

Jeda Kemanusiaan: Batal Tanpa Diimplementasikan, Gagal Tangani Konflik dan Permasalahan Pengungsi Papua

A. Pendahuluan

Empat bulan pasca penandatanganan kesepakatan jeda kemanusiaan di Jenewa (Februari 2023) sama sekali belum ada titik terang mengenai penanganan ribuan Pengungsi internal (*internally-displaced persons*) dari enam wilayah Papua yakni Maybrat, Pegunungan Bintang, Nduga, Intan Jaya, Yahukimo dan Kabupaten Puncak yang mengungsi karena konflik bersenjata yang masih berlangsung hingga kini. Perlu diketahui bahwa Kesepakatan Jeda Kemanusiaan yang dimaksud merupakan kesepakatan yang ditandatangani pada tanggal 11 November 2022 sebagai respon atas kondisi pengungsi dan situasi konflik bersenjata di Papua. Kesepakatan tersebut ditandatangani oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Majelis Rakyat Papua (MRP) dan *United Liberation Movement for West Papua* (ULMWP) di Jenewa. Penandatanganan dokumen jeda kemanusiaan tersebut dilakukan berdekatan dengan Siklus keempat *Universal Periodic Review* (UPR) yang juga dilakukan di Jenewa

Konflik bersenjata yang dimaksudkan merupakan konflik berkelanjutan antara personel Tentara Nasional Indonesia (TNI) dengan Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat (TPN-PB) yang dimulai pada bulan September 2021 ketika TPN-PB melancarkan serangan ke rayon militer TNI di Kisor. Sebagai respon atas serangan tersebut, TNI pun mengintensifkan pengerahan pasukan di beberapa daerah Papua dengan tujuan menangkal serangan dari kelompok bersenjata Papua. Konflik berkelanjutan yang terjadi telah membawa dampak negatif kepada warga sipil dari enam wilayah di atas. Berdasarkan informasi *Human Rights Monitor* pada bulan Desember 2022 setidaknya 60.642 warga di enam wilayah tersebut menjadi pengungsi dengan 732 di antaranya meninggal dunia.¹ Selain harus meninggalkan tempat tinggal mereka, warga juga dihadapkan dengan gizi buruk yang menimpa anak-anak pengungsi disebabkan oleh kurangnya asupan makanan yang cukup selama warga berada di pengungsian.²

Jeda kemanusiaan yang disepakati di Jenewa rencananya dilakukan di Kabupaten Maybrat dengan tujuan penghentian sementara “kontak senjata” di antara para pihak yang berkonflik serta memberikan kesempatan untuk membantu para pengungsi dan menangani tahanan.

¹ <https://humanrightsmonitor.org/news/idp-update-2022-more-than-60000-idps-in-west-papua-remain-without-government-aid/>

² <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/167868/nasib-anak-pengungsi-papua-yang-tewas-akibat-gizi-buruk>

Kami menilai bahwa kesepakatan tersebut tidak cukup untuk membawa situasi konflik dan Krisi pengungsi di Papua menjadi lebih baik, pasalnya kesepakatan tersebut tidak diikuti dan ditandatangani oleh pihak yang berkonflik yaitu TNI dan TPN-PB, melalui juru bicaranya TPN-PB bahkan secara tegas menolak kesepakatan jeda kemanusiaan serta mengecam pihak yang menyetujui jeda kemanusiaan tersebut pada kesempatan terpisah, Panglima TNI pada tanggal 3 Februari 2023 bahkan menyatakan bahwa ia tidak percaya atau ragu bahwa jeda kemanusiaan di Papua dapat dijalankan dengan efektif. Mendengar respon kedua belah pihak yang menolak dan pesimis dengan jeda kemanusiaan memberi kesan bahwa kesepakatan jeda kemanusiaan tampaknya sulit untuk dijalankan sejak awal.

Kemungkinan pelaksanaan jeda kemanusiaan kemudian menjadi semakin mustahil pasca Komnas HAM Periode 2022-2027 mengeluarkan surat pandangan yang pada intinya menyatakan bahwa penandatanganan kesepakatan jeda kemanusiaan yang dilakukan oleh Komnas HAM Periode 2017-2022 dilakukan tanpa melewati prosedur pengambilan yang semestinya dan bahwa Komnas HAM Periode 2022-2027 tidak berada pada posisi untuk melanjutkan kesepakatan tersebut.³ Komnas HAM Periode 2022-2027 juga menyatakan bahwa sesungguhnya keputusan untuk terlibat dalam penandatanganan jeda kemanusiaan tidak tepat karena Komnas HAM bukan merupakan pihak yang terlibat dalam konflik di Papua.

Pada sisi lain, Menkopolhukam Mahfud MD menolak mengakui jeda kemanusiaan sebagai hasil perundingan resmi pemerintah Indonesia serta menyatakan bahwa pemerintah belum membentuk tim pelaksana dari kesepakatan jeda kemanusiaan yang diinisiasi oleh Komnas HAM,⁴ transparansi Komnas HAM yang hingga kini belum membuka juga patut isi kesepakatan jeda kemanusiaan untuk diketahui oleh publik juga patut dipertanyakan.

Posisi Komnas HAM pada saat penandatanganan jeda kemanusiaan juga menjadi sorotan, Komnas HAM memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan, penyuluhan, mediasi dan pengkajian HAM, namun dalam penandatanganan jeda kemanusiaan Komnas HAM justru menjadi pihak yang “di-mediasi” bukan “memediasi.” Keterlibatan langsung Komnas HAM Periode 2017-2022 sebagai pihak yang terlibat mediasi tersebut juga menjadi salah satu alasan Komnas HAM Periode 2022-2027 untuk menarik diri dari keterlibatan dalam kesepakatan jeda kemanusiaan.

³ <https://www.medcom.id/nasional/politik/ob32JnAN-perjanjian-jeda-kemanusiaan-di-papua-dicabut-eks-ketua-komnas-ham-mestinya-pelajari-dulu>

⁴ Laporan Utama Majalah Tempo: Jeda Kemanusiaan di Gurun Pasir, 1 Januari 2023, <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/167870/kenapa-jeda-kemanusiaan-papua-sulit-berjalan>

Maka pada bulan Februari 2023, kesepakatan, tertanggal 11 November 2022, yang ditandatangani oleh Komnas HAM bersama perwakilan Papua dari ULMWP dan MRP, akan segera berakhir tanpa diimplementasikan.⁵ Pemerintah Indonesia dan lembaga terkait pun mendapat kritikan atas kurangnya komitmen mereka terhadap kesepakatan tersebut.

Berangkat dari kondisi mengenai batalnya pelaksanaan jeda kemanusiaan tanpa pernah diimplementasikan serta kondisi pengungsi Papua yang terkesan diabaikan, Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) melakukan sebuah catatan kritis terkait dengan kondisi pengungsi di Papua dan kaitannya dengan jeda kemanusiaan yang tidak juga menyelesaikan akar persoalan konflik yang terjadi di Papua. Catatan kritis ini diharapkan menjadi acuan maupun referensi bagi publik dan pemangku tanggung jawab untuk menilai dan mengukur solusi atas persoalan konflik bersenjata dan dampaknya terhadap keselamatan masyarakat sipil khususnya para pengungsi internal.

B. Ketidakjelasan status konflik dan pelanggaran serius terhadap prinsip Hukum Humaniter Internasional

Konflik bersenjata yang terjadi antara TNI dengan TPN-PB di Papua perlu ditelaah secara mendalam dengan menggunakan standar hukum humaniter internasional, Hukum humaniter Internasional sendiri merupakan seperangkat aturan yang bertujuan untuk membatasi dampak dari konflik bersenjata guna melindungi pihak yang tidak berpartisipasi dalam konflik bersenjata, hukum humaniter juga mengatur pembatasan terhadap sarana dan metode peperangan, oleh karena itu hukum humaniter disebut juga hukum perang atau hukum dalam konflik bersenjata.⁶ Oleh Hukum Humaniter Internasional, konflik bersenjata dibedakan menjadi **konflik bersenjata internasional** (*international armed conflict*) serta **konflik bersenjata non-internasional** (*non-international armed conflict*).⁷

Pengertian dari **konflik bersenjata internasional** dapat ditemukan pada Pasal 2 (*Common Article 2*) dari empat Konvensi Jenewa 12 Agustus Tahun 1949 (selanjutnya disebut **Konvensi Jenewa**) yaitu:

1. Konvensi Jenewa Pertama (*First Geneva Convention*), Tentang Perbaikan Keadaan Anggota Angkatan Bersenjata yang Terluka dan Sakit di Darat
2. Konvensi Jenewa Kedua (*Second Geneva Convention*), Tentang Perbaikan Keadaan Anggota Angkatan Bersenjata yang Terluka, Sakit, dan Karam di Laut

⁵ <https://humanrightsmonitor.org/id/laporan/tanah-papua-2022/>

⁶ ICRC, *Advisory Service on International Humanitarian Law: What is International Humanitarian Law*, diakses dari https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/what_is_ihl.pdf

⁷ ICRC, <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm>

3. Konvensi Jenewa Ketiga (*Third Geneva Convention*) Tentang Perlakuan Terhadap Tawanan Perang
4. Konvensi Jenewa Keempat (*Fourth Geneva Convention*) Tentang Perlindungan Warga Sipil pada Masa Perang

Pasal 2 Konvensi Jenewa tersebut mendefinisikan Konflik Bersenjata Internasional sebagai semua deklarasi perang atau konflik bersenjata lainnya yang mungkin terjadi atau ditimbulkan antara dua negara atau lebih.⁸ Selain oleh Konvensi Jenewa, definisi dari konflik bersenjata internasional juga dapat ditemukan dalam salah satu putusan *International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia* (ICTY), ICTY merupakan pengadilan internasional *ad hoc* yang mengadili konflik bersenjata dan kejahatan perang yang terjadi di Bosnia. Pada salah satu putusannya hakim ICTY mendefinisikan konflik bersenjata internasional sebagai konflik yang melibatkan penggunaan kekuatan Angkatan bersenjata antar negara.⁹ Berdasarkan dua pengertian tersebut secara umum dapat dinyatakan bahwa konflik bersenjata internasional merupakan konflik bersenjata yang melibatkan Angkatan bersenjata dua negara atau lebih.

Bila konflik bersenjata internasional didefinisikan sebagai konflik antara dua negara atau lebih maka **konflik bersenjata non-internasional** oleh Protokol II Konvensi Jenewa Tahun 1977 Tentang Perlindungan Korban Konflik Bersenjata Non-Internasional (selanjutnya disebut **Protokol II Konvensi Jenewa**) didefinisikan sebagai konflik bersenjata yang berlangsung di dalam wilayah suatu negara antara angkatan bersenjata negara tersebut dengan kelompok bersenjata pemberontak atau kelompok bersenjata terorganisir lainnya, sementara ICTY mendefinisikan konflik bersenjata non-internasional sebagai kekerasan bersenjata yang terjadi antara otoritas pemerintah dengan kelompok bersenjata terorganisir dalam wilayah negara tersebut.¹⁰

Berkaitan dengan Konvensi Jenewa dan Protokol II Konvensi Jenewa yang dibahas di atas, perlu dipahami bahwa pemerintah Indonesia telah meratifikasi Konvensi Jenewa 1949 melalui UU No. 59 Tahun 1958 Tentang Ikut Serta Negara Republik Indonesia Dalam Seluruh Konvensi Jenewa 12 Agustus 1949. Hadirnya UU No. 59 Tahun 1958 tersebut berarti bahwa negara Indonesia telah mengakui dan terikat pada norma mengenai hukum perlindungan warga sipil dalam konflik bersenjata yang terkandung dalam Konvensi Jenewa. Meski telah meratifikasi Konvensi Jenewa namun hingga kini pemerintah Indonesia masih belum meratifikasi Protokol II Konvensi Jenewa, pemerintah Indonesia disebut belum meratifikasi

⁸ ICRC Opinion Paper, *How Is the term "Armed Conflict Defined in International Humanitarian Law?"*, 2008

⁹ ICTY, *The Prosecutor v. Dusko Tadic, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, IT-94-1-A, 2 October 1995, paragraf 70.

¹⁰ *Ibid.*

Protokol II Konvensi Jenewa karena secara politis ratifikasi tersebut berpeluang bagi kelompok pemberontak atau gerakan separatis untuk melakukan operasi dalam wilayah Indonesia.

Berdasarkan definisi-definisi di atas dapat dinyatakan bahwa konflik bersenjata yang terjadi di Papua antara TNI dengan TPN-PB sebagai konflik bersenjata non-internasional, mengingat konflik tersebut terjadi antara TNI sebagai Angkatan bersenjata Indonesia melawan TPN-PB yang merupakan kelompok bersenjata terorganisir. TPN-PB sendiri dapat dinyatakan sebagai kelompok bersenjata terorganisir karena TPN-PB memiliki pasukan kombatan yang terikat pada suatu rantai komando.

Lebih lanjut, perlu digarisbawahi bahwa kelompok bersenjata dan Angkatan bersenjata suatu negara dipandang sebagai pihak yang setara, dalam konteks tersebut pemerintah Indonesia masih menggunakan istilah **Kelompok Kriminal Bersenjata (KKB)** untuk merujuk pada kelompok bersenjata di Papua, penggunaan istilah “kriminal” menunjukkan bahwa dalam perspektif pemerintah kelompok bersenjata di Papua merupakan kelompok “pelanggar hukum” dan bahwa kelompok tersebut tidak berada pada posisi yang setara dengan pemerintah Indonesia. Untuk menangani kelompok yang disebut KKB tersebut pun pemerintah telah menerjunkan pasukan dalam suatu operasi kewilayahan yang dinamakan “Operasi Nemangkawi” pada tahun 2021 yang kemudian digantikan oleh “Operasi Damai Cartenz”¹¹

Dengan menggunakan perspektif pemerintah, karena dipandang sebagai “pelanggar hukum” pihak yang seharusnya berhadapan dengan kelompok tersebut adalah Kepolisian Republik Indonesia (Polri) sebagai aparat penegak hukum, bukan TNI yang merupakan alat pertahanan negara dan tidak memiliki kewenangan penegakan hukum. Diterjunkannya TNI sebagai Angkatan bersenjata untuk berhadapan secara langsung dengan kelompok bersenjata di Papua termasuk pada operasi Damai Cartenz, sesungguhnya bertentangan dengan perspektif pemerintah yang memandang kelompok bersenjata di Papua sebagai “kriminal” dan bertentangan dengan UU TNI. UU TNI (UU 34/2004) mewajibkan pengerahan pasukan TNI untuk Operasi Militer Selain Perang didasarkan pada kebijakan dan keputusan politik negara,¹² dalam pengerahan personel TNI oleh Panglima TNI ke Papua sama sekali tidak ada kebijakan negara yang secara tertulis, akuntabel dan transparan sehingga pengerahan personel TNI untuk berhadapan dengan KKB di Papua merupakan pelanggaran terhadap UU TNI itu sendiri.

¹¹ [https://nasional.tempo.co/read/1673818/polri-perpanjang-operasi-damai-cartenz-hingga-juni-2023#:~:text=Operasi%20Damai%20Cartenz%20mengedepankan%20fungsi,Kelompok%20Kriminal%20Bersenjata%20\(KKB\).](https://nasional.tempo.co/read/1673818/polri-perpanjang-operasi-damai-cartenz-hingga-juni-2023#:~:text=Operasi%20Damai%20Cartenz%20mengedepankan%20fungsi,Kelompok%20Kriminal%20Bersenjata%20(KKB).)

¹² Lihat Pasal 7 UU No. 34 Tahun 2004 (UU TNI)

Pada sisi lain, dalam konteks konflik bersenjata agar pengerahan pasukan dilakukan secara sah perlu dilakukan deklarasi mengenai konflik bersenjata atau penetapan daerah operasi. Deklarasi atau penetapan daerah operasi tersebut pun, menurut prinsip hukum humaniter internasional wajib diikuti dengan pernyataan bahwa pasukan yang diterjunkan (dalam hal ini TNI) akan mengikuti standar dan aturan hukum humaniter, yaitu menjamin bahwa penduduk sipil akan dilindungi dan tidak dijadikan sebagai target atau sasaran serangan¹³ serta menjamin perlindungan HAM. Pada konflik di Papua hal tersebut belum dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Jika pemerintah ingin konsisten dengan visi menjadikan TNI tentara profesional, seharusnya sebelum menerjunkan personel TNI ke Papua pemerintah harus menetapkan status sebagai daerah konflik dan melindungi warga sipil dari konflik bersenjata yang terjadi.

Merujuk pada prinsip hukum humaniter internasional serta ketentuan-ketentuan hukum perang, pihak yang berkonflik seharusnya menjamin perlindungan kepada warga sipil dan memastikan bahwa konflik bersenjata yang terjadi tidak memberikan dampak negatif serta kerugian berlebihan,¹⁴ hal yang menurut kami gagal dijamin baik oleh pemerintah maupun pihak lain yang terlibat konflik di Papua.

Salah satu prinsip hukum humaniter yang terlanggar dalam konflik bersenjata di Papua adalah Pasal 5 Konvensi Jenewa IV tentang Perlindungan Warga Sipil Pada Masa Konflik yang menyatakan bahwa dalam masa konflik bersenjata setiap orang harus diperlakukan secara manusiawi dan tidak boleh dicabut hak-haknya.¹⁵ Perserikatan Bangsa-Bangsa sendiri melalui Dewan HAM telah mempertimbangkan bahwa, dalam konflik bersenjata, pihak-pihak yang berkonflik memiliki kewajiban yang mengikat secara hukum mengenai HAM dari warga sipil yang terkena dampak konflik. Menurut Dewan HAM PBB, meskipun hukum HAM dan humaniter berbeda ruang lingkupnya, namun keduanya memberikan perlindungan kepada orang-orang dalam konflik bersenjata, baik warga sipil maupun orang-orang yang tidak lagi berpartisipasi langsung dalam konflik.

Selain Pasal 5 Konvensi Jenewa, dalam konteks bersenjata non-internasional, Pasal 3 (*Common Article 3*) Konvensi Jenewa menyatakan bahwa para pihak atau negara anggota Konvensi Jenewa wajib memastikan bahwa dalam konflik bersenjata internasional tidak terjadi kekerasan, pembunuhan, perlakuan kejam dan penyiksaan, penyanderaan, perlakuan yang merendahkan martabat, serta hukuman dan eksekusi di luar hukum atau *extrajudicial*

¹³ <https://casebook.icrc.org/glossary/fundamental-principles-ihl>

¹⁴ ICRC, *Fundamental Principles of Humanitarian Law*, <https://casebook.icrc.org/glossary/fundamental-principles-ihl>

¹⁵ Lihat Pasal 5 Konvensi Jenewa IV

killling.¹⁶ Melihat kondisi yang terjadi di enam wilayah Papua, secara khusus dampak yang dialami oleh para pengungsi serta siklus kekerasan yang terus berulang di Papua dapat dinyatakan bahwa telah terjadi suatu pelanggaran serius terhadap HAM dan prinsip-prinsip hukum humaniter internasional.

C. Kesepakatan jeda kemanusiaan mustahil dan jauh dari harapan

Jeda kemanusiaan atau *humanitarian pause* merupakan mekanisme penghentian sementara konflik bersenjata di wilayah tertentu untuk tujuan kemanusiaan yang disepakati oleh pihak-pihak yang berkonflik.¹⁷ Mekanisme jeda kemanusiaan pada praktiknya juga sering kali disertai dengan *humanitarian corridor* atau *safe passage* yaitu kesepakatan untuk memberikan warga sipil yang terdampak konflik meninggalkan lokasi melalui jalur yang aman dan dijamin keselamatannya.¹⁸

Perlu digarisbawahi bahwa jeda kemanusiaan bukan merupakan mekanisme yang ditemukan dalam aturan-aturan hukum humaniter internasional, namun secara esensial jeda kemanusiaan sesungguhnya sesuai dengan prinsip perlindungan warga sipil yang tercantum dalam Konvensi Jenewa Tentang Perlindungan Warga Sipil di Masa Konflik, jeda kemanusiaan juga beberapa kali dilakukan dalam sejumlah konflik bersenjata internasional seperti Suriah dan Ukraina,¹⁹ di masa lalu mekanisme serupa juga pernah dilakukan di Indonesia pada saat agresi militer Belanda tahun 1946-1948.²⁰ Pada masa itu kesepakatan jeda kemanusiaan dilakukan antara pemerintah Indonesia dan pihak Belanda untuk memberi warga negara Belanda dan warga Tiongkok yang tinggal di Indonesia untuk meninggalkan Indonesia saat agresi militer berlangsung.

Pada praktiknya setiap kesepakatan jeda kemanusiaan selalu melibatkan pihak yang berkonflik untuk bersama-sama membahas mekanisme yang akan dijalankan, hal yang tidak dilakukan pada perundingan jeda kemanusiaan di Jenewa. Melibatkan pihak yang berkonflik secara langsung yaitu TNI dan TPN-PB dalam kesepakatan jeda kemanusiaan menjadi penting karena kedua pihak tersebutlah yang memiliki kemampuan untuk mengkoordinasikan pengerahan pasukan di Papua, dengan logika yang sama kedua pihak tersebut juga memiliki kemampuan untuk menahan atau menghentikan mobilisasi pasukan masing-masing di daerah konflik. Sayangnya, Panglima TNI justru secara terbuka

¹⁶ Lihat *Common Article 3 Geneva Convention I-IV*

¹⁷ <https://www.icrc.org/en/document/how-humanitarian-corridors-work>

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/ukraine-humanitarian-corridors-for-civilians-fleeing-russian-attacks-must-provide-safety-new-testimonies/>

²⁰ <https://www.icrc.org/en/document/how-humanitarian-corridors-work>

menyatakan bahwa ia tak percaya bahwa kesepakatan jeda kemanusiaan akan berhasil,²¹ pada sisi lain TPN-PB bahkan secara terbuka menyatakan penolakan terhadap kesepakatan jeda kemanusiaan karena merasa para pihak yang terlibat sama sekali tidak mewakili mereka. Berkaca dari sikap TNI dan TPN-PB, patut diduga bahwa kedua belah pihak sesungguhnya tidak memiliki niatan untuk menghentikan kontak senjata. Tidak dilibatkannya pihak yang berkonflik dalam kesepakatan jeda kemanusiaan tersebut, **membuat kesepakatan tersebut sesungguhnya tidak valid**, karena prinsip dasar dari perjanjian mengenai perdamaian atau gencatan senjata adalah hadirnya pihak yang berkonflik. Prinsip tersebut dengan jelas terlanggar pada perjanjian jeda kemanusiaan yang disepakati.

Berkaca pada pengalaman masa lalu, kesepakatan jeda kemanusiaan pernah dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada saat pemerintah Indonesia memberlakukan Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh. Walaupun hanya berjalan dalam waktu yang relatif singkat dan berakhir gagal²² namun perjanjian jeda kemanusiaan antara pemerintah dengan GAM dapat dinyatakan berjalan dengan “lebih baik” dibandingkan dengan perjanjian jeda kemanusiaan di Papua. Hal tersebut karena pada perjanjian jeda kemanusiaan di Aceh, kedua belah pihak yang berkonflik yaitu TNI dan GAM dapat duduk bersama untuk menandatangani perjanjian jeda kemanusiaan, hal yang tidak dilakukan dalam konflik bersenjata di Papua.

Keterlibatan pihak TNI dan TPN-PB dalam kesepakatan jeda kemanusiaan sangat penting karena “krisis” pengungsi serta situasi kekerasan lainnya yang kini terjadi di Papua terjadi sebagai eksekusi dari konflik bersenjata antara TNI dan TPN-PB. Jika pemerintah memang serius ingin menghentikan situasi kekerasan di Papua dan menangani pengungsi, pasca kesepakatan jeda kemanusiaan ditandatangani pemerintah seharusnya menindaklanjuti dengan membuka dialog bersama pihak yang terlibat dalam konflik bersenjata yaitu TPN-PB serta TNI untuk mengupayakan penghentian konflik bersenjata lalu dengan segera membentuk tim pelaksana jeda kemanusiaan untuk menangani pengungsi. TPN-PB yang secara tegas menolak kesepakatan jeda kemanusiaan serta mengecam pihak yang menyetujui jeda kemanusiaan tersebut serta Panglima TNI yang menyatakan bahwa ia tidak percaya atau ragu bahwa jeda kemanusiaan di Papua dapat dijalankan dengan efektif turut menegaskan kondisi bahwa jeda kemanusiaan mustahil untuk dijalankan.

Lebih jauh, penggunaan istilah jeda kemanusiaan sendiri sesungguhnya cukup membingungkan karena istilah tersebut pada praktiknya digunakan pada konflik bersenjata

²¹ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230203014314-12-908354/panglima-tni-tak-percaya-kesepakatan-jeda-kemanusiaan-di-papua>

²² <https://kontras.org/2000/08/12/jeda-kemanusiaan-aceh-makin-tak-efektif/>

yang telah dideklarasikan, mengingat dalam konflik Papua sama sekali tidak ada deklarasi konflik maupun oleh pemerintah maka penggunaan istilah jeda kemanusiaan berada di luar kebiasaan internasional. Tujuan dari jeda kemanusiaan untuk menangani **tahanan** pun tampak tidak jelas. Karena istilah tahanan pada konteks konflik bersenjata umumnya merujuk pada **tawanan** perang, namun hingga kini tidak ada pernyataan dari pihak TNI mengenai tawanan perang. Maka dapat timbul pertanyaan tahanan yang dimaksud merujuk pada individu atau kelompok yang mana.²³

Pertanyaan yang timbul berikutnya adalah siapa yang menangkap tahanan yang dimaksud. Karena merujuk pada UU No. 34 Tahun 2004 (UU TNI), anggota TNI tidak berwenang melakukan penangkapan dan penahanan terhadap warga sipil, sementara merujuk pada UU No. Tahun 2002 (UU Kepolisian), Polri tidak memiliki wewenang untuk terlibat dalam situasi konflik bersenjata. Hal-hal tersebut menunjukkan bahwa penggunaan beberapa istilah pada kesepakatan jeda kemanusiaan tidak dipikirkan dengan matang dan dapat menimbulkan kebingungan pada tataran praktik.

Jeda kemanusiaan yang pada praktiknya hanya berfungsi sebagai penghentian konflik “sementara” juga patut disayangkan. Warga sipil di Papua membutuhkan solusi konkret dan penghentian konflik bersenjata secara berkelanjutan agar mereka dapat hidup dalam rasa aman. Perlu diperhatikan bahwa kesepakatan jeda kemanusiaan jika pun dapat dijalankan dengan baik hanya merupakan kesepakatan penghentian konflik bersenjata secara sementara waktu dan tidak memberi jawaban terhadap harapan akan berhentinya situasi kekerasan di Papua.

Belajar dari pengalaman masa lalu, jeda kemanusiaan yang juga pernah dilakukan di yang pernah dilakukan di Aceh justru digunakan sebagai kesempatan pihak yang berkonflik yaitu TNI dan GAM sebagai momen untuk memperkuat basis kekuatan militer masing-masing, yang pada akhirnya memberi dampak destruktif kepada warga sipil. Pengalaman tersebut menunjukkan bahwa mekanisme jeda kemanusiaan pada wilayah konflik di Indonesia berjalan dengan tidak efektif dan tidak sesuai dengan tujuan awal.

Lebih lanjut, kami juga mencoba memantau situasi kekerasan di seluruh wilayah Papua (tidak hanya enam wilayah yang terdampak konflik) pasca penandatanganan kesepakatan jeda kemanusiaan pada bulan November. Hasil pemantauan kami mencatat telah terjadi 11 kasus kekerasan Provinsi Papua, Papua Barat, Papua Selatan dan Papua Pegunungan sejak November 2022 hingga Januari 2023 yang menewaskan 3 orang warga. Dari 11 kasus

²³ Hingga Februari 2023, terdapat satu orang atas nama Melkias Ky yang ditangkap dan menjalani persidangan atas tuduhan terlibat dalam penyerangan Pos TNI di Kisor

tersebut kami mendokumentasikan terjadi paling tidak 3 kasus baku tembak antara pasukan bersenjata Papua dengan personel Polri masing-masing di kabupaten Yahukimo dan Kabupaten Pegunungan Bintang.

Situasi kekerasan di Papua bahkan menjadi semakin buruk ketika pasukan TPN-PB melakukan pembakaran pesawat Susi Air dan menyatakan menyandera Pilot nya Kapten Phillip Merthen pada 6 Februari 2023²⁴ Merupakan pelanggaran pada Pasal 3 Konvensi Jenewa yang secara tegas menyatakan bahwa warga sipil sama sekali tidak boleh dijadikan sebagai sandera atau tawanan perang. Situasi kekerasan yang terus berulang di Papua beberapa bulan pasca kesepakatan Jeda Kemanusiaan menunjukkan dua hal, *pertama* fokus kesepakatan jeda kemanusiaan yang hanya disepakati di Kabupaten Maybrat sesungguhnya mengabaikan situasi kekerasan yang juga terjadi di wilayah lain di Papua. Kesepakatan untuk menghentikan konflik dan kekerasan seharusnya juga mencakup seluruh wilayah Papua, tentunya dengan merangkul seluruh pihak. *Kedua* konflik kembali melibatkan aparat kepolisian serta kelompok bersenjata menunjukkan bahwa akar dari konflik yang terjadi sesungguhnya adalah pengerahan aparat di Papua yang berlebihan sementara jeda kemanusiaan sama sekali tidak berisi komitmen dari pemerintah Indonesia untuk menghentikan mobilisasi aparat bersenjata di Papua.

Pada *status quo*, pasca Komnas HAM menarik diri dari kesepakatan jeda kemanusiaan berbagai pihak yang terlibat dalam kesepakatan tersebut merasa kecewa dengan keputusan Komnas HAM, oleh karena itu jika Komnas HAM merasa bukan pada tempatnya untuk terlibat dalam kesepakatan jeda kemanusiaan maka Komnas HAM perlu menjadi pihak yang aktif untuk menginisiasi dialog damai serta mediasi antara para pihak yang terlibat dalam konflik Papua guna mencari solusi atas konflik yang terjadi. Kondisi terkini seperti penyanderaan terhadap Pilot Susi Air harus menjadi seharusnya menjadi landasan kuat bagi Komnas HAM juga pemerintah Indonesia untuk menginisiasi dialog serta mediasi dengan kelompok bersenjata di Papua.

D. Pengabaian pemerintah terhadap kondisi pengungsi

Ketidak jelasan posisi pemerintah terkait kesepakatan jeda kemanusiaan tersebut kemudian memberikan dampak buruk terhadap kondisi Pengungsi Internal di Papua. Pemerintah yang sibuk melempar tanggung jawab mengenai pelaksanaan jeda kemanusiaan terkesan mengabaikan kondisi pengungsi.

Walaupun Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 namun Indonesia kini memiliki dua undang-undang mengenai pengungsi yaitu UU o.. 7 Tahun 2012 Tentang

²⁴ <https://tirto.id/penyanderaan-pilot-susi-air-bikin-konflik-papua-makin-meruncing-gCeg>

Penanganan Konflik Sosial serta UU .No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana serta satu Peraturan Presiden yaitu Perpres No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. . Kedua undang-undang tersebut mendefinisikan pengungsi sebagai adalah orang atau kelompok orang yang terpaksa keluar dan/atau dipaksa keluar oleh pihak tertentu, melarikan diri, atau meninggalkan tempat tinggal dan harta benda mereka dalam jangka waktu yang belum pasti. Perlu dipahami bahwa kedua undang-undang tersebut tidak mengatur status dan hak dari situasi pengungsi yang ditimbulkan oleh pengerahan pasukan maupun konflik bersenjata, sehingga dalam konteks hukum nasional Indonesia para pengungsi di Papua tidak memiliki dasar perlindungan hukum. Beberapa regulasi tersebut juga sebetulnya tidak sejalan dengan standar internasional dan tidak sama sekali mengatur terkait pengungsi akibat konflik ataupun pencari suaka dikarenakan belum terjadinya ratifikasi. Pasalnya, definisi pengungsi bencana alam dengan pengungsi akibat konflik, peperangan dan pencari suaka memiliki definisi tersendiri yang semestinya dapat diadopsi dari hukum internasional.

Para pengungsi pada enam wilayah Papua sendiri, menurut *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dapat dikategorikan sebagai *internally-displaced persons* (selanjutnya disebut **IDPs**) atau pengungsi internal. Melalui *Guiding Principles on Internal Displacement* (selanjutnya **prinsip-prinsip panduan pengungsi internal**) IDP didefinisikan “*orang atau kelompok orang yang telah dipaksa atau diwajibkan untuk melarikan diri atau meninggalkan rumah atau tempat tinggal mereka, sebagai akibat dari atau untuk menghindari dampak konflik bersenjata, situasi kekerasan umum, pelanggaran hak asasi manusia atau bencana alam atau buatan manusia.*”²⁵ Definisi tersebut dikeluarkan oleh UNHCR untuk membedakan pengungsi internal dengan “pengungsi internasional” yang diatur oleh Konvensi Terkait Status Pengungsi Tahun 1951 yang secara spesifik hanya mengatur status dan hak pengungsi internasional atau pengungsi yang melewati batas negara untuk mencari suaka dan perlindungan (seperti pada kasus pengungsi Rohingya).²⁶

Oleh prinsip-prinsip panduan pengungsi internal, negara diberikan kewajiban untuk menjamin dan memenuhi pemenuhan hak dari pengungsi khususnya pemenuhan terhadap hak-hak mendasar hak untuk hidup hingga hak atas Kesehatan dan hak atas akses terhadap lingkungan tempat tinggal yang layak. Mengingat kondisi pengungsi yang kini diterpa masalah gizi buruk, berbagai masalah kesehatan hingga terdapat pengungsi yang meninggal dunia menunjukkan bahwa pemerintah telah gagal dalam menjamin dan memenuhi hak pengungsi.

²⁵ UNHCR, *Guiding Principles on Internally Displacement*, article 2

²⁶ Oleh Konvensi Terkait Status Pengungsi 1951, pengungsi didefinisikan sebagai “*orang-orang yang melarikan diri dari perang, kekerasan, konflik atau persekusi dan telah melintasi perbatasan internasional untuk mencari keamanan di negara lain*”

Selain “status” sebagai pengungsi internal, perlu juga diperhatikan “status” mereka sebagai warga yang terdampak konflik bersenjata. OHCHR menyatakan bahwa dalam konflik bersenjata negara memiliki kewajiban (*obligation*) yang harus dipenuhi terhadap warga sipil. Kewajiban tersebut meliputi kewajiban **untuk menghormati (*respect*), melindungi (*protect*) dan memenuhi (*fulfill*)** hak warga yang terdampak konflik.²⁷ Kewajiban menghormati merupakan kewajiban negara untuk menjamin warga dalam mengakses hak-hak mereka, kewajiban melindungi adalah kewajiban negara untuk mencegah, menyelidiki, menghukum dan memastikan ganti rugi serta tidak berulangnya atas pelanggaran hak asasi manusia yang telah dialami warga sipil sementara kewajiban memenuhi adalah kewajiban negara untuk memfasilitasi, menyediakan dan mempromosikan hak yang berhubungan dengan ekonomi sosial dan budaya seperti hak atas makanan yang cukup, hak atas lingkungan yang layak dan hak atas kesehatan.²⁸

Berkaitan dengan hak warga yang terdampak konflik di atas, paling tidak terdapat dua kewajiban yang tidak dipenuhi oleh pemerintah di Indonesia, dua kewajiban tersebut adalah kewajiban untuk melindungi dan kewajiban untuk memenuhi. Dalam konteks kewajiban untuk melindungi pemerintah Indonesia telah gagal memberikan ganti rugi kepada pengungsi yang kehilangan harta dan pekerjaan serta gagal menjamin tidak berulangnya kekerasan kepada warga sipil di Papua, perlu digarisbawahi bahwa konflik bersenjata yang terjadi bukan kali perdana situasi kekerasan terjadi di Papua. Pada konteks kewajiban untuk memenuhi, pemerintah Indonesia telah gagal memfasilitasi dan menyediakan lingkungan tempat tinggal, makanan serta akses Kesehatan yang layak kepada pengungsi, dibuktikan dengan 165 pengungsi yang mengalami masalah Kesehatan,²⁹ serta sejumlah anak-anak yang mengalami gizi buruk.

Mengingat kondisi-kondisi tersebut, pemerintah perlu berfokus untuk mengirimkan bantuan kemanusiaan berupa makanan, obat-obatan serta keperluan esensial lainnya kepada para pengungsi. Akses Kesehatan kepada pengungsi dengan mengirimkan bantuan medis juga perlu diberikan oleh pemerintah khususnya untuk menangani anak-anak menderita gizi buruk, dalam hal ini pemerintah dapat menggandeng Palang Merah Indonesia atau organisasi internasional seperti UNHCR dan *International Committee of Red Cross* (ICRC) untuk bersama melakukan respon kemanusiaan. Pada sisi lain pemerintah perlu

²⁷ UNHCR, *International Legal Protection of Human Rights In Armed Conflict*, New York, 2011, hlm. 15

²⁸ UNHCR, *International Legal Protection of Human Rights In Armed Conflict*, New York, 2011; <https://www.right-to-education.org/monitoring/content/additional-information-tripartite-typology#:~:text=The%20tripartite%20typology%20consists%20of,choose%20schools%20for%20their%20children>.

²⁹ <https://humanrightsmonitor.org/news/idp-update-2022-more-than-60000-idps-in-west-papua-remain-without-government-aid/>

menjamin proses pemulangan atau relokasi kepada para pengungsi ke wilayah yang aman dan lebih layak serta memastikan tidak terjadinya keberulangan situasi kekerasan yang berdampak negatif kepada warga sipil.

Berangkat dari permasalahan-permasalahan di atas, solusi konkrit bagi para pengungsi perlu menjadi perhatian pemerintah, walaupun pemerintah Indonesia mengklaim bahwa pemerintah memperhatikan kondisi Papua dengan membuat berbagai program seperti Pekan Olahraga Nasional hingga proyek strategis seperti *Food Estate*, namun sama sekali tidak ada perhatian khusus maupun kunjungan resmi perwakilan pemerintah pusat ke wilayah pengungsian.³⁰ Pada konteks jeda kemanusiaan pemerintah juga seharusnya menjamin *humanitarian corridor* atau jalur aman yang dapat dilalui oleh para pengungsi untuk meninggalkan lokasi pengungsian lalu melakukan relokasi ke kota/kabupaten terdekat yang tidak terdampak konflik bersenjata. Mengabaikan kondisi pengungsi selain merupakan pelanggaran langsung terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia dan hukum pengungsi internasional juga menunjukkan inkonsistensi pemerintah Indonesia dalam menjamin hak orang asli Papua.

Transparansi pemerintah dalam menjamin hak orang asli Papua juga masih dipertanyakan karena hingga saat ini pemerintah Indonesia juga masih “berhutang” janji untuk menerima kunjungan *High Commissioner* dari OHCHR untuk berkunjung ke Papua. Situasi kekerasan yang hari ini terus menerus berulang di Papua, seharusnya menjadi momentum bagi pemerintah Indonesia untuk memenuhi janjinya mengundang OHCHR dan menunjukkan komitmennya kepada perlindungan HAM.

E. Kesimpulan dan Rekomendasi

Tidak dilakukannya hal-hal tersebut bahkan pernyataan Menkopolkam yang mengatakan bahwa pemerintah hingga kini belum membuat tim pelaksana jeda kemanusiaan menunjukkan ketidakseriusan pemerintah dalam penanganan pengungsi di Papua, hingga kini patut diduga pemerintah bahkan sama sekali belum melakukan pendataan kepada pengungsi karena secara resmi belum ada angka pasti mengenai jumlah pengungsi Papua yang dirilis oleh pemerintah. Pendataan menjadi penting karena pendataan jumlah pasti pengungsi menjadi langkah awal bagi pemerintah jika memang ingin serius mengirimkan bantuan kemanusiaan. Pemerintah yang sesungguhnya memiliki sumber daya untuk melakukan respon kemanusiaan sama sekali tidak bergeming dengan situasi yang terjadi menunjukkan bahwa pemerintah abai dengan kondisi pengungsi.

³⁰ <https://www.bbc.com/indonesia/articles/ce9vypd8p68o>

Pada sisi lain, karena konflik bersenjata yang terjadi telah menelan korban jiwa bahkan menyebabkan ribuan warga mengungsi dari kediaman mereka, pemerintah seharusnya tidak perlu menunggu kesepakatan jeda kemanusiaan untuk merespon dan memberikan bantuan kemanusiaan kepada para pengungsi karena pemerintah memiliki kewajiban untuk melakukan perlindungan dan pemenuhan HAM khususnya hak mendasar dalam kondisi apa pun. Mengingat konflik telah berlangsung sejak akhir 2021, pemerintah seharusnya melakukan intervensi kemanusiaan begitu konflik bersenjata tersebut menelan korban dan warga meninggalkan kediaman mereka untuk mengungsi. Lambatnya respon pemerintah dalam melakukan intervensi atau respon kemanusiaan merupakan suatu bentuk pelanggaran HAM dan menunjukkan ketidakpedulian pemerintah terhadap pengungsi Papua.

Melihat perkembangan situasi yang terjadi pasca penandatanganan konflik bersenjata di Papua, kami meyakini bahwa konflik bersenjata dan krisis Pengungsi yang kini terjadi pada enam wilayah di Papua masih jauh dari usai mengingat pihak yang terlibat konflik yakni TNI dan TPN-PB menolak untuk melakukan jeda atau gencatan senjata sementara.

Kondisi tersebut diperburuk dengan pernyataan Komnas HAM yang menarik diri dari keterlibatan dalam kesepakatan jeda kemanusiaan serta pemerintah Indonesia yang enggan mencari solusi atas konflik yang terjadi. Situasi-situasi tersebut menyebabkan pengungsi di Papua semakin menderita dan terlanggar haknya.

Berdasarkan catatan-catatan tersebut kami mendesak:

1. Pihak yang berkonflik dalam hal ini TNI-Polri dan TPN-PB untuk segera menghentikan konflik bersenjata dan menjamin keselamatan warga sipil di Papua;
2. Pemerintah Indonesia harus segera memperjelas situasi penanganan konflik yang terjadi di Papua. Situasi yang ada juga harus dijelaskan secara transparan dan berbasis akuntabilitas kepada publik serta masyarakat internasional;
3. Pemerintah Indonesia untuk segera menangani dan memberikan hak dasar pengungsi dari enam wilayah Papua sesuai dengan standar-standar hak asasi manusia.
4. Pemerintah Indonesia dan Komnas HAM untuk melakukan dialog damai dan mediasi dengan kelompok bersenjata di Papua.