh kedua tahun-tahun limapuluhan. Berakhirnya pemberontakan daerah-daerah luar di Indonesia terhadap pemerintah pusat di Jakarta, dan gagalnya upaya Amerika untuk mengintervensi dengan mendukung para pemberontak, memiliki peranan yang besar terhadap berubahnya posisi Amerika Serikat. Sejak saat itu, Indonesia memperoleh lebih banyak dukungan internasional, dan dukungan internasional itu kemudian menjadi semakin intensif selama masa Perang Dingin. Semua perkembangan ini berujung pada perlombaan senjata di katulistiwa, karena baik Rusia maupun Amerika Serikat yang sementara mendukung sekutu masing-masing berusaha saling mengalahkan dalam memberikan senjata kepada Indonesia, sepanjang sejumlah kondisi terpenuhi. Tekanan yang terus meningkat itu benar-benar mendesak Belanda. Dalam bab ini dibahas secara terpisah hubungan Amerika Serikat dan Belanda, yang menunjukkan bahwa pemerintah Amerika, sampai tahun 1960, masih siap untuk melancarkan sejumlah tekanan kepada pemerintah Indonesia agar tidak melakukan tindakan bermusuhan terhadap sekutu Amerika Serikat di Eropa ini. Dua Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, yaitu Dulles dan Herter, berturut-turut memberikan kepastian kepada rekan mereka Menlu Belanda Luns dalam pernyataan-pernyataan yang agak umum bahwa Belanda dapat mengandalkan bantuan Amerika dalam keadaan darurat. Dalam bagian ini ditunjukkan bahwa jaminan ini memang mempunyai arti yang penting, tetapi jaminan itu sendiri selalu dikalimatkan sedemikian rupa sehingga pemerintah Amerika Serikat sendirilah yang bebas untuk menentukan kapan ia akan memberikan bantuan, dan sejauh mana campur tangan itu akan dilakukan.

Dengan begitu banyak dukungan yang diberikan pada saat yang sama kepada Indonesia, kementerian luar negeri Amerika Serikat terpaksa berusaha memuaskan kedua belah pihak – suatu keadaan yang tidak gampang untuk dipertahankan. Pembahasan internal tentang kemungkinan adanya kebijakan alternatif dilangsungkan di Washington. Tindakan-tindakan Amerika yang saling bertentangan ini juga menimbulkan ketidakpercayaan di Belanda, tetapi Menlu Luns dapat meyakinkan kabinet Belanda dengan secara teratur menginformasikan kabinet tentang jaminan-jaminan yang diberikan oleh Menlu Dulles maupun Herter itu. Walaupun begitu, kabinet Belanda telah belajar bahwa dukungan internasional hanya dapat diperoleh apabila Belanda sendiri mengambil langkah-langkah yang diperlukan. Hal ini kemudian berujung pada keputusan untuk mengirim kapal induk Karel Doorman pada tahun 1960 untuk memperkuat pertahanan New Guinea untuk sementara waktu. Selain membicarakan tentang sikap Amerika, di dalam bab ini juga dibahas tentang posisi Australia. Sebagai penguasa bagian timur New Guinea, dan sebagai tetangga Indonesia yang paling dekat, Australia memandang dirinya sebagai pihak yang terlibat secara erat dalam masalah ini untuk Belanda. Pemerintah Canberra umumnya berpihak pada Belanda, sebagaimana terlihat dari rencana-rencana kerjasama antarpermerintah. Walaupun begitu Australia menyadari bahwa ia tidak dapat mendukung Belanda apabila Amerika Serikat tidak memiliki pandangan yang sama tanpa syarat.

Bab delapan membahas pengucilan terhadap Indonesia, bagaimana Indonesia mempersenjatai diri, dan sikap setengah hati Washington yang mengakibatkan ketidakpastian di kalangan rakyat Belanda. Hal ini semakin diperkuat oleh perilaku Gereja Reformasi Belanda dan banyak oposisi terpisah yang dilakukan oleh wartawan Oltmans, pengusaha Rijkens, dan Profesor Duynstee dari Nijmegen. Lebih dari itu, momentum dekolonisasi juga semakin mantap secara internasional karena Belgia mundur tergesa-gesa dari Congo. Semua faktor ini secara bersama-sama memperlemah dukungan di Belanda terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah pada waktu itu. Keadaan ini terjadi ketika Koalisi Merah-Katolik di bawah pemerintahan Perdana Menteri Drees mundur, dan diganti oleh koalisi tengah-kanan yang dipimpin oleh J. De Quay dari Partai Rakyat Katolik. Partai Demokratik Sosial menjadi oposisi, di mana para anggotanya secara bebas mengkritik kebijakan yang diambil pemerintah. Perdana Menteri yang baru, dan beberapa orang anggota kabinetnya, juga tidak terlalu yakin dengan efektivitas kebijakan itu. Tujuan kebijakan itu tidak ditinggalkan, tetapi cara-cara pencapaian yang lebih efektif harus dicari. Dalam kaitan ini, peranan penting diserahkan kepada Sekretaris Negara Th. Bot, yang terlibat dalam KMB dan sesudahnya, dan yang memiliki ide untuk menginternasionalisasi pemerintahan New Guinea pada tahun 1950. Melalui cara ini ia berharap untuk memperoleh dukungan internasional terhadap kebijakan yang diambil oleh Belanda. Sesudah menjadi Sekretaris Negara dan diberikan tanggung jawab administratif khusus

atas New Guinea, Bot mengangkat idenya kembali pada tahun 1960 dalam bentuk pembahasan-pembahasan dan pengembangan dokumen. Perdana Menteri De Quay bersedia untuk mempertimbangkan upaya-upaya Bot ini.

Awalnya, apa yang dikemukakan Bot berlawanan dengan yang diinginkan oleh Luns, tetapi sang Menteri tetap didesak untuk maju dengan gagasannya ini, walaupun tidak memperoleh dukungan penuh kabinet, dan karena ketidaksetujuan Amerika pada waktu itu terhadap pelayaran kapal induk Karel Doorman. Luns juga tidak menginginkan perang tanpa ada jaminan yang lebih kuat dari Amerika Serikat. Di Amerika Serikat sendiri tampil seorang presiden baru ke tampuk kekuasaan. Ia adalah John F Kennedy dari Partai Demokrat, dan waktu itu tidak jelas bagaimana kira-kira sikapnya terhadap persoalan New Guinea. Langkah-langkah awal tentang kemungkinan keterlibatan internasional secara terbatas mulai dibuat secara hati-hati pada tahun 1960. Satu tahun sesudahnya mulai dikembangkan Rencana Luns, kemudian diajukan ke Majelis Umum PBB. Rencana Luns ini berisi tawaran untuk menempatkan New Guinea di bawah pemerintahan internasional, dengan syarat bahwa Indonesia tidak terlibat di dalamnya. Walaupun begitu, rencana ini ditarik kembali karena pembicaraan-pembicaraan awal di Majelis Umum menunjukkan bahwa rencana ini terlalu jauh untuk dibicarakan oleh Majelis. Pada umumnya para anggota berpendapat bahwa Belanda harus berdialog terlebih dahulu dengan Indonesia. Segera sesudah pertemuan itu berakhir, Presiden Sukarno mengumumkan bahwa ia sementara mempersiapkan komando operasi yang bertugas untuk menduduki New Guinea dengan kekuatan bersenjata. Hal ini berarti bahwa Belanda berada di bawah tekanan beberapa pihak sekaligus. Sesudah melakukan serangkaian diskusi yang cermat tentang kemungkinan-kemungkinan yang bisa terjadi dan tujuan-tujuan yang ingin dicapai, dengan terpaksa Belanda mengumumkan pada tanggal 2 Januari 1962 bahwa Belanda bersedia untuk melibatkan Indonesia dalam pembicaraan-pembicaraan mengenai masa depan New Guinea. Hal ini juga berarti bahwa Belanda akan langsung berhadapan dengan asumsi bahwa Indonesia telah memiliki kedaulatan atas wilayah tersebut sejak tahun 1945, sehingga hal-hal yang perlu didiskusikan hanyalah tinggal bagaimana penyerahan kedaulatan itu dilakukan.

Kemajuan negosiasi antara Belanda dan Indonesia di bawah tekanan Amerika, dan ancaman tindakan militer Indonesia dibahas dalam bab sembilan. Pertama, ada kurun waktu di mana masing-masing pihak saling bertahan dan tidak mau mundur dari posisi masing-masing. Luns menunjukkan bahwa ia siap untuk berbicara, tetapi dengan sejumlah syarat. Salah satu faktor penting yang mempengaruhi sikapnya ini adalah karena ia berharap bahwa Indonesia akan runtuh entah secara politik atau militer selama masa perundingan, sehingga sesudah itu ia dapat mempengaruhi Amerika untuk mengambil posisi yang lebih menguntungkan Belanda. Untuk memastikan bahwa Belanda siap menghadapi semua kemungkinan, sistem pertahanannya di New

Guinea semakin diperkuat. Tetapi, apa yang terjadi ternyata tidak sesuai dengan harapan Luns. Pemerintahan Kennedy ternyata tidak banyak memberikan harapan untuk memperkuat pertahanan Belanda di New Guinea. Sebaliknya, Kennedy bahkan menekan Belanda secara politik. Juga menjadi jelas bahwa justru Indonesialah yang mampu meningkatkan kekuatan militernya. Laporan-laporan intelijen menunjukkan bahwa Indonesia akan siap untuk mengirim sejumlah besar angkatan bersenjata ke New Guinea pada pertengahan tahun 1962. Pada bulan April, kebuntuan ini dapat dipecahkan oleh suatu usulan Amerika Serikat yang telah lama dikembangkan di Kementerian Luar Negeri. Usulan ini dikenal dengan nama Rencana Bunker, di mana New Guinea akan diserahkan ke Indonesia melalui suatu masa singkat pemerintahan PBB. Persoalan tentang bagaimana seharusnya Belanda menanggapi usulan Amerika Serikat ini mengakibatkan kabinet Belanda terpecah. Sesudah pembicaraan yang berlangsung cukup lama, pemerintah Belanda menyetujui rencana ini sebagai titik awal negosiasi dengan Indonesia, walaupun mereka akan berupaya untuk tetap memperjuangkan hak penentuan nasib sendiri orang-orang Papua sejauh mungkin.

Drama ini berakhir dengan ditandatanganinya Persetujuan New York pada tanggal 15 Agustus 1962, yang berisi kurang lebih mengenai suatu pengaturan tentang penyerahan kekuasaan sesegera mungkin kepada PBB, yang kemudian dilanjutkan dengan penyerahan ke Indonesia beberapa waktu kemudian. Sebagai konsesi, seperti yang diharapkan oleh Belanda, suatu Tindakan Pemilihan Bebas akan dilakukan sebelum akhir tahun 1969, yaitu melalui cara di mana orang-orang Papua akan memilih apakah mereka ingin tetap bersama Indonesia atau tidak. Persetujuan New York ini, sama seperti semua kesepakatan yang dibuat sebelumnya dengan Indonesia, adalah suatu dokumen yang pengkalimatannya dibuat kabur untuk sejumlah hal prinsip, sehingga merugikan Belanda. Hal ini merupakan cermin dari lemahnya posisi tawar Belanda. Ketidakpastian ini khususnya mengenai berapa lama transisi berlangsung, dan jaminan mengenai pelaksanaan referendum yang diterima secara internasional. Tanggung jawab mengenai hal yang disebutkan terakhir ini diserahkan sepenuhnya kepada Indonesia, dan PBB hanya memiliki tugas untuk membantu apabila Indonesia memintanya. Kekaburan ini sebetulnya ada manfaatnya juga bagi Belanda, karena dengan begitu Belanda dapat menghibur diri dengan mengatakan bahwa ia telah berusaha berbuat yang terbaik bagi orang-orang Papua. Pendapat seperti ini selalu disampaikan oleh Belanda dengan bersemangat kepada dunia luar dalam berbagai kesempatan. Tetapi, di dalam negeri semua orang tahu bahwa bukan seperti itu keadaannya. Ketika persetujuan itu ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 1962, Dewan Menteri Belanda kecewa dengan hasilnya yang jelek itu, sementara Luns secara terbuka mengkritik pemerintah Amerika Serikat.

Bab-bab akhir dari buku ini membahas tentang kejadian-kejadian di New Guinea. Di sela-sela pemaparan tersebut, dibahas juga mengenai

berbagai perkembangan internasional dan bagaimana reaksi di Belanda. Bab 10 membahas tentang tahun-tahun terakhir pemerintahan Belanda di New Guinea. Sesudah Bot menduduki jabatannya, berbagai upaya dilakukan untuk mempercepat pendidikan bagi orang-orang Papua. Akibatnya mereka bisa terlibat sebagai faktor politik. Dewan-dewan daerah dibentuk untuk masing-masing wilayah, dan Dewan New Guinea dibentuk untuk seluruh New Guinea. Melalui panggung-politik ini sejumlah kecil orang-orang Papua mampu mengembangkan inisiatif-inisiatif baru untuk masa depan politik mereka dan memperkenalkan diri kepada publik Belanda. Bab 11 menjelaskan perkembangan ini. Melalui inisiatif-inisiatif dimaksud, orang-orang Papua mengembangkan organisasi-organisasi mereka sendiri. Di dalam pernyataan-pernyataan yang mereka buat, tampak bahwa mereka dengan penuh semangat memperjuangkan hak penentuan nasib sendiri. Dalam pada itu, mereka juga mengindikasikan harapan mereka kepada Belanda untuk tidak meninggalkan mereka dahulu. Kemerdekaan serta merta adalah hal paling terakhir yang mereka inginkan. Sikap mereka terhadap Indonesia pada umumnya sangat hati-hati, walaupun ada sejumlah pengecualian.

Secara umum, sikap ini mencerminkan kebijakan yang diambil oleh pemerintah Belanda. Sikap ini diarahkan untuk mencapai kemerdekaan yang lebih luas, tetapi dikembangkan dalam konteks konflik yang begitu agresif dengan Indonesia. Pokok-pokok kunci dari kebijakan ini adalah pembentukan Dewan New Guinea pada bulan April 1961, yang diikuti dengan penetapan bendera dan lagu pada tahun yang sama. Pembentukan Dewan New Guinea dilakukan dengan persiapan yang cermat dengan tujuan agar badan politik ini memiliki tingkat keterwakilan sebaik mungkin. Penetapan Bendera dan Lagu berlangsung lebih cepat. Inisiatifnya sepenuhnya berasal dari pihak orang-orang Papua, tetapi kemudian diterima oleh penguasa Belanda. Dan secara mengejutkan bendera dan lagu itu dengan cepat disahkan dalam suatu ordinansi. Harus diingat, bahwa peristiwa ini terjadi ketika Luns berusaha, namun gagal, untuk menjual idenya itu kepada PBB. Pengibaran bendera pertama kali dilakukan pada tanggal 1 Desember 1961, yang disambut dengan sukacita di mana-mana. Orang-orang Papua di bagian barat New Guinea ini sekarang memiliki simbol identitas mereka sendiri yang diterima secara meluas. Tidak saja Papua yang memiliki pemahaman seperti itu, tetapi juga Jakarta. Soekarno memandang pengibaran bendera itu sebagai penolakan langsung terhadap proklamasi 1945, dan pasti merupakan awal pembentukan negara Papua. Pidato Trikora yang dikumandangkannya, di mana ia mengumumkan serangan ke New Guinea, bertujuan untuk menghantam perkembangan ini.

Di dalam bab ini pula ditunjukkan bahwa penafsiran sebagaimana dimaksud itu ditolak oleh Belanda. Bendera yang dikibarkan itu dianggap sebagai bendera daerah, bukan dalam pengertian sebagai bendera negara baru. Keputusan akhir mengenai hal ini haruslah sepenuhnya diserahkan kepada orang-orang Papua melalui hak

penentuan nasib sendiri. Bahkan, menjadi sangat jelas pada waktu itu bahwa perundingan dengan Indonesia tidak bisa dihindari, dan bahwa hal ini lebih baik segera diberitahukan kepada orang-orang Papua. Dalam kenyataannya hal ini memang dilakukan, walaupun sulit bagi Belanda untuk menyampaikan hal tersebut secara terbuka dan lugas, terutama karena begitu banyak orang Papua yang tidak menyukai gagasan ini. Selama jangka waktu bertahun-tahun, Indonesia telah dipandang sebagai musuh – musuh yang tidak saja membuat komentar negatif tentang apa yang terjadi di Papua, tetapi juga musuh yang terus menerus memprovokasi keadaan dengan penyusupan-penyusupan militer yang harus dihalau oleh Belanda dengan bantuan polisi Papua. Dari akhir tahun 1961, tingkah laku Jakarta, baik dalam bentuk kata-kata maupun perbuatan, jelas tampak sebagai ancaman. Sulit sekali untuk secara tegas bersikap netral dalam keadaan seperti ini. Walaupun begitu, para elit Papua akhirnya menyadari tentang pentingnya bersikap seperti itu. Ketika menjadi jelas pada tanggal 15 Agustus 1962, bahwa hari-hari pemerintahan Belanda akan segera berakhir, dilangsungkanlah pembicaraan yang intensif di kalangan para elit Papua ini tentang posisi mereka. Tujuan utama masih tetap berupa penentuan nasib sendiri, tetapi untuk itu harus dicapai hubungan yang baik dengan Indonesia. Oleh karena itu, kami mengemukakan pada bagian akhir bab sebelas, bahwa lapisan teratas masyarakat Papua, walaupun jumlahnya sedikit dan baru dalam tahap awal perkembangan, memiliki pemahaman yang mengagumkan tentang realitas ini. Pada awal bulan September, kongres Papua yang diselenggarakan secara cepat memutuskan untuk menerima konsekuensi dari persetujuan ini. Mereka yang hadir dalam kongres itu menerima kedatangan Indonesia, tetapi juga memutuskan untuk tetap berpegang pada Tindakan Pemilihan Bebas yang termaktub dalam Persetujuan New York.

Dalam Pasal 12 kami membahas tentang kurun waktu New Guinea di bawah bendera PBB dan tahun-tahun pertama di bawah pemerintahan Indonesia, mulai dari tahun 1962 ke depan. Pemerintahan PBB tidak memiliki kekuasaan sebagaimana yang seharusnya. Mereka tidak memiliki kemauan dan keahlian untuk menjalankan masa peralihan itu secara netral dalam pengertian yang sebenar-benarnya. Walaupun begitu, PBB mampu mengorganisir mundurnya pemerintahan Belanda dan mengalihkan tugas-tugas tersebut ke pihak Indonesia yang menggantikan Belanda. Pada awalnya, para pejabat dan polisi Papua menyelenggarakan banyak dari tugas-tugas ini, terutama pada tingkat pemerintahan lokal. Pada saat yang sama, para petugas pemerintah dan serdadu Indonesia masuk dalam jumlah yang jauh lebih besar dari yang direncanakan, dan secara cepat mengambil alih kontrol. Secara terbuka mereka menekan orang-orang Papua untuk berpihak kepada Indonesia, termasuk untuk melupakan impian penentuan nasib sendiri. Lebih dari itu, tanda-tanda pertama tindakan kekerasan oleh militer Indonesia segera terlihat. Hal ini terus mewarnai tindakan pemerintahan yang baru ini dalam dekade-dekade selanjutnya. Kegagalan ekonomi terjadi secara cepat bersama-sama dengan menurunnya kepastian hukum, serta hilangnya hak-hak masyarakat sipil di semua bidang. Selain itu,

semua yang terkait dengan Belanda dihancurkan secara sistematis, dan digantikan dengan paham-paham Indonesia sesuai dengan demokrasi terpimpin. Hal ini mengakibatkan semakin meningkatnya reaksi negatif orang-orang Papua. Daerah pedalaman Manokwari, khususnya, terus menerus melawan sejak tahun 1965, yang kemudian diperangi dengan tindakan militer yang keras. Jumlah korban dengan cepat meningkat menjadi ribuan.

Pada awalnya orang-orang Papua yang paling sadar politik menggantungkan harapan pada Tindakan Pemilihan Bebas. Tetapi, ternyata Indonesia hanya menunjukkan sedikit sekali minat untuk melaksanakan Tindakan Pemilihan Bebas ini secara benar. Sikap Jakarta berubah ketika Soeharto memegang tampuk kekuasaan sebagai presiden Indonesia yang baru. Ketika ia mulai memerintah, negara dalam keadaan kacau dan ekonomi porak poranda, sementara ia sangat memerlukan kredit internasional. Untuk itu, Indonesia harus memperoleh respek internasional. Indonesia harus menunjukkan bahwa ia mampu untuk patuh kepada ketentuan-ketentuan internasional. Tindakan Pemilihan Bebas, yang merupakan bagian terakhir dari Persetujuan New York, menawarkan kesempatan itu. Walaupun begitu, presiden yang baru ini memberikan syarat bahwa satu-satunya hasil yang bisa diterimanya adalah keputusan yang berpihak pada Indonesia.

Proses ini dimulai pada tahun 1968 dengan kedatangan Ortiz Sanz, yang dalam kapasitasnya sebagai wakil Sekjen PBB harus membantu Indonesia melaksanakan Tindakan Pemilihan Bebas. Hal ini dibahas dalam bab 13. Awalnya Ortiz Sanz bersemangat dan berharap bahwa ia akan mampu untuk menyelenggarakan suatu referendum yang kredibel sesuai dengan standar-standar internasional. Harapannya itu diperkukuh dengan sikap Menlu Adam Malik yang baru saja mengunjungi New Guinea, dan yang sesudah kembali dari kunjungannya itu berhasil didesak untuk mengakui bahwa ada masalah salah-kelola yang serius. Malik menegaskan bahwa ia ingin agar keadaan tersebut diperbaiki, tidak saja dalam hal pemerintahan tetapi juga dalam hal bagaimana seharusnya Tindakan Pemilihan Bebas dilaksanakan. Walaupun begitu, keinginan Menlu Adam Malik ini diberikan batas oleh presiden.

Yang terjadi adalah kekecewaan pahit bagi Ortiz Sanz. Karena tekanan Indonesia, Tim PBB yang dipimpin sangat kecil jumlahnya. Sesudah tiba di New Guinea pada bulan September 1968, ia dibanjiri oleh berbagai petisi dari orang Papua yang memrotes salah-urus yang dibuat oleh Indonesia di semua bidang. Ia menanggapi dengan serius protes-protes ini dan meneruskannya ke mitra Indonesiannya, Sudjarwo Tjondronegoro, dan meminta Sudjarwo mengambil tindakan. Sudjarwo menganggap hal ini sebagai intervensi yang tidak perlu, yang berarti bahwa hubungan mereka sudah jelek dari awal. Indonesia menolak tentang bentuk referendum yang disarankan oleh Ortiz Sanz, dan sebaliknya memilih sistem musyawarah yang disebut sebagai tradisi Indonesia. Istilah ini, yang pada awalnya merupakan salah

satu interpretasi terhadap persetujuan New York, sekarang menjadi prinsip utama dari keseluruhan referendum. Di dalam sistem ini, yang dimungkinkan hanyalah keputusan kolektif, atas dasar persyaratan konsensus yang sempurna.

Bab 14 membahas tentang pembentukan dewan-dewan musyawarah, dan juga pelaksanaan Tindakan Pemilihan Bebas yang berlangsung sesudah itu. Ortiz Sans tidak diizinkan untuk memainkan peranan apa pun dalam pembentukan dewan, dan diberikan peranan yang sekecil mungkin dalam implementasi referendum itu sendiri. Kejadian-kejadian yang dibahas dalam bab ini didasarkan atas laporan para diplomat dan wartawan – yaitu mereka yang hadir dan/atau mengamati berbagai bagian dari proses itu. Orang-orang Papua yang terlibat dalam pelaksanaan Tindakan Pemilihan Bebas juga menyampaikan laporan mereka. Laporan-laporan dari PBB dan pemerintah Indonesia digunakan pula. Menurut pendapat para pengamat Barat dan orang-orang Papua yang bersuara mengenai hal ini, Tindakan Pemilihan Bebas berakhir dengan kepalsuan, sementara sekelompok pemilih yang berada di bawah tekanan luar biasa tampaknya memilih secara mutlak untuk mendukung Indonesia.

Pelaksanaan Tindakan Pilihan Bebas ini diawasi dari New York oleh pejabat-pejabat tinggi PBB. Jarang sekali mereka memberikan tekanan kepada rencana dan praktek-praktek Indonesia, demikian pula Den Haag dan Washington. Di Den Haag, Menteri Luns, yang masih aktif sebagai Menlu, berpendapat bahwa Belanda mengaku memiliki tanggung jawab moral, tetapi menurut teks persetujuan New York, Belanda tidak punya alasan untuk bertindak. Tindakan Belanda hanya terbatas pada memahami perilaku Indonesia tetapi hal ini tidak pernah disampaikan secara terbuka. Sementara itu, arus di Den Haag telah berbalik dan semua harapan sekarang terpaku pada kerjasama yang baik dengan Indonesia. Walaupun begitu Majelis Rendah memberikan tekanan kepada pemerintah untuk berupaya agar mendukung referendum terbuka bagi orang-orang Papua. Tekanan ini menghasilkan pertemuan antara menteri-menteri Indonesia dan Belanda di Roma pada bulan Mei 1969. Dalam suatu pernyataan sesudah pertemuan itu, para menteri Belanda mencatat pendekatan Indonesia, dan menyampaikan harapan bahwa akan ada kesepakatan penuh antara pemerintah Indonesia dan Sekjen PBB tentang pelaksanaan referendum. Malik, Luns dan Udink mengumumkan bahwa mereka akan bekerjasama dalam rangka pembangunan New Guinea. Deklarasi Roma ini menyungguhkan asumsi dasar yang telah diterapkan sampai kepada tahapan ini, yaitu bahwa PBB pada akhirnya harus sepaham dengan Indonesia tentang pendekatan yang akan digunakan. Hal ini mengakibatkan Ortiz Sanz tidak mempunyai pijakan sama sekali untuk mempengaruhi arah berbagai kejadian di New Guinea.

Laporan akhir Sekjen PBB seluruhnya didasarkan pada laporan Ortiz Sanz tentang peranannya dalam pelaksanaan Tindakan Pemilihan Bebas. Laporan ini hanya berisi kritik yang lemah terhadap oposisi dari pihak Indonesia. Atas dasar ini, U Thant tidak bisa berbuat lain kecuali menyimpulkan bahwa suatu (an dalam bahasa Inggris,

penerjemah) Tindakan Pemilihan Bebas telah dilaksanakan. Ia tidak bisa menggunakan kata depan yang tegas (seperti *the* dalam bahasa Inggris, penerjemah), karena nilai-nilai proses itu jauh di bawah standar yang diatur dalam persetujuan New York. Walaupun dapat ditafsirkan sebagai suatu penilaian yang mencibir, tetapi ada pihak-pihak yang justru mengabaikan pengkalimatan yang tidak jelas dalam persetujuan New York itu.

Babak terakhir dari keseluruhan proses ini terjadi pada bulan Oktober dan November 1969 dalam Majelis Umum PBB, di mana Belanda dan Indonesia bekerjasama mengarahkan laporan Sekretaris Jenderal PBB dalam pertemuan itu. Amerika Serikat juga membantu. Walaupun secara pragmatis Amerika Serikat lebih bertanggung jawab terhadap keseluruhan tahapan yang berakibat dengan penandatanganan Persetujuan New York dan sesudah itu Tindakan Pemilihan Bebas, tetapi Amerika Serikat, sebagaimana Belanda, berlindung di belakang PBB. Sekelompok negara-negara Afrika melancarkan kritiknya, yaitu mereka yang sejak tahun 1961 telah bersimpati terhadap persoalan-persoalan Papua. Tetapi apa yang mereka lakukan ini tidak banyak artinya. Amandemen yang mereka sampaikan kepada Majelis Umum PBB yang mendesak supaya suatu referendum dilaksanakan dalam beberapa tahun mendatang ditolak oleh mayoritas anggota dalam suatu pemungutan suara. Hasilnya adalah bahwa Majelis Umum PBB menerima resolusi yang disampaikan secara bersama-sama oleh Belanda dan Indonesia, dan di dalamnya dinyatakan bahwa Majelis mencatat/mengetahui adanya laporan tersebut, dengan 30 anggota abstain dan tidak ada yang menolak. 'Masalah New Guinea' dengan demikian telah diselesaikan sesuai dengan persetujuan New York dan dapat dikeluarkan dari agenda PBB.

Akhirnya, dibahas di dalam buku ini perdebatan-perdebatan akhir di parlemen Belanda baik pada tahun 1962 maupun 1969. Perdebatan ini dilakukan sesudah persetujuan New York ditandatangani dan sesudah Tindakan Pemilihan Bebas dilakukan. Di dalam kedua perdebatan itu persoalan kedaulatan dibicarakan – masalah yang telah memecah Indonesia dan Belanda sejak tahun 1950. Hal ini tidak dicantumkan sama sekali di dalam persetujuan New York. Sesudah persetujuan itu dilakukan, semua pihak berpendapat bahwa proses penyelesaian akhir di PBB adalah juga fase terakhir dari pengalihan kedaulatan. Hal ini setidaknya-tidaknya telah berlangsung secara de-facto, kalau tidak bahkan secara de-jure. Hal ini secara empatis ditekankan oleh pemerintah Belanda baik pada tahun 1962 maupun 1969 dalam sejumlah pernyataan di muka parlemen. Sejalan dengan itu, ketika Majelis Umum telah mencatat laporan akhir Sekretaris Jenderal PBB tentang rampungnya tahap terakhir dari persetujuan New York, hal ini menandai pula berakhirnya konflik mengenai kedaulatan atas New Guinea bagian Barat. Hal ini tidaklah berarti bahwa Belanda kemudian tidak terlibat lagi. Belanda dan Indonesia berjanji untuk bekerjasama membangun New Guinea bagian Barat. Pemerintah Belanda mengambil sikap, baik sebelum dan sesudah Tindakan Pemilihan Bebas, bahwa

Belanda dapat melakukan sesuatu bagi bekas daerah jajahannya itu hanya melalui kerjasama efektif dengan Indonesia.

Hal-hal yang dikemukakan ini adalah ringkasan dari isi, dan kesimpulan-kesimpulan utama yang ditarik dari penelitian ini. Berakhirnya Tindakan Pemilihan Bebas berarti dimulainya pemerintahan Indonesia yang diterima secara penuh oleh masyarakat internasional. Kekawatiran bahwa akan terjadi pemberontakan meluas di Papua ternyata tidak terbukti. Walaupun begitu, ketidakpuasan terus berlangsung. Pada tahun 1971, gerakan perlawanan militan OPM memproklamasikan kemerdekaan. Perlawanan ini ditangani dengan keras, dan dalam keadaan bagaimana pun tetap merupakan gejala marjinal. Irian Barat, sekarang disebut Irian Jaya (Irian berkemenangan), ditetapkan sebagai provinsi otonom di bawah tanggung jawab Departemen Dalam Negeri. Dalam kenyataannya, situasi di daerah ini tetap seperti pada tahun 1963 – suatu daerah di bawah pemerintahan militer yang jauh dari berhasil, yang terus menunjukkan keadaan seperti pada periode sebelumnya. Tekanan-tekanan budaya yang dilancarkan ternyata juga tidak berhasil. Tidak ada toleransi bagi kritik atau oposisi, dan hukuman yang dijatuhkan sangat berat. Sulit untuk memperkirakan berapa banyak korban yang telah jatuh karena keadaan ini. Angka sampai sejauh puluhan ribu telah disebut-sebut.

Sebuah studi hukum yang dilakukan oleh Universitas Yale pada tahun 2003 melaporkan fakta-fakta yang begitu serius sehingga membuat mereka menggunakan istilah genosida untuk menggambarkan keadaan yang terjadi. Hal ini berimplikasi bahwa menurut kelompok peneliti ini perilaku pemerintah Indonesia adalah dalam rangka memusnahkan orang-orang Papua. Ada juga yang tidak yakin dengan kesimpulan yang dibuat para peneliti ini. Dan, menurut kami, ketidakyakinan itu ada benarnya, yaitu dalam pengertian bahwa kesimpulan seperti ini tidak seharusnya dibuat oleh kelompok peneliti itu. Tentu saja kejahatan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebagaimana yang dikemukakan oleh mereka adalah fakta sebenarnya. Hal ini telah nyata sebagaimana yang kami kemukakan sejak tahun pertama pemerintah Indonesia di New Guinea. Menurut laporan-laporan orang-orang Papua yang memiliki pemahaman tentang apa yang terjadi, setiap hari pasti ada paling tidak ada satu orang yang tewas atau yang diperlakukan secara kejam. Lebih dari itu, Indonesia mulai menggunakan kawasan New Guinea dalam skala yang jauh lebih besar dibandingkan sebelumnya, untuk menampung banjir penduduk Indonesia yang tumbuh begitu cepat. Dalam kaitan ini keadaan orang-orang Papua menjadi lebih jelek. Selama proses ini, tanah mereka semakin banyak yang dirampas, demikian pula kesempatan kerja diambil oleh masyarakat pendatang. Hal ini juga terjadi di bagian lain di Indonesia, tetapi yang paling opresif adalah di Irian Barat. Kota-kota Irian Barat menjadi sama seperti kota-kota Indonesia lainnya: padat dan kotor.

Di sisi positif, penduduk Papua yang sebelumnya cenderung stabil dan

bertumbuh secara lambat, meningkat lebih dari 50 persen di bawah pemerintahan Indonesia. Lebih dari itu, pemerintah Indonesia terus mendukung pendidikan, tidak saja melalui badan-badan pemerintah, tetapi juga melalui lembaga-lembaga gereja. Ini berarti bahwa pendidikan generasi muda Papua terus meningkat. Lebih dari itu, lebih banyak kontak yang terjadi dengan bagian Indonesia yang lain melalui kontak dengan para pendatang baru, melalui media, dan melalui kunjungan perorangan ke pulau-pulau lain di Indonesia – hal-hal ini semua memperluas cakrawala orang-orang Papua. Walaupun begitu, mengintegrasikan orang-orang Papua ke dalam negara Indonesia tetap menjadi masalah. Para pejabat yang memperoleh pendidikan pada masa pemerintahan Belanda umumnya tetap berada pada tingkatan bawah. Kedatangan pemerintah Indonesia mengakhiri struktur formal profesional badan-badan pemerintah, di mana pendidikan terkait erat dengan pengembangan karir. Sekarang, penempatan pada jabatan tergantung pada pertemanan dan koneksi, dan hal ini berarti yang kalah adalah orang-orang Papua. Pendanaan untuk membiayai pemerintahan juga tidak memadai, hal mana berarti bahwa para pejabat pemerintah harus mencari tambahan pendapatan sendiri secara lokal. Hal ini juga terjadi pada militer, yang diperkirakan hanya menerima 30 persen pendanaan dari negara. Selain itu, perlu ditambahkan pula bahwa Irian Barat bukanlah, dan tidak pernah, merupakan lokasi penempatan yang disukai, sehingga sejumlah besar pejabat Indonesia meninggalkan tempat ini.

Jelas bahwa sistem ini mengakibatkan terjadinya berbagai macam pelanggaran. Kesempatan bagi orang Papua untuk maju sangat terbatas. Sesudah Frans Kaisiepo pensiun pada tahun 1973, Izaak Hindom menjadi Gubernur Papua pada tahun 1982. Tetapi, kehadirannya pun tidak banyak berpengaruh terhadap perubahan kesetimbangan kekuasaan. Termasuk pula tidak tampak orang-orang Papua yang masuk ke dalam dunia bisnis, walaupun bisnis di Papua berkembang. Begitu Tindakan Pemilihan Bebas telah dilangsungkan, penambangan minyak dimulai kembali dan tembaga yang ditemukan di pegunungan Carstensz sebelum perang dapat dieksploitasi oleh Freeport, sebuah perusahaan pertambangan Amerika, di bawah kondisi pemerintahan Soeharto yang lebih stabil. Pertambangan ini merupakan sumber pendapatan yang besar bagi keuangan Indonesia, dan bagi elit di Jakarta, sejauh para elit itu terlibat dalam pengelolaan dan administrasi pusat perusahaan tersebut. Walaupun begitu, efek positif pertambangan bagi ekonomi lokal tetap tidak bermakna; bahkan yang terjadi adalah dampak negatif dalam bentuk pencemaran lingkungan dan kerugian yang jauh lebih besar. Penduduk Papua adalah kelompok yang paling miskin di Indonesia.

Integrasi mental dan organisasional ke dalam negara Indonesia tidak tercapai. Ketika arus reformasi tiba pada tahun 1998 dan rejim Soeharto berakhir, timbullah kevakuman kekuasaan di mana penduduk New Guinea, sekali lagi, dapat berbicara dengan bebas, dan selama jangka waktu tertentu masalah-masalah yang terjadi di daerah tersebut dapat

disampaikan secara jelas kepada dunia luar. Satu hal yang pasti adalah: Indonesia tidak berhasil memenangkan hati orang-orang Papua. Dalam pada itu kesadaran nasional orang-orang Papua meningkat dengan tajam. Dengan disiplin mereka sendiri, para tokoh Papua dalam organisasi gereja maupun di masyarakat mampu mengelola keadaan ini sehingga kerusuhan dapat dicegah, bahkan mampu membawa suara orang Papua untuk didengar oleh pemerintah Indonesia dan dunia melalui cara yang terhormat namun tegas. Hasilnya adalah bahwa dalam kunjungan ke Jayapura pada hari tahun baru tahun 2000, Presiden Indonesia Abdurrahman Wahid berjanji untuk meningkatkan pemerintahan, dan setuju bahwa nama Irian Jaya, yang dipandang sebagai lambang dominasi Indonesia, dapat diubah menjadi Papua. Ini adalah salah satu titik kunci dalam urutan kejadian yang kami gunakan untuk memulai penulisan buku ini. Sejak saat itu, jarum jam, dalam banyak hal, telah diputar kembali. Walaupun begitu, Papua masih tetap menanti sejumlah janji, yang terkandung dalam otonomi luas, ditepati dengan benar. Hal ini bukanlah persoalan sepihak, dan apa tanggapan orang-orang Papua sangat tergantung pada sejauh mana janji-jani itu ditepati. Salah satu persyaratan penting adalah kemerdekaan berpendapat dan bergerak. Hal ini langsung mengingatkan kami kepada kata-kata Menlu Adam Malik, yang mengumumkan secara terbuka pada saat ia berkunjung ke New Guinea pada tahun 1969 bahwa tentara harus ditarik terlebih dahulu sebelum masyarakat Papua dapat membangun. Tetapi yang terjadi adalah sejak Adam Malik mengemukakan kata-kata ini, tekanan yang dilakukan oleh tentara dan polisi terhadap penduduk justru semakin meningkat.

Buku ini menceritakan tentang masuknya penduduk New Guinea ke dalam masa modern. Belanda bertindak sebagai perantara dalam proses ini sampai tahun 1962. Oleh karena itu banyak perhatian dalam penelitian ini yang diarahkan pada tujuan-tujuan dari kebijakan Belanda. Awalnya, tujuan kebijakan Belanda itu bersifat strategis: menetapkan batas timur dari pengaruh kekuasaan Batavia. Dengan menciptakan pusat-pusat pemerintahan yang pertama di tahun 1898, Belanda maju selangkah. Pada tahap ini tujuan yang ingin dicapai, dengan meminjam kata-kata Komisaris Plate, adalah 'untuk mengubah orang-orang liar menjadi manusia beradab.' Istilah yang digunakan cocok dengan gagasan Belanda sebagai penjaga/pembina, yang begitu berpengaruh pada saat itu. Belanda bertugas mendidik mereka yang berada di bawah pemerintahannya. Sesudah pemerintahan Belanda dimulai di New Guinea, masyarakat yang bermukim di daerah pesisir, secara perlahan namun pasti, mulai berada di bawah pengaruh dunia modern. Hal ini menjadi lebih penting dalam konteks dekolonisasi. Secara lebih terbuka, dan dengan menggunakan bahasa modern, langkah ke arah penentuan nasib sendiri menjadi tujuan utama kebijakan Belanda dalam kaitannya dengan New Guinea mulai dari tahun 1945 ke depan. Upaya-upaya untuk mencapai hal ini semakin intensif dilakukan sesudah tahun 1950. Tidak dimasukkannya New Guinea ke dalam pengalihan kedaulatan pada tahun 1950 berakibat adanya 12 tahun tambahan bagi pemerintahan Belanda untuk memerintah New Guinea. Selama

masa 12 tahun itu banyak hal telah dilakukan bagi kawasan ini dan bagi rakyatnya. Dunia orang Papua pada tahun 1962 sangat berbeda dengan pada tahun 1950, apalagi bila dibandingkan dengan tahun 1900. Pembangunan yang luas telah berlangsung, dan masyarakat kelas menengah yang kecil namun memiliki kaliber tinggi telah terbentuk. Mereka ini, apabila diberikan kesempatan, mampu untuk memimpin masyarakatnya secara bersama-sama dalam jangka panjang. Di bawah rejim Indonesia, perkembangan ini berlangsung tetapi tanpa memberikan kesempatan kepada para elit ini untuk memegang peranan sebagai pemimpin dan pembina sebagaimana harapan ketika mereka dibentuk.

Sebagai poin terakhir, bisa saja diperdebatkan bahwa lebih baik untuk melakukan penyerahan kedaulatan atas New Guinea pada tahun 1950. Memang masyarakat Papua akan berkembang lebih lambat, tetapi melalui pengaruh misi gereja, yang juga tetap dapat melakukan karya mereka di bagian Indonesia yang lain, arah yang diikuti akan sama saja. Kecurigaan dan permusuhan, yang tetap menjadi ciri hubungan orang-orang Papua dan Indonesia sampai hari ini, mungkin tidak terjadi. Argumen ini memang menarik, tetapi tidak adil apabila diterapkan terhadap berbagai kerja keras untuk membangun New Guinea dari tahun 1950 sampai 1962. Bahkan, terlalu gampang untuk mengasumsikan bahwa perpecahan antara Indonesia dan Belanda mungkin dapat dihindari. Semua hal ini tidak jelas. Sentimen anti-amberi sudah sangat kuat pada tahun 1950, dan sikap negatif orang Indonesia kepada orang Papua pun sudah kuat pada saat itu. Pengalihan kedaulatan secara cepat tidak akan menghalangi terbentuknya rejim militer, termasuk pula tidak akan menghalangi kejahatan-kejahatan yang menyertainya. Dalam istilah sosial, pada tahun 1950 orang-orang Papua mungkin memiliki kesempatan yang lebih sedikit untuk mengembangkan identitas mereka sendiri. Jelas bahwa mereka berada pada posisi yang sangat sulit pada tahun 1963, tetapi masyarakat Papua akan lebih mampu untuk mempertahankan diri dibandingkan apabila Belanda tidak memperpanjang pemerintahannya di New Guinea.

Adalah juga jelas, bahwa harapan sebagaimana tertera dalam kebijakan Belanda ternyata tidak tercapai, termasuk pula integrasi sebagaimana yang diharapkan oleh Indonesia. Buku ini tidak ditulis untuk menspekulasikan apa yang mungkin bisa terjadi di waktu lalu, atau bentuk apa yang harus terjadi di masa mendatang. Tujuan penulisan buku ini adalah untuk mengemukakan secara jujur peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam suatu proses kompleks masuknya penduduk New Guinea ke dalam abad ke-20. Ini tidaklah berarti bahwa kisah ini bisa ditulis tanpa perasaan atau tanpa emosi. Mereka yang telah terlibat dalam keadaan yang serba tidak mungkin ini, sebagaimana yang dialami oleh orang-orang Papua selama sejarah mereka, hanya dapat berharap, sebagaimana juga harapan penulis buku ini, bahwa nasib orang-orang Papua akan berubah di abad yang baru kita masuki ini. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap nasib yang lebih baik

itu dapat ditemukan dalam pembahasan buku ini. Faktor-faktor itu termasuk kemungkinan-kemungkinan yang dimiliki oleh masyarakat Papua itu sendiri yang telah mampu menunjukkan penguasaan diri, kearifan, dan pertahanan diri untuk memastikan bahwa mereka tetap hidup. Faktor-faktor itu tergantung pula pada perhatian masyarakat internasional, yang telah terlibat di dalam berbagai peristiwa dan dalam berbagai bentuk, dan dengan bertindak seperti itu sering menjadi penggerak utama perubahan. Hal ini terlihat dengan jelas dalam proses yang berakhir pada Persetujuan New York dan berbagai aturan yang dibuat atas dasar persetujuan itu. Bagi mereka yang mampu mengupayakannya, tanggung jawab kesejarahan seharusnya mempunyai arti yang signifikan di bawah hukum internasional.

Kemungkinan-kemungkinan masa depan yang lebih baik bagi penduduk New Guinea Barat dapat juga ditemukan dalam kepentingan Indonesia di daerah ini. Indonesia tidak saja memiliki tradisi militer dan pemerintahan otoriter, tetapi juga budaya interaksi dan upaya-upaya untuk menghasilkan pemerintah yang baik. Kita hanya bisa berharap bahwa kedua hal yang disebut terakhir ini akan memperoleh perhatian. Akhirnya, perlu dipertimbangkan bahwa kepentingan Indonesia dan Papua pada umumnya sama, karena mereka adalah tetangga dan saling membagi sejarah. Dua alasan utama untuk membangun pusat-pusat pemerintahan pada tahun 1898 adalah untuk menjamin batas timur kepulauan dan untuk membangun orang-orang Papua dan wilayah mereka. Kedua hal ini tetap dapat bersama-sama, entah dengan cara baik atau jahat. Jalan keluar harus ditemukan dengan cara mengkombinasikan masa depan yang lebih baik bagi orang-orang Papua dan pengaturan yang tepat di wilayah batas timur Indonesia. Walaupun begitu, tampaknya akan sulit untuk mengkombinasikan suatu jendela terbuka ke Pasifik dengan rakyat di bagian garis meridian 141 Indonesia ini, yang terus menerus memrotes karena mereka telah salah dimengerti dan dilukai.