

**LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA**



**MENEKAN ESKALASI KONFLIK PAPUA
GUNA MEMPERKUAT PERSATUAN DAN KESATUAN BANGSA**

Oleh:

AZIS WINARTO, S.Pd., M.A.

PEMBINA TK I. (IV/B)

**KERTAS KARYA ILMIAH PERSEORANGAN (TASKAP)
PROGRAM PENDIDIKAN REGULER ANGKATAN (PPRA)
LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL RI
TAHUN 2022**

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Indonesia adalah bangsa besar yang terletak di persimpangan strategis antara Benua Asia dan Australia serta Samudera Pasifik dan Hindia. Letak geografis yang kritikal tersebut, selain memberikan potensi besar bagi perekonomian dan pembangunan nasional, tentu memberikan ancaman dan tantangan tersendiri. Selain itu, hal kritikal lain dari bangsa Indonesia di antaranya adalah pada aspek demografi dan sumber kekayaan alam.

Ketiga aspek tersebut, yaitu geografi, demografi, dan sumber kekayaan alam, secara bersama-sama merupakan aspek penting yang harus dikelola dengan sebaik-baiknya. Ketiga aspek yang disebut sebagai Trigatra merupakan potensi dan modal bagi bangsa Indonesia dalam melaksanakan pembangunan nasional. Kekurangan perhatian terhadap potensi dan modal tersebut dapat menimbulkan potensi kerugian, bahkan dapat membahayakan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

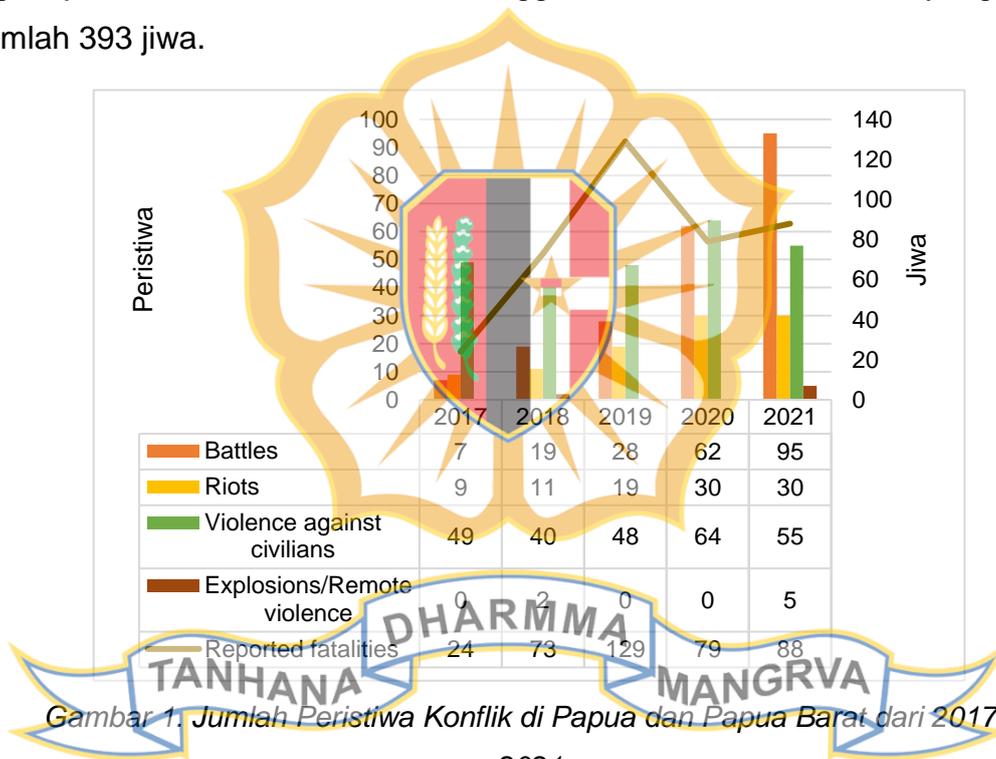
Indonesia pada dasarnya adalah negara yang unik. Kelahiran bangsa Indonesia sebetulnya tidak hanya berasal dari para penduduk yang secara biologis berasal dan turun-temurun berada di tanah ini. Bangsa Indonesia adalah seluruh orang, baik pribumi ataupun non-pribumi, yang mengakui Indonesia sebagai tanah air mereka. Kelahiran bangsa Indonesia ditandai dengan momentum Sumpah Pemuda pada 28 Oktober 1928.¹

Keunikan sekaligus keunggulan bangsa Indonesia tersebut tentu membutuhkan persatuan dan kesatuan yang luar biasa. Tak jarang semangat persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia mendapatkan ancaman dari dalam negeri sendiri. Di masa lalu, ada gerakan separatis yang bermunculan di beberapa belahan negeri ini. Gerakan itu adalah Pemberontakan Partai Komunis Indonesia (PKI) di Madiun, Gerakan 30 September (G30S/PKI), Pemberontakan Darul Islam

¹ Anis Matta, "Gelombang Ketiga Indonesia: Peta Jalan Menuju Masa Depan", (Jakarta: The Future Institute, 2014), hlm. 32.

(DI)/Tentara Islam Indonesia (TII) di Jawa Barat, Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Republik Maluku Selatan (RMS), hingga Organisasi Papua Merdeka (OPM).

Berbicara mengenai Papua seperti sudah biasa untuk dilekatkan dengan kata “konflik.” Setiap tahun ada konflik di Papua dan Papua Barat, bahkan belakangan cenderung meningkat. ACLED atau *The Armed Conflict Location and Event Data Project* menunjukkan data eskalasi konflik selama kurun 2017-2021 (Gambar 1). Jumlah pertempuran (*battles*) selama kurun waktu tersebut terus meningkat. Demikian pula gelombang protes (*riots*) dan kekerasan terhadap warga sipil (*violence against civilians*) memiliki tren yang mengalami peningkatan. Belum lagi dengan jumlah korban yang berjatuh (*reported fatalities*) akibat konflik-konflik yang terjadi dari awal tahun 2017 hingga akhir tahun 2021 lalu yang tercatat sejumlah 393 jiwa.



Gambar 1. Jumlah Peristiwa Konflik di Papua dan Papua Barat dari 2017 hingga 2021

Sumber: ACLED, 2022

Selama ini, gangguan keamanan yang terjadi di Papua dan Papua Barat, respons Pemerintah Pusat selalu melalui pendekatan militeristik. Sudah banyak sekali operasi militer dilancarkan di Papua. Tercatat operasi militer pertama adalah Operasi Wisnu Murti yang berlangsung dari tahun 1963 hingga tahun 1964. Pada tahun 1998, Panglima ABRI atau Angkatan Bersenjata Republik Indonesia

mencabut status Daerah Operasi Militer (DOM) di Papua dan menyampaikan permohonan maaf, namun militer tetap diterjunkan ke Papua untuk bersiaga.²

Bagi masyarakat Papua, Papua sendiri sesungguhnya telah mendapat pengakuan kemerdekaan dari Belanda pada 1 Desember 1961. Komite Nasional melakukan manifestasi politik untuk mendapatkan kemerdekaan tersebut dengan mendesak Belanda pada tanggal 19 Oktober 1961 di Hollandia. Puluhan orang menandatangani manifesto politik di mana di dalamnya dinyatakan bahwa “Kami bangsa Papua menuntut untuk mendapatkan tempat kami sendiri. Sama seperti bangsa-bangsa merdeka di antara bangsa-bangsa itu kami bangsa Papua ingin hidup sentosa dan turut memelihara perdamaian dunia”³.

Namun hal tersebut tidak dapat diterima oleh Presiden Soekarno. Pada 19 Desember 1961, Presiden pertama Republik Indonesia itu mengeluarkan maklumat Tri Komando Rakyat (Trikorla) dan melancarkan serangan terhadap Belanda dan pejuang kemerdekaan Papua. Padahal, Keith Holyoake sebagai Perdana Menteri Selandia Baru saat itu telah mengingatkan agar Indonesia lebih mengedepankan pendekatan perdamaian daripada melancarkan konflik dan peperangan. Ia beranggapan bahwa hal ini dapat diperhitungkan sebagai sebuah solusi di Papua⁴.

Jalur diplomasi di dunia internasional juga ditempuh oleh Indonesia. Terbukti, pada tanggal 15 Agustus 1962 melalui *New York Agreement*, Papua telah mendapatkan persetujuan Belanda untuk diserahkan kepada Indonesia yang terlebih dahulu diserahkan kepada UNTEA atau *United Nations Temporary Executive Authority* sampai dilaksanakan *Act of Free Choice* atau PEPERA Penentuan Pendapat Rakyat oleh masyarakat Papua. Namun, perjanjian ini dianggap bermasalah oleh masyarakat Papua karena tidak melibatkan orang asli Papua.

Operasi militer mewarnai tahun-tahun pasca *New York Agreement* sampai dengan pelaksanaan PEPERA di tahun 1969. Seperti terlihat pada Tabel 1 di bawah ini dimana serangkaian operasi militer dilakukan oleh pemerintah pusat di Papua.

² Ronald dkk. “Luka Lama di Tanah Papua” diakses dari <https://www.merdeka.com/khas/luka-lama-di-tanah-papua.html>, tanggal 15 Februari 2022 pukul 15.10 WIB.

³ Dieqy Hasbi Widhana. “Bagaimana Bangsa Papua Memproklamasikan & Membela Kemerdekaannya?” diakses dari <https://tirto.id/emy3>, tanggal 16 Februari 2022 pukul 17.29 WIB.

⁴ *Ibid*.

Tahun	Operasi Militer
1963 – 1964	Operasi Wisnu Murti I dan II
1963 – 1964	Operasi Wisnu Murti III dan IV, Operasi Giat Tangkas, Operasi Sadar
1966	Operasi Brathayudha
1968	Operasi Sadar dan Brathayudha, Operasi Wibawa
1970 – 1974	Operasi Pamungkas
1977 – 1974	Operasi di Sepanjang Perbatasan
1985 – 1986	Operasi Gagak I
1986 – 1987	Operasi Gagak II
1987 – 1989	Operasi Kasuari I dan II
1989 – 1991	Operasi Rajawali I dan II
1998	Panglima ABRI Jenderal Wiranto meminta maaf dan mencabut status Papua sebagai DOM
1998 – 1999	Pengamanan Daerah Rawan
1999 – 2002	Operasi Pengendalian Pengibaran Bendera
2002 – 2004	Operasi Penyisiran Wamena

Error! Reference source not found. Belum lagi adanya dugaan kecurangan dengan melakukan cipta kondisi agar hasil PEPERA memihak kepada Indonesia⁵. Wakil Direktur *Papua Peace and Development Action Institute*, Ridwan al-Makassary memiliki pandangan bahwa terdapat dua penyebab pemberontakan di Papua. *Pertama*, persoalan investasi yang tidak dirasakan warga asli Papua. Ia menyoroti perihal perkebunan sawit dan Freeport. Masyarakat hanya menjadi penonton di wilayahnya sendiri tanpa ada peran dari mereka. *Kedua*, persoalan bisnis, politik, dan keamanan Papua. Orang luar Papua disoroti banyak mengerjakan proyek dari pemerintah. Ini belum termasuk adanya bisnis ilegal yang dimiliki petinggi Jakarta mulai dari emas, batu bara, hutan, hingga kekayaan laut dikeruk⁶.

Dalam upaya penyelesaian konflik di Papua, ada berbagai upaya yang telah diupayakan oleh Pemerintah. Pendekatan ekonomi dengan melakukan pembangunan infrastruktur menjadi konsentrasi Kabinet Kerja sejak tahun 2014. Pembangunan proyek konstruksi jalan untuk meningkatkan konektivitas antar distrik di Papua telah dilakukan sejak tahun 2014. Sampai dengan tahun 2018 tercatat pembangunan jalan di sana telah tercapai 48 persen dari total 3.259 Km yang

⁵ Martin Sitompul. "*Pepera: Bersama Indonesia atau Mati*", diakses dari <https://historia.id/politik/articles/pepera-bersama-indonesia-atau-mati-vXj7Y/>, pada tanggal 16 Februari 2022 pukul 20.29 WIB.

⁶ Ronald dkk., *Loc.cit.*

direncanakan. Namun demikian, upaya ini dinilai tidak mendukung upaya penyelesaian konflik. Warga lokal (*indigeneous population*) yang menderita akibat konflik merasa tidak memperoleh keuntungan secara langsung⁷. Sesungguhnya konflik di Papua tidak sesederhana persoalan ingin merdeka atas dasar faktor historis saja. Faktor ekonomi juga menjadi titik persoalan yang lain. Muridan S. Widjojo mengungkapkan hal ini dalam dalam “*Papua Road Map: Negotiating the past, improving the present, and securing the future.*” Persoalan pembangunan menjadi dua dari empat isu konflik di Papua. Sementara kedua lainnya adalah persoalan akar historis maupun isu pelanggaran hak asasi manusia di Tanah Papua oleh berbagai pihak.⁸

Namun demikian, Richard Chauvel menyampaikan bahwa ada empat persoalan dasar terkait dengan aspek historis-politis, yaitu: (1) Bergabungnya Papua menjadi bagian Indonesia melahirkan kekecewaan pada masyarakat Papua; (2) Para elit tanah Papua merasakan adanya persaingan akibat dominasi para pejabat asal luar tanah Papua; (3) Perbedaan atau kesenjangan yang terjadi di tanah Papua pada aspek pembangunan pemerintahan dan ekonomi; dan (4) Kehadiran para pendatang dari luar tanah Papua memunculkan perasaan marginalisasi pada orang asli Papua.⁹

Presiden Joko Widodo pernah menyampaikan, bahwa kebijakan Pemerintah dalam menangani persoalan Papua adalah dengan meningkatkan kesejahteraan melalui pembangunan dan mengedepankan dialog. Namun, dialog yang sudah diprakarsai oleh Presiden dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan tersebut pada kenyataannya mengalami stagnasi. Oleh karena itu, dipandang perlu untuk merumuskan strategi baru dalam menangani permasalahan di tanah Papua dan melanjutkan dialog secara intens dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pendekatan dialogis dapat menjadi jalan penyelesaian persoalan Papua sehingga persatuan dan kesatuan bangsa semakin kuat.

⁷ Cahyo Pamungkas. “Can Infrastructure-Based Development Bring Peace to West Papua” dalam “*Decolonising Conflicts, Security, Peace, Gender, Environment, and Development in Anthropocene.*” Úrsula Oswald Spring dan Hans Günter Brauch (Ed.). (Cham: Springer. 2021) hlm. 710.

⁸ Muridan S. Widjojo, “*Papua Road Map: Negotiating the past, improving the present, and securing the future*”, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010).

⁹ Richard Chauvel, “*Constructing Papua Nationalism: History, Ethnicity, and Adaptation*”, (Washington: East-West Center, 2005).

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian sebelumnya, dapat diperoleh gambaran singkat bahwa sejak Republik Indonesia berdiri, terdapat sejumlah ancaman terhadap persatuan dan kesatuan bangsa. Salah satu organisasi separatis yang mengganggu ketenteraman di pulau paling timur dari Indonesia itu adalah Organisasi Papua Merdeka atau OPM. Sudah banyak korban berjatuhan sejak munculnya gerakan OPM. Oleh karena itu, Kertas Karya Ilmiah Perorangan (Taskap) ini akan membahas rumusan masalah sebagai berikut: ***“Bagaimana menekan eskalasi konflik Papua guna memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.”***

Dalam rangka mendalami, memahami, serta menemukan solusi permasalahan tersebut, maka pertanyaan kajian yang akan dibahas di dalam Taskap ini adalah:

- a. Bagaimana dampak eskalasi konflik di tanah Papua terhadap persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia?
- b. Bagaimana menekan eskalasi konflik Papua dari aspek ekonomi?
- c. Bagaimana menekan eskalasi konflik Papua dari aspek politik?

3. Maksud dan Tujuan

a. Maksud

Maksud dari penulisan Kertas Karya Ilmiah Perseorangan ini untuk menggambarkan dan menganalisis permasalahan terkait cara menekan eskalasi konflik Papua sehingga dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Kertas Karya Ilmiah Perseorangan ini diharapkan dapat memecahkan permasalahan tersebut berdasarkan data-data yang tersedia dalam bentuk kajian yang komprehensif.

b. Tujuan

Kertas Karya Ilmiah Perseorangan ini bertujuan untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada pemangku kebijakan dari Peserta untuk memecahkan permasalahan terkait konflik di Papua sehingga dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.

4. Metode dan Pendekatan

a. Metode

Kertas Karya Ilmiah Perseorangan ini menggunakan metode penulisan sebagai berikut:

- 1) Data yang dikumpulkan adalah data-data sekunder. Data sekunder adalah data yang telah dikumpulkan dan tersedia dari berbagai sumber. Kertas Karya Ilmiah Perseorangan ini direncanakan akan menggunakan beragam studi kepustakaan yang berasal dari laporan penelitian, artikel jurnal ilmiah, maupun laporan dari instansi pemerintah.
- 2) Metode yang digunakan dalam menganalisis data-data yang telah dikumpulkan sebelumnya adalah deskriptif-analitis. Dalam metode ini, karya tulis ini dipusatkan pada upaya menjawab permasalahan berdasarkan dari data-data yang dikumpulkan untuk kemudian dilakukan penarikan kesimpulan.

b. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan Kertas Karya Ilmiah Perseorangan ini menggunakan pendekatan dengan perspektif kepentingan nasional dengan analisis multidisipliner sesuai dengan kerangka teoritis yang digunakan.

5. Ruang Lingkup dan Sistematika

a. Ruang Lingkup

Dalam penulisan Kertas Karya Ilmiah Perseorangan ini, untuk memperjelas rumusannya, Penulis membatasi ruang lingkup pembahasan pada cara menekan eskalasi konflik Papua sehingga dapat mencapai tujuan yang diharapkan, yaitu memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.

b. Sistematika

Sistematika penulisan Kertas Karya Ilmiah Perseorangan ini disusun secara saksama untuk menghasilkan kajian yang jelas dan

terlihat sebagai suatu kesatuan yang koheren. Adapun tata urutan Kertas Karya Ilmiah Perseorangan ini adalah sebagai berikut:

- 1) **Bab I Pendahuluan.** Bagian ini membahas mengenai latar belakang terjadinya eskalasi konflik di tanah Papua yang berdampak bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka terbentuk rumusan masalah yang akan dikaji dalam Kertas Karya Ilmiah Perseorangan ini. Penulis juga memaparkan maksud dan tujuan karya ilmiah ini serta memberikan penjelasan mengenai ruang lingkup pembahasan serta sistematika penulisannya. Selain itu, dipaparkan juga berbagai metode dan pendekatan yang digunakan. Kata dan istilah yang dianggap penting serta belum lazim berkaitan dengan tulisan akan diperjelas dengan menyajikan definisi operasional untuk menghindari timbulnya salah pengertian. Pengertian tersebut berdasarkan pada berbagai sumber yang sahih, berkualitas, dan dapat diterima secara universal.
- 2) **Bab II Tinjauan Pustaka.** Bab ini menguraikan tentang telaah literatur yang digunakan untuk keperluan pembahasan pada bab-bab selanjutnya. Dalam bab ini, dijelaskan mengenai peraturan perundang-undangan yang digunakan, kerangka teoritis, data dan fakta yang berhubungan erat dengan pembahasan, serta faktor-faktor perkembangan lingkungan strategis baik global, regional, maupun nasional yang berpengaruh terhadap konflik di tanah Papua yang berdampak pada persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.
- 3) **Bab III Pembahasan.** Pada bab ini, akan dipaparkan analisis setiap pokok-pokok bahasan dengan menggunakan teori, peraturan perundang-undangan, serta data dan fakta yang telah dijelaskan dalam Tinjauan Pustaka. Pokok-pokok kajian yang dibahas adalah penjelasan mengenai eskalasi konflik di tanah Papua dari aspek ekonomi dan aspek politik, serta bagaimana dampaknya dalam persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.

- 4) **Bab IV Penutup.** Pada bagian terakhir dalam Kertas Karya Ilmiah Perseorangan ini menguraikan simpulan yang diperoleh dari seluruh pembahasan karya ilmiah dengan solusi untuk masing-masing pokok pembahasan. Kemudian juga dikemukakan rekomendasi yang merupakan hasil dari pembahasan karya ini.

6. Pengertian

Berikut ini adalah daftar pengertian kata atau istilah yang akan digunakan dalam Kertas Karya Ilmiah Perseorangan ini:

- a. Eskalasi. Kata yang termasuk ke dalam nomina ini bermakna ‘kenaikan atau penambahan volume, jumlah, dan sebagainya.’¹⁰ Sementara itu, eskalasi juga dapat kita jumpai dari kata dalam Bahasa Inggris ‘escalation,’ yang bermakna *a rapid increase; a rise* (pertambahan cepat; bangkit).¹¹
- b. Konflik. Dapat bermakna ‘percekcokan’, ‘perselisihan’, atau ‘pertentangan.’¹² Sementara dalam Bahasa Inggris, ada penjelasan lebih lengkap mengenai kata ‘*conflict*’, yaitu: (1) Perselisihan argumen yang serius, biasanya sampai berlarut-larut; (2) Perjuangan bersenjata yang berkepanjangan; (3) Keadaan pikiran seseorang yang mengalami benturan perasaan atau kebutuhan yang berlawanan; dan (4) Ketidakcocokan yang serius antara dua atau lebih pendapat, prinsip, dan kepentingan.¹³
- c. Persatuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata tersebut bermakna “gabungan (ikatan, kumpulan, dan sebagainya) beberapa bagian yang sudah bersatu; perserikatan; perikatan.”¹⁴ Sementara itu, kata ini dapat diterjemahkan menjadi “*integrity*” dalam bahasa Inggris

¹⁰ Eskalasi. 2022. Pada KBBI Daring. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/eskalasi> Diakses pada 7 April 2022

¹¹ Escalation. 2022. Pada Lexico. Diakses pada 7 April 2022 dari <https://www.lexico.com/definition/escalation>

¹² Konflik. 2022. Pada KBBI Daring. Diakses pada 7 April 2022 dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/konflik>

¹³ Conflict. 2022. Pada Lexico. Diakses pada 7 April 2022 dari <https://www.lexico.com/definition/conflict>

¹⁴ Persatuan. 2022. Pada KBBI Daring. Diakses pada 7 April 2022 dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/persatuan>

yang bermakna *“the state of being whole and undivided”* atau keadaan utuh dan tidak terbagi.¹⁵

- d. Kesatuan. Kata tersebut dimaknai sebagai keesaan atau sifat tunggal oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia.¹⁶ Padanan kata ini dalam bahasa Inggris adalah *‘unity’* yang bermakna *“the state of being united or joined as a whole”* atau Keadaan bersatu atau bergabung secara keseluruhan.¹⁷



¹⁵ Integrity. 2022. Pada Lexico. Diakses pada 7 April 2022 dari <https://www.lexico.com/definition/integrity>

¹⁶ Kesatuan. 2022. Pada KBBI Daring. Diakses pada 7 April 2022 dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kesatuan>

¹⁷ Unity. 2022. Pada Lexico. Diakses pada 7 April 2022 dari <https://www.lexico.com/definition/unity>

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

7. Umum

Hingga saat ini, gangguan keamanan di Papua dan Papua Barat masih terjadi, bahkan semakin meningkat eskalasinya. Dengan adanya gangguan keamanan tersebut, Pemerintah Pusat selalu merespon melalui pendekatan militer. Akar masalah konflik di Papua belum dapat ditemukan solusi penyelesaiannya. Gangguan keamanan yang dilancarkan oleh Organisasi Papua Merdeka (OPM) sebagai organisasi separatis telah mengganggu ketenteraman masyarakat Papua dan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Tidak hanya korban nyawa, bahkan korban harta benda terjadi karena serangan-serangan yang dilancarkan oleh OPM. Pemerintah harus merespons hal ini dengan melaksanakan pendekatan dialogis sesuai arahan Presiden untuk menyelesaikan konflik apabila pendekatan militer menyebabkan semakin banyak gugurnya korban jiwa.

Dalam bab ini, akan dibahas tentang peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai landasan dalam menguraikan masalah. Sedangkan untuk memecahkan masalah yang ada, digunakan pendapat dari para ahli sebagai kerangka teoritis seperti teori kebijakan, teori manajemen konflik, teori komunikasi, teori konflik, fakta dan data yang ada di lapangan yang berkaitan erat dengan pembahasan serta faktor-faktor perkembangan lingkungan strategis baik di tingkat regional, global, maupun nasional yang berpengaruh terhadap konflik di tanah Papua serta memberikan dampak negatif terhadap persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.

8. Peraturan Perundang-Undangan

Beberapa peraturan perundang-undangan mengenai Tanah Papua disahkan oleh Pemerintah, mulai dari perencanaan dan pembangunan daerah hingga status administratif wilayah antara lain:

a. **UU RI Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua**

Pada tahun 2001, UU RI No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua telah disahkan oleh Pemerintah Pusat. UU tersebut direvisi menjadi UU RI No. 35 Tahun 2008 setelah tujuh tahun diterapkan, hingga pada akhirnya, setelah tiga belas tahun berlalu dari revisi UU tersebut yang kedua, UU tersebut direvisi kembali menjadi UU RI No. 2 Tahun 2021 dengan judul yang sama. Dalam peraturan tersebut, Pemerintah Pusat berupaya memperbaiki pemberlakuan otonomi khusus di kedua provinsi di Papua.

Terdapat beberapa poin penting dalam UU RI No. 2 Tahun 2021 tersebut. *Pertama*, peraturan tersebut memberikan kesempatan kepada Orang Asli Papua (OAP) untuk berpartisipasi dalam berbagai bidang, mulai dari pendidikan, ketenagakerjaan, politik, kesehatan, dan perekonomian. Selain itu, peraturan tersebut juga membahas tentang pembinaan masyarakat adat di Tanah Papua. *Kedua*, peraturan tersebut memberikan kepastian hukum bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Majelis Rakyat Papua berkedudukan di setiap ibukota provinsi di mana keanggotaan MRP tidak boleh berasal dari partai politik. *Ketiga*, pembentukan partai politik lokal dihapus.¹⁸ *Keempat*, terjadi peningkatan dana otonomi khusus sekitar 0,25 persen di mana sebelumnya dalam UU RI No. 21 Tahun 2001 berada pada angka 2 persen karena terdapat tata kelola baru bagi dana otonomi khusus tersebut. *Kelima*, dalam rangka peningkatan efektivitas dan efisiensi pembangunan di Tanah Papua, maka Badan Khusus Percepatan Pembangunan Papua (BK-P3) dibentuk. Lembaga tersebut terdiri atas beberapa anggota, yaitu Menteri Keuangan, Kepala Bappenas, Menteri Dalam Negeri, dan perwakilan-perwakilan dari setiap provinsi di Papua, serta diketuai oleh Wakil Presiden. *Keenam*, selain persetujuan dari MRP dan DPRP, provinsi di Papua dapat dimekarkan oleh Pemerintah Pusat dan DPR. *Ketujuh*, untuk menjamin pembentukan peraturan pelaksana dalam bentuk

¹⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019.

Peraturan Pemerintah (PP), Pemerintah memiliki waktu paling lambat 90 hari kerja dan bagi Peraturan Daerah Provinsi Papua paling lambat satu tahun.

b. UU RI Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial

Pada Pasal 5 disebutkan bahwa terdapat beberapa macam sumber konflik salah satunya permasalahan yang berkaitan dengan politik, ekonomi, dan sosial budaya; perseteruan antarumat beragama dan/atau interumat beragama, antarsuku, dan antaretnis; sengketa batas wilayah desa, kabupaten/kota, dan/atau provinsi; sengketa sumber daya alam antarmasyarakat dan/atau antarmasyarakat dengan pelaku usaha; atau distribusi sumber daya alam yang tidak seimbang dalam masyarakat.

Kemudian pada Pasal 9 huruf bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban meredam potensi Konflik dalam masyarakat dengan berbagai cara termasuk mengintensifkan dialog antarkelompok masyarakat, menegakkan hukum tanpa diskriminasi, menyelenggarakan musyawarah dengan kelompok masyarakat untuk membangun kemitraan dengan pelaku usaha di daerah setempat.

c. Peraturan Pemerintah RI Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua

Peraturan tersebut diterbitkan untuk menanggapi perubahan budaya, sosial, dan politik yang terjadi di Tanah Papua serta untuk memberikan kepastian hukum terhadap keberlanjutan dana otonomi khusus di sana yang digunakan untuk pembangunan. Peraturan tersebut juga membahas mengenai tata cara dan mekanisme penentuan orang Papua asli dalam pengisian anggota DPRP dan DPRK untuk meningkatkan akses politik dan pemerintahan Orang Asli Papua (OAP).

Selain itu, peraturan tersebut juga membahas mengenai mekanisme bagi daerah provinsi dan kabupaten/kota di Tanah Papua untuk dimekarkan. Tujuannya adalah untuk mempercepat peningkatan

pelayanan publik, pemerataan pembangunan, serta mempercepat kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat OAP.

d. Peraturan Pemerintah RI Nomor 107 Tahun 2021 tentang Penerimaan, Pengelolaan, Pengawasan, dan Rencana Induk Percepatan Pembangunan dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua

Peraturan ini membahas mengenai bagaimana kepala daerah serta perangkat di bawahnya dibina dan diawasi sebagaimana pada Pasal 42 yang mencakup perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pelaporan. Pengelolaan penerimaan dalam rangka otonomi khusus diawasi berdasarkan pada kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing “kementerian, lembaga pemerintah non-kementerian, pemerintah daerah, DPR, DPD, BPK, dan perguruan tinggi negeri.”¹⁹

Bappenas, Kemendagri, Kemenkeu dan Gubernur Papua melakukan pemantauan terhadap penggunaan dana otonomi khusus, sementara Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua bersama-sama secara koordinasi melakukan evaluasi setiap lima tahun sekali terhadap penggunaan data tersebut.

e. Peraturan Presiden RI No. 17 Tahun 2019 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah untuk Percepatan Pembangunan Kesejahteraan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat

Peraturan Presiden ini kemudian diturunkan dalam Peraturan Gubernur Papua No. 14 Tahun 2019 tentang “Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Provinsi Papua.” Tujuan dari pengesahan peraturan ini adalah untuk melakukan percepatan pembangunan kesejahteraan masyarakat di Tanah Papua. Untuk mencapai tujuan tersebut, salah satu strategi pemerintah dalam Perpres RI No. 17 Tahun 2019 adalah melalui

¹⁹ Kementerian Keuangan, “*Buku II Nota Keuangan Beserta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022*”, (Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2022), hlm. 3-105.

penguatan peran pelaku usaha, usaha mikro, dan usaha kecil yang berasal dari Papua.

9. Kerangka Teoritis

a. Teori Kebijakan

Menurut Anderson, kebijakan diartikan sebagai “serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.”²⁰ Sebagai dikutip oleh Dwiyanto Indiahono, Dye mengartikan istilah “kebijakan” sebagai “apapun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun implisit merupakan sebuah kebijakan.”²¹ Itu berarti suatu kebijakan berarti segala keputusan yang diambil oleh pemerintah, baik keputusan untuk melakukan sesuatu ataupun keputusan untuk tidak melakukan sesuatu terhadap suatu masalah. Keefektifan kebijakan menurut William N. Dunn dapat dilihat dari beberapa variabel, antara lain efisiensi, kecukupan, kesamaan (*equity*), responsivitas, dan ketepatan.²²

Pembuatan suatu kebijakan melalui beberapa tahapan. Menurut Dunn, terdapat lima tahapan pembuatan kebijakan, yaitu: “(1) penyusunan agenda; (2) formulasi kebijakan, (3) adopsi kebijakan; (4) implementasi kebijakan; [dan] (5) evaluasi kebijakan.”²³ Pada tahap pertama, masalah perlu dipetakan dan dikategorikan, mana yang termasuk masalah publik dan mana yang masalah privat. Masalah publik harus mendapatkan prioritas lebih dibandingkan masalah privat karena cakupan atau dampak dari masalah publik lebih besar dibandingkan masalah privat. Pada tahap kedua, masalah publik selanjutnya dibahas oleh para pembuat kebijakan untuk didefinisikan, dicari dan dianalisis alternatif pemecahan masalahnya, serta disediakan rekomendasi

²⁰ Irfan Islamy, “*Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*”, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm. 17.

²¹ Dwiyanto Indiahono. “*Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*”, (Yogyakarta: Gava Media, 2009).

²² William N. Dunn, “*Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*”, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003).

²³ *Ibid.*

solusinya. Pada tahap ketiga, pemerintah melegitimasi rekomendasi kebijakan yang dipilih. Pada tahap keempat, pemerintah memobilisasi sumber daya yang dimiliki untuk menjalankan rekomendasi kebijakan tersebut. Pada tahap terakhir, pemerintah melakukan evaluasi atau penilaian dari kebijakan tersebut untuk ditentukan apakah kebijakan tersebut memerlukan perbaikan, terus dijalankan, diganti, atau dihentikan.

Pembuatan kebijakan adalah kegiatan yang sulit dan kompleks.²⁴ Namun, Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk membuat kebijakan dengan berbagai risiko yang ada, baik diharapkan (*intended*) maupun tidak (*unintended*). Dalam prosesnya, terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal mencakup pengaruh sifat-sifat pribadi pembuat kebijakan, sementara faktor eksternal mencakup pengaruh kelompok luar, pengaruh kebiasaan lama, dan pengaruh keadaan masa lalu. Kebiasaan lama, misalnya, mempengaruhi pembuatan kebijakan publik karena dianggap telah mapan dan memuaskan sekalipun kebijakan tersebut memperoleh banyak kritik untuk diubah.

b. Teori Manajemen Konflik

Haney mengatakan bahwa istilah “manajemen” berasal dari Bahasa Italia, yaitu “Maneggiare” yang bermakna “melatih kuda-kuda” atau “mengendalikan.”²⁵ sementara dalam Bahasa Inggris, istilah tersebut adalah “management” yang berarti “pengelolaan.” Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sendiri (1997), istilah tersebut berarti “proses penggunaan sumber daya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan.” Kemudian, istilah “konflik” menurut KBBI berarti “percekcokan, pertentangan, atau perselisihan” (1997). Johnson mendefinisikan konflik sebagai “situasi di mana tindakan salah satu pihak berakibat menghalangi, menghambat, atau mengganggu tindakan pihak

²⁴ Suharno, “*Dasar-Dasar Kebijakan Publik*”, (Yogyakarta: UNY Press, 2010), hlm. 52-53.

²⁵ A. Mardianto, dkk., “*Penggunaan Manajemen Konflik Ditinjau dari Status Keikutsertaan dalam Mengikuti Kegiatan Pencinta Alam di Universitas Gadjah Mada*”. Jurnal Psikologi. Vol. 27. No. 2, 2000.

lain.”²⁶ Selain itu, istilah tersebut juga didefinisikan sebagai “suatu proses sosial di antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) di mana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya.”²⁷

Terdapat berbagai sumber konflik, yaitu “komunikasi, struktur, dan variabel pribadi.”²⁸ Konflik antar individu, kelompok, atau organisasi dapat terjadi karena komunikasi yang buruk sehingga terjadi perbedaan pendapat, persepsi, atau pemahaman di antara pihak berselisih. Selain itu, ketimpangan dalam struktur sosial di masyarakat juga dapat mengakibatkan konflik di mana seseorang merasa tidak cocok dengan masyarakat secara umum. Terakhir, setiap pribadi memiliki kepribadian, karakteristik, nilai, dan keunikan sendiri sehingga sering kali menjadi pemicu konflik dengan orang lain.²⁹

Dari uraian singkat di atas, manajemen konflik secara sederhana berarti “cara-cara atau strategi untuk mengelola halangan, hambatan, atau gangguan antar individu, kelompok, atau organisasi.” Sedangkan Campbell mendefinisikan manajemen konflik adalah “suatu strategi resolusi yang digunakan untuk mencegah konflik sebagai suatu keadaan yang konstruktif dalam mencapai tujuan organisasi.”³⁰ Dalam hal ini, manajemen konflik dapat dipahami sebagai berbagai aksi dan reaksi yang dilakukan oleh berbagai pihak terkait yang terlibat dalam suatu konflik di mana proses komunikasi merupakan pendekatan penting dari pihak-pihak tersebut untuk melakukan transformasi konflik dengan mempengaruhi kepentingan dan interpretasi mereka. Untuk itu, situasi konflik perlu dipelajari dan dipahami dengan baik oleh pihak ketiga untuk memperoleh kepercayaan dari pihak-pihak terlibat konflik.³¹

²⁶ A, Supratiknya, “*Tinjauan Psikologis Komunikasi Antarpribadi*”, (Yogyakarta: Kanisius, 1995).

²⁷ Sofiyati, Pupus, dkk., “*Konflik dan Stress: Makalah Pengembangan dan Perilaku Organisasi*”, (Malang: Universitas Brawijaya, 2011), hlm. 2.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 9.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Rudolf Kempa, “*Perilaku Kepemimpinan, Keterampilan Manajerial, Manajemen Konflik, Daya Tahan Stres, dan Kinerja Guru*”, *Jurnal Ilmu Pendidikan*. Vol. 16 No. 1, Februari 2009, hal. 22-27.

³¹ Ardi Maulidy Navastara, “*Manajemen Konflik: Definisi dan Teori-teori Konflik*”, diakses dari <https://jepits.wordpress.com>, tanggal 21 April 2022.

Untuk mengarahkan perselisihan, para pihak terlibat, yaitu pihak-pihak berkonflik dan pihak ketiga, perlu mengambil berbagai strategi penanganan sehingga konflik dapat diselesaikan dan memperoleh cara penyelesaian konflik. Dalam manajemen konflik tersebut, pihak ketiga dapat meminta bantuan atau mengambil suatu keputusan dari berbagai pihak, baik itu diri sendiri atau kerja sama dengan berbagai pihak lainnya.³²

Istilah “transformasi konflik” digunakan oleh Fisher dkk untuk menggambarkan suatu situasi secara keseluruhan. Istilah ini, menurut Lederach, berarti “suatu impian (*envision*) dan upaya merespons terhadap pasang-surut (*ebb*) dan gelombang dari konflik sosial sebagai kesempatan yang diberikan oleh kehidupan untuk menciptakan proses perubahan sosial yang konstruktif di mana dapat mengurangi kekerasan, meningkatkan keadilan, dalam interaksi langsung dan struktur sosial, berikut merespons masalah manusia dalam hubungan kemanusiaan.”³³ Dalam hal ini, Lederach mencoba mengatakan bahwa transformasi konflik adalah “cara untuk melihat konflik secara utuh dengan menyimak sebaik-baiknya.”³⁴

Untuk mengelola konflik, ada beberapa tahapan yang perlu dilalui, yaitu: “(1) pencegahan konflik; (2) penyelesaian konflik; (3) pengelolaan konflik; (4) resolusi konflik; dan (5) transformasi konflik.”³⁵ Pada tahap pertama, konflik perlu dicegah sebelum semakin parah. Pada tahap kedua, konflik perlu diselesaikan melalui persetujuan perdamaian. Pada tahap ketiga, perilaku positif antar pihak berkonflik perlu dikendalikan oleh pihak otoritas melalui pembatasan dan penghindaran kekerasan. Pada tahap keempat, untuk membangun hubungan yang baru dan bertahan lama antar pihak berseteru maka berbagai penyebab konflik harus ditangani. Pada tahap terakhir, pihak otoritas perlu mengatasi

³² *Ibid.*

³³ Abdul Azis, “*Transformasi Konflik dan Peran Pemerintah Daerah*”. *Journal of Urban Sociology*. Vol. 2 No. 1, 2019, hal. 33-34.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 34.

³⁵ Simon Fisher, dkk., “*Mengelola Konflik: Keterampilan dan Strategi untuk Bertindak*”, (Jakarta: the British Council Indonesia), hlm. 6-7.

sumber politik dan sosial dengan mengubah potensi konflik negatif menjadi positif.³⁶

Mengelola konflik berarti menggunakan cara-cara konstruktif untuk mengatasi konflik tersebut. Pihak-pihak berselisih difasilitasi untuk terlibat dalam proses pengelolaan konflik yang kooperatif, bukan justru menghilangkan konflik dengan menggunakan berbagai metode tertentu.³⁷ Dalam hal ini, manajemen konflik berarti “tindakan yang konstruktif yang direncanakan, diorganisasikan, digerakkan, dan dievaluasi secara teratur atas semua usaha demi mengakhiri konflik.”³⁸ Oleh karena itu, tujuan dari manajemen konflik adalah “[untuk] menjaga supaya perselisihan yang ada bisa disalurkan ke dalam arena negosiasi dan mencegahnya jangan sampai mengalami peningkatan yang berujung pada konfrontasi dan kekerasan.”³⁹

c. Teori Komunikasi

Dalam bahasa Latin, istilah “komunikasi” berarti “communicatio” yang memiliki makna yang sama dengan kata “komunis.” Secara sederhana, komunikasi antara seseorang dengan orang lain dapat terjadi apabila komunikator dan komunikan memiliki pemahaman atau penafsiran yang sama atas suatu pesan yang disampaikan. Pada dasarnya, setiap orang berkomunikasi dengan tujuan untuk mencapai kesamaan makna sehingga komunikan (penerima pesan) dapat menerima maksud dari pesan yang disampaikan oleh komunikator (penyampai pesan) sehingga komunikasi berjalan dengan baik dan efektif (Effendy, 2005: 9). Hovland mengartikan proses komunikasi

³⁶ Rizkie Maulana, “Manajemen Konflik: Definisi, Penyebab, dan Pengelolaan Konflik”, diakses dari <http://rizkie-library.blogspot.co.id>, tanggal 26 April 2022.

³⁷ Peter Harris & Ben Reilly (ed.), “Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk *Negosiator*”, (Jakarta: International Institute Democracy and Electoral Assistance: 2000), hlm. 20.

³⁸ Alo Liliweri., “Prasangka dan Konflik (*Komunikasi Lintas Budaya Masyarakat Multikultur*)”, (USA: Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs, 2005), hlm. 288.

³⁹ Timothy Siska, dkk., “*Demokrasi di Tingkat Lokal (Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik, dan Pemerintahan)*”, (Jakarta: International Institute Democracy and Electoral Assistance, 2002), hlm. 96.

sebagai “proses yang memungkinkan seseorang menyampaikan rangsangan untuk mengubah perilaku orang lain.”⁴⁰

Dalam kehidupan manusia, komunikasi berperan sangat penting. Dalam berbagai aktivitas apa pun, manusia selalu melakukan komunikasi dengan manusia lainnya. Melalui komunikasi tersebut, kebutuhan-kebutuhan dan tujuan-tujuan manusia dapat tercapai sehingga komunikasi dapat disebut sebagai kebutuhan dasar manusia atau makhluk sosial. Selain itu, rasa penasaran manusia terhadap diri dan lingkungannya memaksa manusia untuk melakukan komunikasi.

Berdasarkan pada deskripsi di atas, komunikasi dapat diartikan sebagai “suatu proses penyampaian simbol-simbol, baik secara verbal maupun non-verbal.” Komunikasi verbal dilakukan secara langsung baik secara lisan maupun non-lisan atau tulisan dalam suatu media komunikasi. Kata “verbal” berasal dari Bahasa Latin, yaitu “Verbalis” atau “Verbum” yang dapat diartikan sebagai “kata yang digunakan untuk menerangkan fakta, ide, atau tindakan berbentuk percakapan daripada tulisan.”⁴¹

Harold Lasswell mengatakan bahwa komunikasi memiliki lima komponen penting yang saling terkait, yaitu: (1) sumber atau komunikator, yaitu pihak atau sumber yang melakukan komunikasi, dapat berarti seseorang, sekelompok orang, atau suatu organisasi, di mana proses tersebut dikenal dengan istilah penyandian atau *encoding*; (2) pesan, yaitu “seperangkat simbol verbal atau non-verbal yang mewakili perasaan, nilai, dan gagasan dari komunikator”; (3) saluran, yaitu “alat atau wahana yang digunakan komunikator untuk menyampaikan pesannya kepada penerima” yang dapat berupa tatap muka atau media lainnya, seperti cetak atau elektronik; (4) penerima, yaitu “orang yang menerima pesan dari sumber, yang biasa disebut dengan sasaran/tujuan, komunike, penyandi-balik, khalayak, pendengar, atau penafsir”; dan (5) efek, yaitu “kejadian pada penerima

⁴⁰ Deddy Mulyana, “*Pengantar Ilmu Komunikasi*”, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2010), hlm. 62.

⁴¹ Alo Liliweri, “*Makna Budaya dalam Komunikasi Antar Budaya*”, (Yogyakarta: PT. LKiS, 2022), hlm. 135.

setelah ia menerima pesan tersebut, meliputi penambahan, pengetahuan, terhibur, perubahan sikap, perubahan keyakinan, atau perubahan perilaku.”⁴²

d. Teori Konflik

Kajian-kajian tentang konflik politik muncul bersamaan dengan perkembangan studi demokrasi. Konflik politik dan demokrasi memiliki hubungan yang sangat kuat. Robert A. Dahl, bahkan, berpendapat bahwa substansi dari demokrasi adalah penyelesaian konflik. Lebih lanjut, demokrasi menurut Dahl adalah “[suatu] penataan hubungan tarik-menarik antara pemberian otonomi di satu sisi dengan kebutuhan akan kontrol di sisi lain.”⁴³ Senada dengan hal tersebut, istilah “demokrasi konsesual” diperkenalkan ke publik oleh Arend Lijphart di mana demokrasi dipetakan sebagai “perpaduan antara pengakuan terhadap keanekaragaman dengan tetap terpeliharanya stabilitas politik dan pemerintahan.”⁴⁴ Selain itu, Dr. Alfian berpendapat bahwa “esensi demokrasi adalah berupa kemampuan untuk menciptakan suatu mekanisme politik yang dapat menjaga keseimbangan yang wajar antara konsensus dan konflik.”⁴⁵

Merujuk pendapat tersebut, demokrasi dapat diartikan sebagai “wadah pengelolaan konflik untuk menciptakan konsensus.” Dalam hal ini, tujuan dari mengatasi konflik oleh pemerintah adalah untuk mencari mekanisme penyelesaian konflik, bukan menghindari ataupun menghilangkan konflik. Berdasarkan pada deskripsi tersebut, pemerintah berupaya untuk melakukan intervensi dan pengelolaan terhadap berbagai konflik di masyarakat sehingga dapat ditransformasikan

⁴² Onong U. Effendy, *“Ilmu Komunikasi Teori dan Praktek”*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2005), hlm. 10.

⁴³ Robert A. Dahl, *“Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol”*, Terj. Sahat Simamora, (Jakarta: Rajawali Pers, 1985).

⁴⁴ Arend Lijphart, *“Democracy in Plural Society: A Comperative Exploration”*, (London: Yale University Press, 1980), hlm. 24.

⁴⁵ Alfian, *“Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia: Kumpulan Karangan”*, (Jakarta: Gramedia, 1986), hlm. 236-237.

menjadi konsensus.⁴⁶ Menurut Eep Saefulloh Fattah, terdapat tiga aspek yang harus diperhatikan dalam upaya untuk menyelesaikan konflik politik, yaitu: “(1) pola penyelesaian konflik; (2) arah manajemen konflik; [dan] (3) efektivitas penyelesaian konflik.”⁴⁷

1) Pola Penyelesaian Konflik

Pada Tabel 2, dapat dilihat penyederhanaan hubungan antara pola penyelesaian konflik politik dan karakteristik rezim.

Tipe Rezim	Pola Penyelesaian Konflik					
	Pembatasan Luas Konflik	Pembatasan Intensitas Konflik	Pembatasan Keterbukaan Konflik	Pembatasan Penyebaran Konflik	Pengembangan Konflik	Pemberian Sanksi oleh Negara
Demokrasi	Persuasi	Persuasi	Persuasi	Persuasi institusional	Persuasi institusional	Internal legal dan eksternal legal
Otoritarian	Quasi-represi	Quasi-represi	Quasi-represi	Quasi-represi, non-institusional	Quasi-represi, non-institusional	Eksternal, quasi-legal
Totalitarian	Represi	Represi	Represi	Represi, non-institusional	Represi, non-institusional	Eksternal, non-legal

Tabel 2. Pola Penyelesaian Konflik

Lebih lanjut, Mambaku menambahkan bahwa terdapat tiga bentuk kekuasaan, yaitu:

“(1) kekuasaan moral dan membebaskan, yaitu kekuasaan yang memberikan rasa aman dan melindungi, kekuasaan yang dibangun atas dasar konsensus; (2) kekuasaan kalkulatif yang bersifat pragmatis dengan menghitung berapa banyak keuntungan yang didapatkan oleh penguasa; dan (3) kekuasaan alienatif dan menindas, yaitu kekuasaan yang menekan, mengekang, dan membatasi ruang gerak.”⁴⁸

2) Arah Penyelesaian Konflik

Aspek berikutnya untuk mengatasi konflik politik adalah arah penyelesaian konflik di mana stabilitas sebagai suatu bentuk tertib politik dan mewujudkan serta mengefektifkan kekuasaan adalah tujuan yang hendak dicapai. Stabilitas tersebut dapat berarti stabilitas politik atau stabilitas otokratis. Stabilitas politik dapat

⁴⁶ Eep Saefulloh Fattah, “Konflik, Manipulasi, dan Kebangkrutan Orde Baru: Manajemen Konflik Politik Orde Baru: Peristiwa Malari, Petisi 50 dan Tanjung Priok”, (Jakarta: Burung Merak Press, 2010), hlm. 29.

⁴⁷ Nomensen ST. Mambaku, “Penyelesaian Konflik di Tanah Papua dalam Perspektif Politik”. Jurnal Kajian, Vol. 20 No. 2, 2019, hlm. 77. DOI: <https://doi.org/10.22212/kajian.v20i2.571>.

⁴⁸ *Ibid.*

disebut juga sebagai stabilitas konsensual di mana pihak-pihak berkonflik mengedepankan konsensus, sementara stabilitas otokratis menggunakan tindakan-tindakan yang represif dan koersif.

3) Efektivitas Penyelesaian Konflik

Terdapat tiga tingkatan efektivitas penyelesaian konflik politik, yaitu: (1) efektivitas tinggi di mana konflik dapat ditransformasikan menjadi konsensus; (2) efektivitas semu di mana konflik diselesaikan dengan cara menekan konflik politik dari permukaan atas ke bawah; dan (3) efektivitas rendah di mana konflik gagal diresolusikan menjadi konsensus dan konflik dimatikan secara koersif dan represif.

10. Data dan Fakta

a. Eskalasi Konflik Papua dari Aspek Ekonomi

Sekilas telah diuraikan beberapa penyebab permasalahan konflik di Tanah Papua. Namun, telaahan yang lebih mendalam diperlukan untuk mengetahui dan memahami akar masalah yang sesungguhnya terjadi sehingga tercipta serangkaian konflik berkepanjangan di Papua selama beberapa dekade.

Dalam buku *Papua Road Map*, para peneliti LIPI mencatat bahwa terdapat empat akar masalah sumber konflik di Papua, yaitu: (1) marginalisasi penduduk asli Papua di mana ketimpangan sosial, budaya, dan ekonomi menjadi beberapa faktor terpinggirkannya masyarakat Papua; (2) pembangunan yang gagal; (3) kekerasan militer dan pelanggaran HAM; serta (4) permasalahan terkait integrasi Papua ke dalam Indonesia.⁴⁹ Selain empat faktor tersebut, terdapat faktor lainnya, yaitu faktor kepentingan di mana korporasi dan kapitalisme internasional di tanah Papua mengakibatkan perseteruan di tengah masyarakat asli Papua.⁵⁰

⁴⁹ Muridan S. Widjojo, "*Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*", (Jakarta: Tifa Foundation, 2009) dalam Nomensen ST. Mambaku, *Loc.Cit.*

⁵⁰ *Ibid.*

Tidak bisa dipungkiri bahwa awal mula munculnya persoalan di Papua adalah masalah ekonomi, hal ini terjadi karena Papua merupakan salah satu pulau di NKRI dengan sumber kekayaan alam yang sangat melimpah dan beragam. Hasil tambang, hutan dan juga pariwisatanya yang indah menjadi daya tarik tersendiri. Ketidakadilan secara ekonomi yang diterima dan dirasakan oleh orang Papua mencakup rendahnya partisipasi masyarakat pribumi, eksploitasi sumber kekayaan alam, penindasan budaya dan pengembangan SDM yang bias, kaum pendatang mendominasi dalam bidang ekonomi dan pemerintahan, serta kekerasan militer.⁵¹

Setiap konflik terjadi di Papua, selalu dikaitkan dengan keberadaan PT. Freeport Indonesia yang mengelola cadangan emas terbesar di dunia di Tambang Grasberg, Kabupaten Mimika, Papua. Selain tambang emas di tambang tersebut, tembaga dan perak juga ditemukan. Oleh karena itu, setiap konflik terjadi, ujung-ujungnya adalah masalah ekonomi, dari hasil tambang yang dikelola oleh PT. Freeport Indonesia yang dianggap tidak adil oleh masyarakat Papua, sehingga memunculkan keinginan untuk merdeka.

Pemerintah telah melakukan berbagai pendekatan untuk menyelesaikan kesenjangan dan konflik di Tanah Papua, mulai dari pendekatan secara politik, ekonomi, sosial-budaya, serta pertahanan dan keamanan. Pada pendekatan ekonomi, misalnya, Pemerintah melakukan pembangunan berbagai infrastruktur, seperti jalan, bandara, jembatan, fasilitas kesehatan dan pendidikan serta sarana dan prasarana lainnya. Sayangnya, pendekatan secara ekonomi tersebut ternyata tidak membuahkan hasil maksimal dalam penyelesaian konflik dan masalah di Papua. Banyak faktor lain yang ikut memberikan kontribusi signifikan, termasuk adanya pengaruh dan keterlibatan dari orang-orang Papua di luar negeri serta adanya dukungan politik dari

⁵¹ Daniel Dhakidae dan Sayadi, "*Aceh Jakarta Papua: Akar Permasalahan dan Alternatif Proses Penyelesaian Konflik*", (Jakarta: Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Sipil Indonesia (YAPPIKA), 2001).

negara-negara tertentu yang menyuarakan keinginannya melalui Badan Organisasi Dunia.

b. Eskalasi Konflik Papua dari Aspek Politik

Situasi keamanan di wilayah Papua dalam waktu dekat ini kembali menunjukkan eskalasi dan cenderung memanas. Konflik di Papua berlangsung sejak dua era di Indonesia, yaitu Orde Baru dan Era Reformasi, sejumlah kebijakan yang ada di kedua era tersebut telah dilakukan oleh Pemerintah, terutama yang paling dekat adalah kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) Papua. Pemerintah Indonesia perlu melakukan suatu pendekatan yang lebih halus dan persuasif, seperti melakukan musyawarah bersama dengan orang-orang asli Papua untuk mencapai mufakat titik temu terbaik serta memastikan keamanan dan stabilitas di Papua sehingga ancaman intervensi dunia internasional di tanah Papua tidak akan memicu terjadinya intoleransi dan disintegrasi bangsa Indonesia.

Kondisi pemulihan keamanan di Papua juga sangat dipengaruhi oleh adanya kepentingan politik dari kelompok-kelompok politik tertentu (lokal). Pemerintah daerah setempat belum bisa menjabarkan politik nasional. Oleh karena itu, untuk melakukan pemulihan keamanan Papua, Pemerintah Daerah direkomendasikan untuk meningkatkan integritas dan kapasitasnya berdasarkan jiwa dan amanat UU Nomor 21 Tahun 2021, yaitu memberikan kesempatan untuk meningkatkan berbagai aspek kehidupan masyarakat di Papua serta menata kembali bagaimana pemerintahan berlangsung di sana. Selain itu, Pemerintah Daerah perlu menyampaikan secara terbuka berbagai informasi yang berkaitan dengan penggunaan anggaran dana Otsus hingga ke tingkat paling bawah.

Mantan Bupati Jayawijaya, Wempi Wetipo, dalam bukunya berjudul "Gunung vs Pantai: dalam Perspektif Nilai-Nilai Hidup Bersama" mengatakan bahwa UU No. 21 Tahun 2021 tentang "Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan Papua Barat" memberikan ilustrasi bagaimana pemekaran terjadi sebagai akibat dari konflik persaingan politik dalam hal

otonomi daerah.⁵² Kelompok-kelompok yang saling berselisih dan tersegregasi di berbagai wilayah muncul sebagai akibat dari banyaknya pemekaran daerah dan ruang persaingan politik. Fenomena tersebut pada giliran selanjutnya memunculkan konflik saudara di Papua di level institusional sehingga pemekaran daerah dianggap menjadi 'solusi' dan justru malah menjadi ruang konflik baru di mana UU Otsus ditafsirkan secara subjektif oleh masing-masing kelompok.⁵³

Secara umum, dilihat dari perspektif kebijakan dan pembangunan, konflik di Papua terjadi sebagai akibat dari pembangunan yang gagal dan ketidakpuasan terhadap kebijakan desentralisasi, khususnya dalam hal ekonomi dan politik, antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Selain itu, terjadi juga gesekan antara penduduk asli Papua dengan penduduk pendatang. Pada kehidupan birokrasi atau pemerintah, misalnya, Pemerintah Pusat selalu memberikan posisi-posisi utama di dalam pemerintahan kepada para pendatang. Alasan yang digunakan adalah anggapan bahwa masyarakat Papua belum memiliki kemampuan untuk menduduki posisi-posisi tersebut.

Sekalipun orang-orang asli Papua diberikan kesempatan untuk menduduki suatu posisi penting di pemerintahan, mereka akan diberikan persyaratan-persyaratan yang cenderung memberatkan, sementara persyaratan-persyaratan tersebut tidak berlaku bagi para pendatang dan memiliki kebebasan untuk menduduki berbagai posisi dalam birokrasi. Sebenarnya, orang asli Papua memperoleh dukungan secara politis melalui UU Otsus di mana peraturan tersebut memprioritaskan OAP untuk memperoleh peran penting dalam politik. Akan tetapi, dibandingkan dengan OAP, para pendatang di Tanah Papua memiliki kondisi yang secara ekonomi lebih baik dan lebih siap. Fenomena ini seolah menjawab pertanyaan mengapa hingga saat ini jabatan politik

⁵² Wempi Wetipo, "Gunung vs Pantai: dalam Perspektif Nilai-Nilai Hidup Bersama", (Yogyakarta: Asda Media, 2015). Lihat juga K. Maikel Ajol. "Kedudukan Pribumi-Pendatang di Pasar dan Kantor: Konflik (Horizontal) Ekonomi-Politik Di Papua", *Cakrawala Jurnal Penelitian Sosial*, Vol. 5 No. 1, 2016, Diakses dari <https://ejournal.uksw.edu/cakrawala/article/view/495>.

⁵³ Rizal Panggabean dan Tadjoeuddin Zulfan. 2016. "Explaining Electoral Violence in Papua", hlm. 1-6, dalam Kristofel MA., *Loc.cit.*

dan ekonomi serta bisnis di Tanah Papua didominasi oleh para pendatang.⁵⁴

Secara regulasi, Pemerintah Daerah di Papua telah memperoleh delegasi kewenangan dari Pemerintah Pusat dalam hal pemberdayaan berbagai aspek potensial dalam bidang sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat Papua. Hal tersebut mencakup penguatan peran orang Papua melalui tokoh agama, wakil adat, dan kaum perempuan. Dalam hal ini, mereka dapat berpartisipasi “dalam perumusan kebijakan daerah, penentuan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, serta melestarikan budaya lokal dan memelihara kelestarian lingkungan alam Papua.”⁵⁵

Dalam persaingan politik, orang asli Papua terlibat dalam suatu konflik yang memperebutkan kekuasaan dan pengaruh antar kelompok elite di Papua. Sementara konflik dan perselisihan yang terjadi antara OAP dan para pendatang biasanya berkisar antara isu-isu primordialisme, politik identitas, monopoli ekonomi, serta dominasi ekonomi dalam masyarakat. Perseteruan-perseteruan tersebut menjadi catatan sejarah di Papua dalam hal hegemoni dan strukturalisasi negara.⁵⁶

11. Lingkungan Strategis

Perlawanan Papua terhadap pemerintah Indonesia juga berpotensi dipolitisasi sehingga menyebabkan adanya intervensi dunia internasional terhadap Pemerintah Indonesia. Sebagaimana dinyatakan dalam diskusi daring *Papua Strategic Policy Forum #5* mengenai “Urgensi Pembentukan Pengadilan HAM & Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Papua” oleh seorang Tokoh Papua, Michael Manufandu mengatakan bahwa untuk melakukan intervensi terhadap kebijakan Pemerintahan Indonesia atas Papua, berbagai negara memanfaatkan isu HAM dengan sengaja.

⁵⁴ K. Mikael Ajol, *Op.Cit.*, hlm. 33-34.

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang “Otonomi Khusus Provinsi Papua”.

⁵⁶ Ajol. *Op.Cit.*, hlm. 39-40.

Isu Papua yang diangkat di dunia internasional mencakup isu HAM yang menyebabkan derasnya intervensi asing terhadap kebijakan Pemerintah Indonesia. Beberapa isu tersebut menyesatkan atau berita bohong yang berasal dari media-media luar Indonesia. Menurut Menkominfo, terdapat sekitar dua puluh negara yang terlibat dalam penyebaran berita bohong terkait dengan peristiwa-peristiwa yang terjadi di Papua dan Papua Barat. Sebagian besar berita-berita bohong tersebut, sekitar 90 persen, disebarluaskan melalui media Twitter di mana sebagian besarnya tulisan-tulisan tersebut menggunakan bahasa Inggris, bukan bahasa Indonesia. Berita-berita bohong berbahasa Indonesia, setelah ditelusuri ternyata bersumber dari luar negeri.⁵⁷ Menurut Menkopolkam sebagaimana dimuat dalam laman Republika, permasalahan Papua merupakan urusan Indonesia yang tidak mungkin negara lain ikut campur urusan negara lainnya, hal ini disampaikan sebagai bantahan bahwa Indonesia meminta bantuan Amerika Serikat untuk menyelesaikan kasus konflik Papua dan Papua Barat.⁵⁸



⁵⁷ Felldy Utama, "Menkominfo: Penyebaran Hoaks Soal Papua Bersumber dari 20 Negara", diakses dari <https://www.inews.id/news/nasional/menkominfo-penyebaran-hoaks-soal-papua-bersumber-dari-20-negara>, Diakses tanggal 16 Februari 2022, pukul 21.13 WIB.

⁵⁸ Mimi Sartika (Rep.) dan Teguh Firmansyah (Redaksi), "Wiranto Bantah Indonesia Minta Bantuan AS", diakses dari <https://republika.co.id/berita/px9cub377/wiranto-bantah-indonesia-minta-bantuan-as>, Diakses tanggal 16 Februari 2022, pukul 21.14 WIB.

BAB III

PEMBAHASAN

12. Umum

Pada bab ini, analisis setiap pokok-pokok bahasan akan dipaparkan dengan menggunakan teori, peraturan perundang-undangan, serta data dan fakta yang telah dijelaskan dalam Tinjauan Pustaka. Pokok-pokok kajian yang dibahas adalah penjelasan mengenai eskalasi konflik di tanah Papua dari aspek ekonomi dan aspek politik serta bagaimana dampaknya terhadap persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.

13. Dampak Eskalasi Konflik di Tanah Papua terhadap Persatuan dan Kesatuan Bangsa Indonesia

Sejarah menunjukkan bahwa konflik terus terjadi sepanjang waktu dan tidak pernah dapat diatasi. Berbagai upaya telah diambil dan dilakukan untuk menghilangkan konflik, baik konflik perorangan maupun konflik antar kelompok, di dunia ini, namun hal tersebut merupakan suatu hal yang sulit untuk terwujud dan bahkan mustahil. Penyebab konflik bermacam-macam, salah satunya adalah kebutuhan manusia yang tidak terpenuhi dan perbedaan pandangan antar perorangan atau antar kelompok. Pada tingkat terendah, konflik perorangan dapat berujung pada konflik antar kelompok di tengah-tengah masyarakat apabila konflik tersebut tidak dikelola dengan baik serta apabila tidak diatasi secara proporsional dan adil. Selain itu, suatu konflik tidak selalu muncul karena persoalan besar saja, tetapi juga dapat terjadi karena persoalan kecil dan sederhana. Konflik juga dapat terjadi karena beberapa orang menolak atau enggan untuk menerima keberadaan orang lain.⁵⁹

Dalam kasus konflik Papua, terdapat empat masalah yang teridentifikasi. Pertama, masyarakat asli Papua merasa kecewa karena telah bergabung ke dalam Indonesia. Kedua, dominasi masyarakat migran di tanah Papua

⁵⁹ Irwandi dan Endah R. Chotim, "Analisis Konflik Antara Masyarakat, Pemerintah dan Swasta (Studi Kasus di Dusun Sungai Samak, Desa Sungai Samak, Kecamatan Badau, Kabupaten Belitung)", Jurnal Jispo, Vol. 7 No. 2, 2017, hlm. 27.

semenjak kolonialisme Belanda menimbulkan persaingan di masyarakat antara masyarakat asli Papua dan masyarakat pendatang, khususnya pada kelompok masyarakat elit atau pejabat. Ketiga, ketimpangan pembangunan ekonomi dan pemerintahan di tanah Papua. Keempat, kehadiran masyarakat pendatang mengakibatkan munculnya marginalisasi terhadap masyarakat asli Papua⁶⁰. Berdasarkan UU Penanganan Konflik Sosial terkait dengan sumber konflik, konflik di Papua ini termasuk dalam kategori konflik yang disebabkan oleh sengketa sumber daya alam antarmasyarakat, distribusi sumber daya alam yang tidak seimbang dalam masyarakat serta perseteruan antarumat beragama dan/atau interumat beragama, antarsuku, dan antaretnis.

Chauvel berpendapat bahwa keempat masalah tersebut dapat diperluas menjadi lima persoalan utama. Pertama, faktor kebijakan dan pembangunan. Berbagai penelitian menunjukkan bagaimana pembangunan di tanah Papua serta pembagian kewenangan ekonomi dan politik antara pusat dan daerah tidak berhasil. Kedua, faktor identitas agama, etnis, rasial, dan budaya. Kehadiran migran atau masyarakat pendatang serta dominasi mereka dalam berbagai aspek, seperti ekonomi, politik, dan pemerintahan, di tanah Papua berpotensi tinggi mengakibatkan konflik horizontal antar budaya, antar agama, antar etnis, dan antar ras. Ketiga, faktor sejarah. Terdapat perbedaan sejarah antara beberapa daerah di tanah Papua dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keempat, faktor kekerasan aparat keamanan. Catatan dan laporan sejarah menunjukkan bagaimana Pemerintah Pusat mengerahkan pasukan keamanan untuk mengatasi berbagai permasalahan di tanah Papua hingga menimbulkan banyak korban kekerasan dan kematian. Kelima, faktor kepentingan perusahaan dan kapitalisme internasional. Kehadiran perusahaan-perusahaan kapitalisme internasional yang beroperasi di tanah Papua mengakibatkan perseteruan dengan masyarakat asli Papua.⁶¹

Kelompok pergerakan masyarakat asli daerah terhadap ketimpangan terhadap kondisi sosial, politik, dan budaya selalu menggunakan bendera Hak Asasi Manusia (HAM). Pada kasus kelompok separatis Gerakan Aceh

⁶⁰ Richard Chauvel, "Constructing Papua Nationalism: History, Ethnicity, and Adaptation", (Washington: East-West Center, 2005).

⁶¹ *Ibid.* Lihat juga Mambraku, *Op.Cit.*, hlm. 78.

Merdeka (GAM) di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) memperoleh bantuan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa menggunakan payung HAM. Apabila kasus seperti ini tetap terjadi di Indonesia, khususnya di daerah-daerah berkonflik, maka sebagai negara demokrasi, Negara Kesatuan Republik Indonesia akan terancam keutuhannya dan ini akan menginspirasi berbagai daerah di Indonesia untuk melakukan hal serupa dan menuntut kemerdekaan dari Indonesia.

Oleh karena itu dalam penanganan konflik Papua agar tidak semakin meluas dan berdampak pada persatuan dan kesatuan bangsa sesuai dengan implementasi teori manajemen konflik, teori komunikasi dan teori kebijakan diperlukan upaya sebagai berikut:

- a. Kebijakan pemerintah pusat dan daerah Papua bersama dengan aparat penegak hukum dalam menegakkan atau memfungsikan norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara di Papua tanpa membedakan perlakuan berdasarkan warna kulit, golongan, suku, ekonomi, agama, dan sebagainya.
- b. Mengintensifkan dialog antarkelompok dalam penyelesaian dan pencegahan konflik melibatkan unsur pemerintah, unsur masyarakat meliputi tokoh masyarakat, tokoh agama, dan/atau tokoh adat, serta pihak ketiga yang netral sebagai moderator.
- c. Melaksanakan penguatan relasi sosial yang adil untuk kesejahteraan masyarakat di Papua sebagai serangkaian upaya pembauran budaya untuk meniadakan sifat eksklusif antarkelompok dalam masyarakat guna mempererat kembali hubungan antarkelompok masyarakat Pascakonflik untuk mencapai persatuan dan kesatuan bangsa.

14. Eskalasi Konflik di Tanah Papua dari Aspek Ekonomi

Tanah Papua sangat kaya akan beragam potensi kekayaan alamnya. Mulai dari perut bumi yang kaya sumber daya mineral, tanahnya yang subur, hutan yang rimbun, hingga laut yang luas dengan beragam sumber daya hayati di dalamnya. Sebagai gambaran singkat dapat dilihat dari penelitian

Sidik Budiono yang mengidentifikasi sektor atau lapangan usaha yang merupakan unggulan dari provinsi di Papua.

Dalam studi yang dilakukan oleh Sidik Budiono⁶², terdapat 12 sektor unggulan yang sangat potensial untuk pengembangan perekonomian. Studi tersebut menggunakan analisis matriks *Boston Consulting Group* (BCG) atau dikenal juga dengan *growth share matrix*. Variabel dalam matriks mempertemukan antara variabel *location quotient* dengan variabel pertumbuhan ekonomi. Dari hasil penelitiannya, Budiono mengidentifikasi sektor atau lapangan usaha berikut yang termasuk kategori unggulan (*star*): jasa pemerintahan umum, jasa hiburan dan rekreasi, angkutan sungai, danau, dan penyeberangan, bank, komunikasi, hotel, tanaman bahan makanan, konstruksi, angkutan udara, dan perikanan. Kedua belas sektor ini sedang bertumbuh juga mampu memenuhi permintaan hingga provinsi selain Papua.⁶³

Selain itu ternyata ada sejumlah 12 sektor/lapangan usaha yang berada di area *question mark* dalam matriks BCG. Artinya, pada saat penelitian dilakukan oleh Budiono, seluruh sektor ini tumbuh dengan pesat. Namun demikian, pertumbuhan yang pesat itu belum mampu untuk memenuhi keseluruhan permintaan lokal atau provinsi maupun provinsi lainnya. Ketiga belas sektor tersebut ialah: lembaga keuangan non-bank; jasa perusahaan, tanaman perkebunan, jasa perorangan dan rumah tangga, air bersih, listrik, jasa sosial kemasyarakatan, jasa perusahaan, restoran, dan penunjang angkutan.⁶⁴

Namun, menurut analisis teori konflik dan Pasal 5 UU Penanganan Konflik Sosial bahwa salah satu penyebab konflik adalah kekayaan sumber daya ekonomi suatu daerah atau yang disebut sebagai konflik ekonomi. Sederhananya, jenis konflik ini berarti bahwa perebutan sumber daya ekonomi oleh berbagai pihak dapat mengakibatkan konflik di masyarakat.⁶⁵ Dalam

⁶² Sidik Budiono, "Analisis Matriks BCG Perekonomian Papua", Conference Paper dalam Seminar Nasional Multi Disiplin Ilmu Unisbank, Juli 2016, hal. 862-868.

⁶³ Idrus al Hamid, "Agama, Segregasi Ekonomi, dan Pemberdayaan Masyarakat Jayapura Papua", Vol. 8 No. 1, April 2019, hlm. 84-85.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Ismail Nuridin, "Konflik dan Kolaborasi: Peran Negara dalam Integrasi Bangsa", (Malang: Media Nusa Creative, 2019), hlm. 11.

salah satu konferensi pers pada tahun 2017, Wiryia Supriyadi dari Jaringan Kerja Rakyat Papua mengutarakan bahwa perebutan sumber daya alam menjadi akar mayoritas persoalan di Tanah Papua.⁶⁶

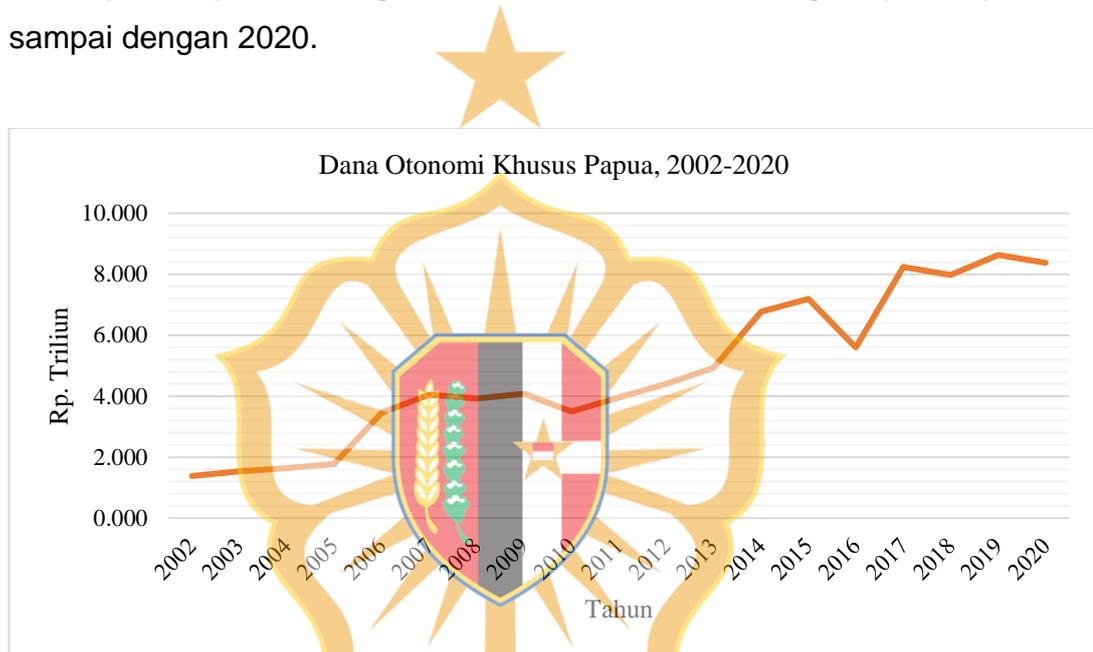
Munculnya otonomi khusus (otsus) pada tahun 2001 dapat dikatakan menjadi sebuah titik balik, otsus ini kemudian disahkan pertama kali melalui UU RI nomor 21 Tahun 2001. Keluhan-keluhan penduduk asli Papua mulai dibuka dan diperhatikan. Otonomi khusus diharapkan oleh pemerintah dapat memberikan tindakan yang pasti untuk melindungi hak-hak penduduk asli Papua dan melibatkan mereka secara aktif baik sebagai penerima manfaat dan pelaku pada perubahan sosial di Papua. Meskipun demikian, ternyata pelaksanaan otonomi khusus telah menghadapi pelbagai tantangan. Terdapat pendapat bahwa pemerintah pusat menunjukkan kurang kepercayaan terhadap pelaksanaan otonomi khusus di Papua. Sampai kemudian UU Otsus Papua dilakukan revisi terakhir tahun 2021 menjadi UU RI nomor 2 Tahun 2021 dimana salah satu poin penting yang tertulis adalah peraturan tersebut memberikan kesempatan kepada Orang Asli Papua (OAP) untuk berpartisipasi dalam berbagai bidang mulai dari pendidikan, ketenagakerjaan, politik, kesehatan, dan perekonomian.

Ikrar Nusa Bakti dan Natalius Pigay pada tahun 2012 sudah pernah menulis kurangnya kepercayaan itu dalam artikel “Menemukan Akar Masalah dan Solusi atas Konflik Papua”. Kaitannya dengan aspek ekonomi, mereka mengidentifikasi bahwa pemerintah pusat telah mengambil alih otoritas pemerintahan di Papua. Ini dapat dilihat dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2007 yang kemudian digantikan dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2011 tentang Percepatan Pembangunan di Papua dan Papua Barat. Pembentukan Unit Percepatan Pembangunan di Papua dan Papua Barat melalui Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2011 juga mereka nilai sebagai pengambilalihan otoritas pemerintah di Papua tersebut.

Padahal adalah suatu kewajaran apabila pemerintah pusat membuat kebijakan demikian. Berdasarkan teori kebijakan yang menyatakan bahwa

⁶⁶ Nurhadi Sucahyo, “Perebutan SDA Akar Masalah di Papua”, diakses dari <https://www.voaindonesia.com/a/perebutan-sda-akar-masalah-di-papua/3900155.html>, Diakses tanggal 23 Mei 2022, pukul 20.30 WIB.

segala keputusan yang diambil oleh pemerintah, baik keputusan untuk melakukan sesuatu ataupun keputusan untuk tidak melakukan sesuatu terhadap suatu masalah, maka pemerintah pusat menjalankan kebijakan untuk mengejar keteringgalan pembangunan di Tanah Papua sambil juga membentuk unit yang secara intens melaksanakan kebijakan akselerasi tersebut. Apalagi sejak tahun 2002, pemerintah pusat telah mengeluarkan dana otonomi khusus bagi Papua dan Papua Barat. Gambar berikut menunjukkan perkembangan dana otonomi khusus bagi Papua sejak 2002 sampai dengan 2020.

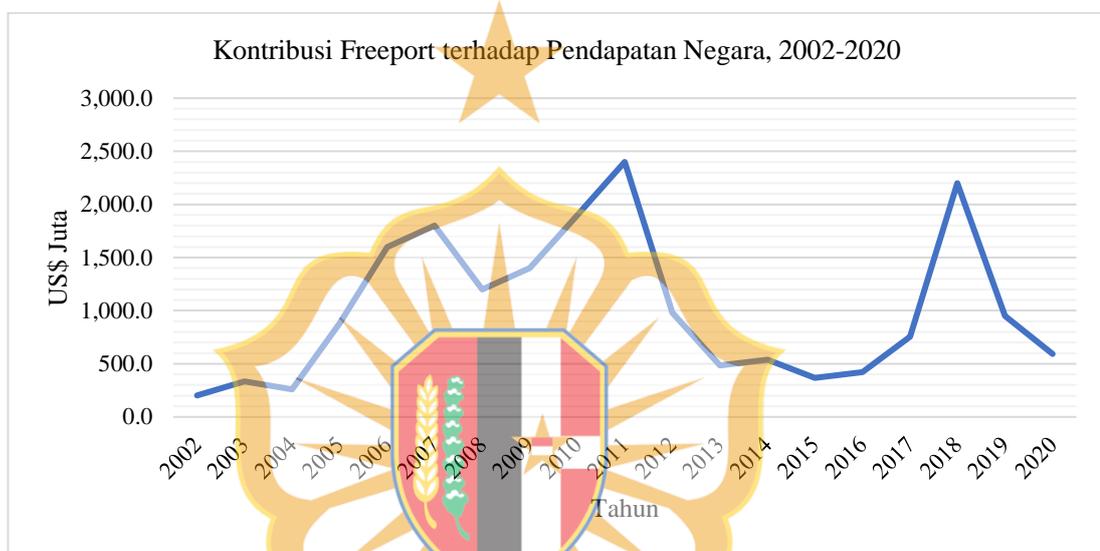


Gambar 2. Dana Otonomi Khusus Papua Tahun 2002 – 2020

Berdasarkan kajian dari Pusat Kebijakan APBN, Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan pada tahun 2019, dana otonomi khusus justru memiliki peran yang sangat penting. Baik Provinsi Papua Barat maupun Provinsi Papua, memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap dana tersebut. Hal itu disebabkan dana otonomi khusus merupakan sumber pendapatan daerah yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan belanjanya. Apabila dilakukan penghapusan terhadap dana tersebut, maka akan mengganggu kapasitas fiskal dan kinerja belanja daerah kedua provinsi.⁶⁷

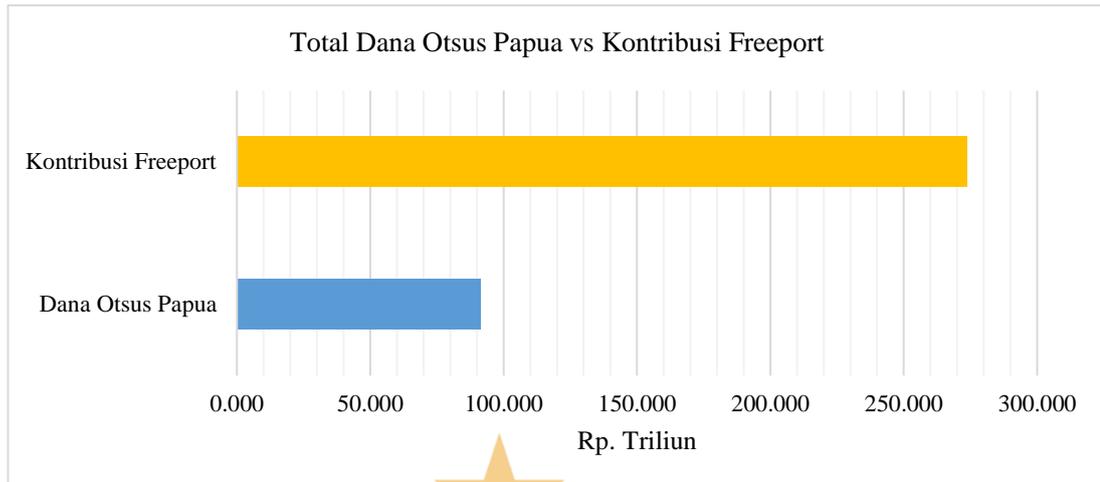
⁶⁷ Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, "Kajian Efektivitas Implementasi Dana Otonomi Khusus" <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2019/09/17/09450632855111-kajian-efektivitas-implementasi-dana-otonomi-khusus> diakses pada 24 Juni 2022, pukul 13.57.

Bakti dan Pigay juga menuliskan bahwa meskipun terdapat dana otonomi khusus yang digelontorkan oleh pemerintah pusat, tetapi jumlah tersebut tidak sebanding dengan perolehan dari Freeport. Dalam catatan mereka, kurun waktu 2002 sampai dengan 2009, pemerintah pusat menerima sejumlah US\$ 7,996 miliar. Sementara itu dana otonomi khusus yang diterima Papua (2002-2011), menurut mereka adalah sebesar Rp. 30 triliun. Katadata merilis artikel mengenai besaran kontribusi Freeport untuk Indonesia sebagaimana ditunjukkan pada gambar 3 berikut.



Gambar 3. Kontribusi Freeport Terhadap Pendapatan Negara Tahun 2002 – 2020

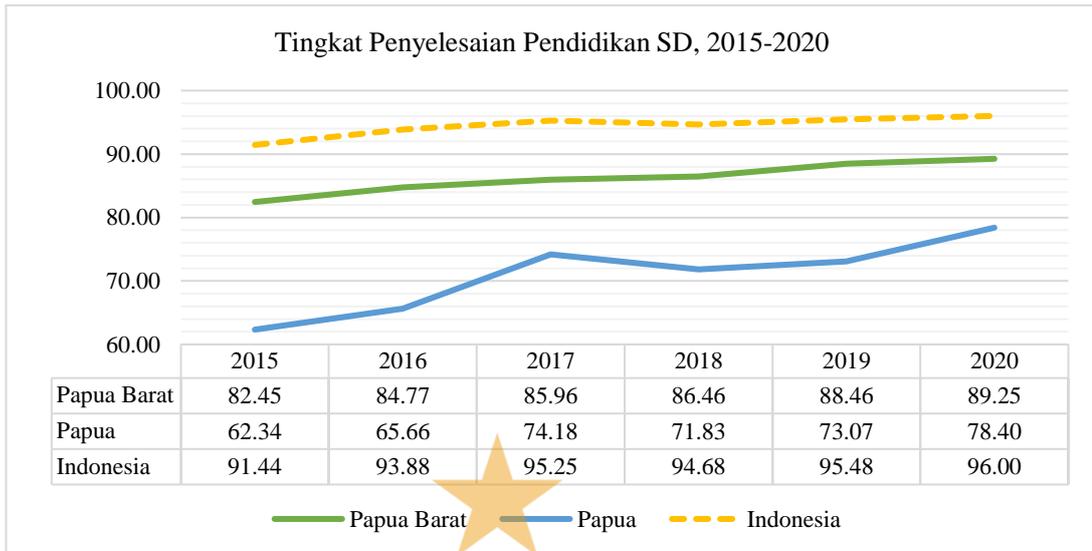
Apakah benar bahwa klaim dana otonomi khusus Papua tidak sebanding dengan perolehan keuntungan Freeport? Sebagai contoh, pada tahun 2020, Freeport memberikan kontribusi sebesar US\$ 593 juta atau Rp. 8,420 triliun (kurs Rp. 14.200 per US\$). Angka tersebut cukup sebanding dengan dana otonomi khusus pada tahun 2020 sebesar Rp. 8,370 triliun. Sementara jika diambil data dari tahun 2011, kontribusi Freeport memang sangat besar (Rp. 34,080 triliun) jika dibandingkan dengan dana otonomi khusus yang diterima Papua (Rp. 3,957 triliun). Pada gambar 4 di bawah ini, terlihat kontribusi Freeport terhadap pendapatan negara jauh lebih besar jika dibandingkan dengan dana otonomi khusus Papua pada periode tahun 2002 sampai dengan 2020 (dengan asumsi US\$ 1 = Rp. 14.200).



Gambar 4. Total Dana Otsus Papua terhadap Kontribusi Freeport

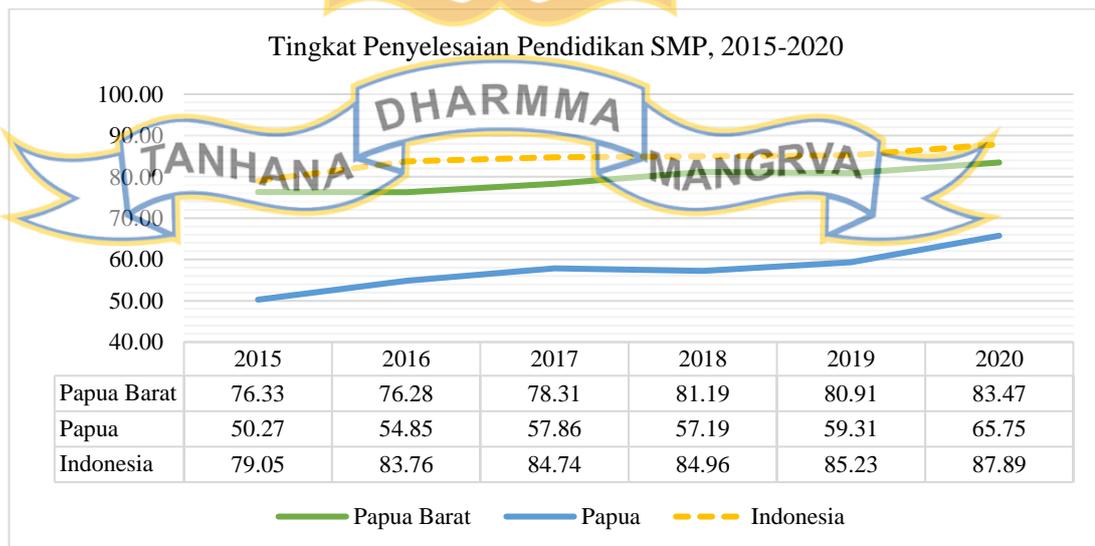
Dalam *“Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present, and Securing the Future”*, Muridan S. Widjojo dkk (2008) menyebutkan bahwa kegagalan pembangunan pendidikan dan kesehatan bagi Orang Asli Papua menjadi salah satu penyebab konflik. Terkait dengan klaim tersebut, pada bahasan ini akan disajikan data-data terkait dengan indikator di bidang pembangunan pendidikan dan kesehatan.

Tingkat penyelesaian pendidikan setiap jenjang sekolah dapat menunjukkan pembangunan di bidang pendidikan. Indikator ini mengukur persentase anak dan remaja yang berhasil menyelesaikan jenjang pendidikan yang sesuai dengan rentang usianya. Indikator ini dihitung untuk memantau banyaknya anak-anak dan remaja yang dapat menyelesaikan serta melanjutkan pendidikan mereka ke jenjang berikutnya tanpa kendala yang menyebabkan penundaan untuk waktu yang lama. Apabila tingkat penyelesaian pendidikan rendah, maka hal ini dapat mengindikasikan tingginya tingkat putus sekolah, tinggal kelas, rendahnya angka partisipasi, atau kombinasi semuanya.



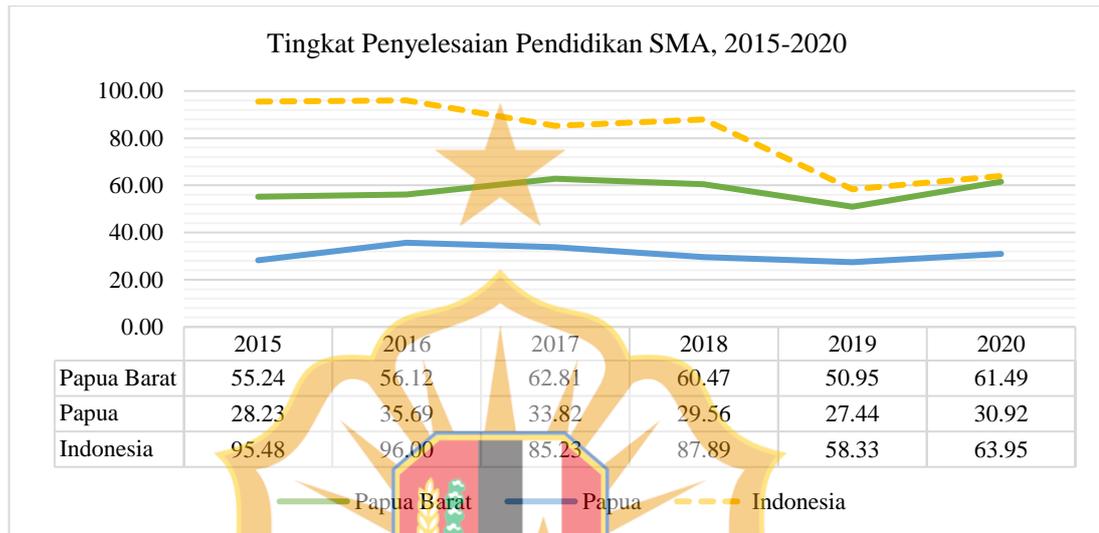
Gambar 5. Tingkat Penyelesaian Pendidikan SD Tahun 2015 – 2020

Gambar 5 di atas menunjukkan tingkat penyelesaian pendidikan sekolah dasar/setingkat (SD) di Provinsi Papua Barat dan Papua, serta rata-rata tingkat nasionalnya. Provinsi Papua Barat memiliki tingkat penyelesaian pendidikan SD lebih baik daripada provinsi tetangganya. Bahkan meskipun berada dalam tanah yang sama, ternyata perbedaan di antara keduanya cukup jauh. Akan tetapi, tingkat penyelesaian pendidikan SD selama rentang enam tahun pada kedua provinsi tersebut masih tertinggal dibandingkan dengan rerata secara nasional.



Gambar 6. Tingkat Penyelesaian Pendidikan SMP Tahun 2015 – 2020

Selanjutnya tingkat penyelesaian pendidikan sekolah menengah pertama/setingkat (SMP) di Provinsi Papua dan Papua Barat dapat dilihat pada gambar 6 di atas. Provinsi Papua Barat sudah mendekati rerata nasional. Sementara itu, tingkat penyelesaian pendidikan SMP pada Provinsi Papua masih tertinggal jauh, baik dengan Provinsi Papua Barat maupun dengan rerata nasional.

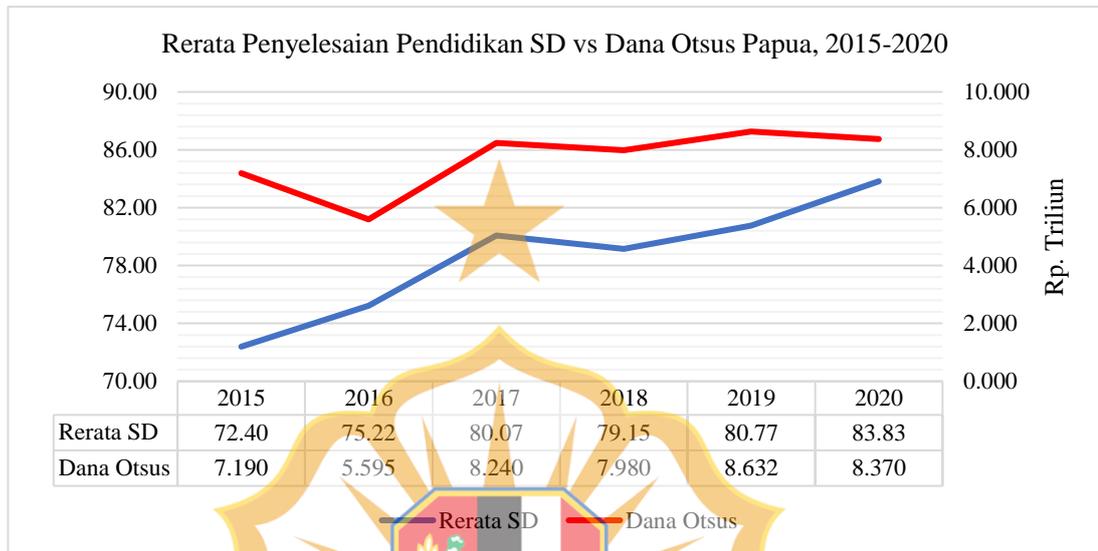


Gambar 7. Tingkat Penyelesaian Pendidikan SMA Tahun 2015 – 2020

Adapun tingkat penyelesaian pendidikan sekolah menengah atas/setingkat (SMA) terlihat pada gambar 7 di atas. Sama seperti pada jenjang pendidikan SD dan SMP, Provinsi Papua Barat memiliki tingkat penyelesaian pendidikan SMA yang lebih baik daripada Provinsi Papua. Terjadi penurunan yang besar untuk tingkat penyelesaian pendidikan SMA secara nasional dari tahun 2018 ke 2019 sebesar 29,56 persen. Penurunan pada Provinsi Papua Barat dari tahun 2018 ke 2019 sebesar 9,52 persen, sementara pada Provinsi Papua adalah 2,12 persen.

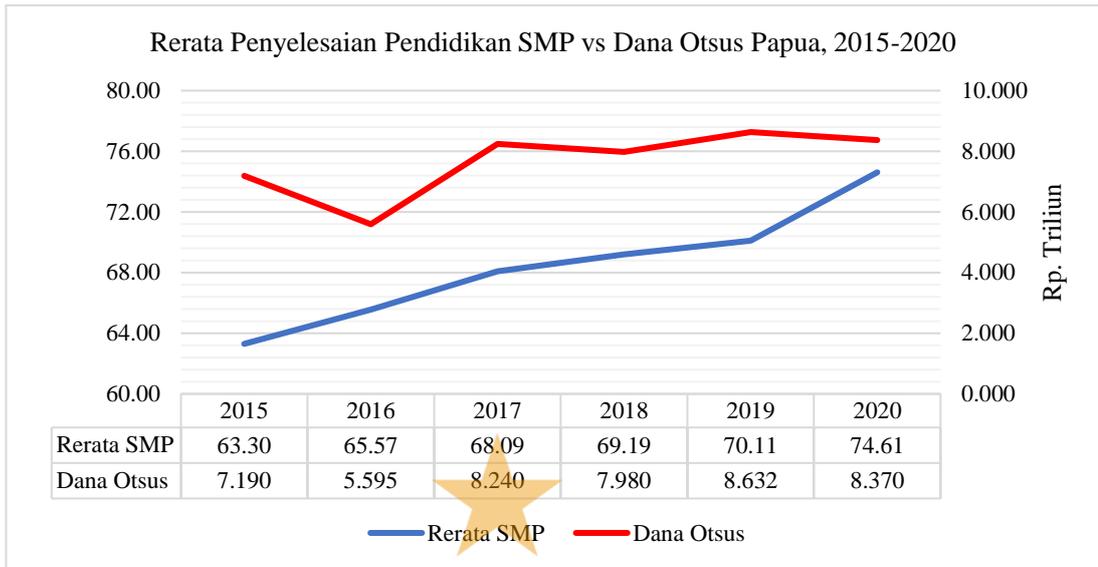
Papua memiliki ketergantungan sangat besar terhadap data otonomi khusus. Maka, pada gambar 8 di bawah ini akan disajikan perbandingan antara dana otonomi khusus yang diperoleh dengan rata-rata tingkat penyelesaian setiap jenjang pendidikan di kedua provinsi. Pada gambar 8 di bawah ini dapat terlihat bahwa baik dana otonomi khusus Papua maupun rerata penyelesaian tingkat pendidikan SD di kedua provinsi memiliki kenaikan tren. Belum dapat disimpulkan secara pasti apakah betul dana otonomi khusus

berpengaruh positif terhadap rata-rata penyelesaian tingkat pendidikan SD. Tetapi berdasarkan informasi sebelumnya mengenai tergantungnya Papua terhadap dana transfer pusat tersebut, maka dapat diduga bahwa dana otonomi khusus Papua mendorong kenaikan rerata penyelesaian tingkat pendidikan SD di sana.



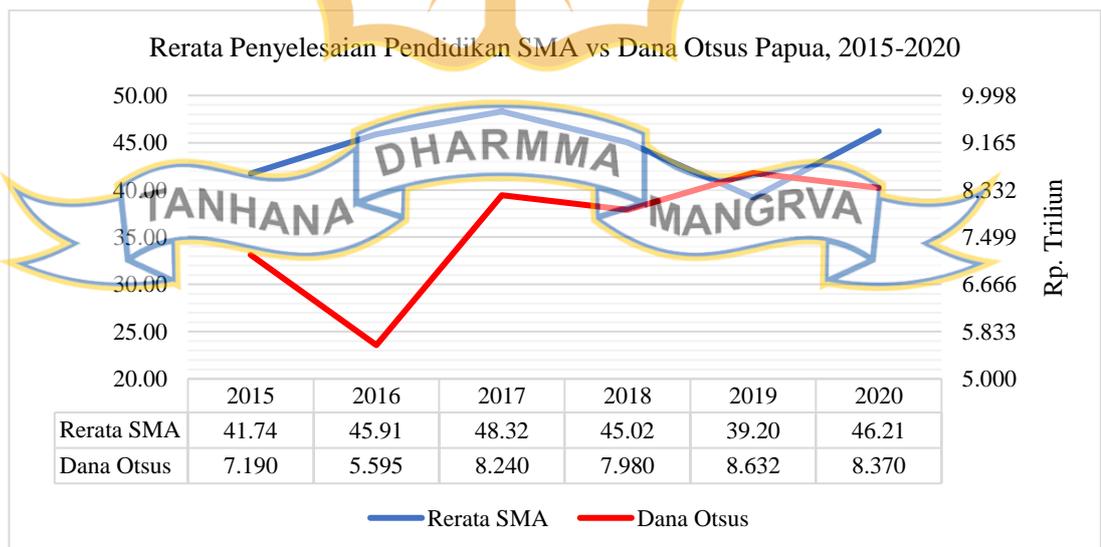
Gambar 8. Rerata Penyelesaian Pendidikan SD terhadap Dana Otsus Papua Tahun 2015 – 2020

Sama seperti pada jenjang pendidikan SD, terjadi peningkatan rerata penyelesaian tingkat pendidikan SMP dan sederajat. Pada tahun 2016, uniknya, ketika terjadi penurunan alokasi dana otonomi khusus dari pemerintah pusat, Tanah Papua mampu meluluskan lebih banyak daripada tahun sebelumnya. Hal serupa terjadi juga pada tahun 2020. Rerata penyelesaian pendidikan SMP di Provinsi Papua Barat dan Papua malah mengalami kenaikan signifikan di tengah menurunnya alokasi dana otonomi khusus dari tahun sebelumnya.



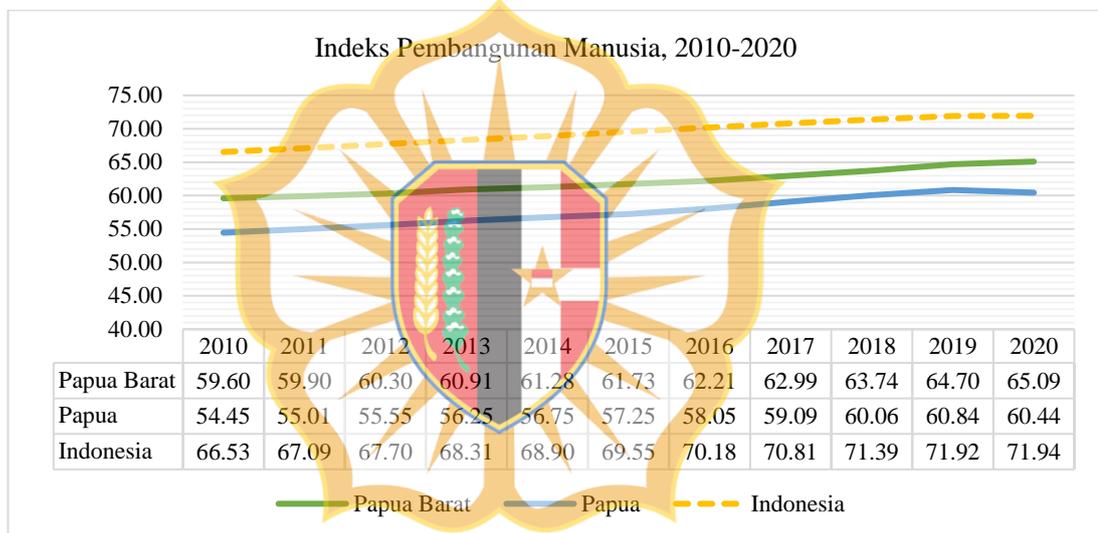
Gambar 9. Rerata Penyelesaian Pendidikan SMP terhadap Dana Otsus Papua Tahun 2015 – 2020

Menarik bila melihat gambar 10 di bawah ini. Terdapat perbedaan antara rerata penyelesaian pendidikan SMA dengan jenjang pendidikan SD dan SMP. Pada jenjang ini, sepertinya tingkat penyelesaian pendidikan tidak dipengaruhi oleh alokasi dana otonomi khusus. Pada tahun 2019 justru ketika terjadi kenaikan alokasi dana dari tahun 2018 yang terjadi adalah penurunan tingkat penyelesaian pendidikan SMA.



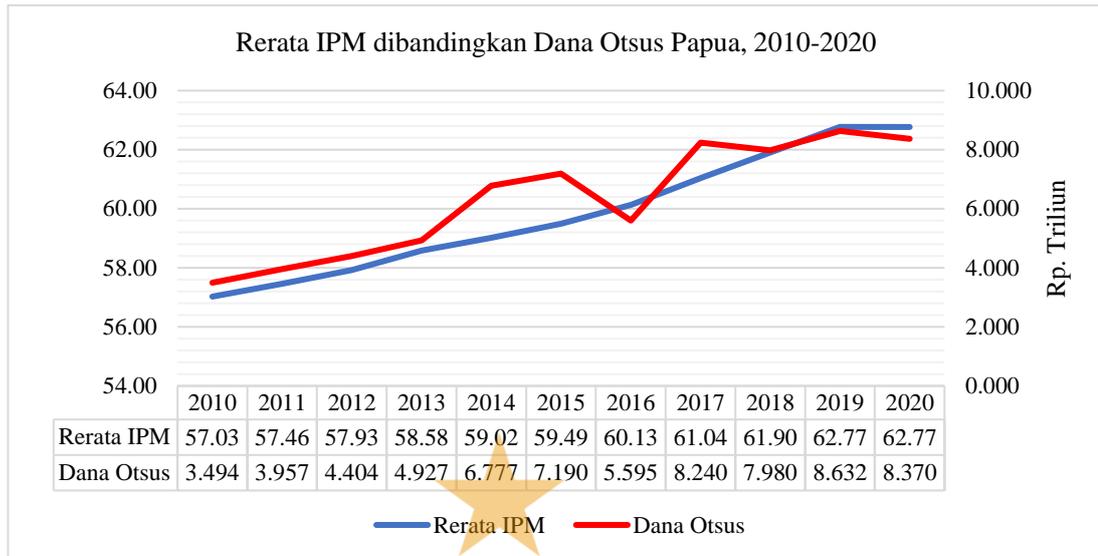
Gambar 10. Rerata Penyelesaian Pendidikan SMA terhadap Dana Otsus Papua Tahun 2015 – 2020

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dapat menunjukkan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. IPM merupakan indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia (masyarakat/penduduk). Selain itu, IPM dapat menentukan peringkat atau level pembangunan suatu wilayah/negara. Dari data sebagaimana ditunjukkan gambar 11 di bawah, secara umum IPM di Provinsi Papua Barat dan Papua selalu mengalami kenaikan sejak tahun 2010 hingga 2020. Provinsi Papua Barat memiliki IPM yang lebih baik dibandingkan dengan Provinsi Papua. Tetapi, kedua provinsi tersebut masih memiliki ketertinggalan yang cukup besar dibandingkan dengan rata-rata nasional.



Gambar 11. Indeks Pembangunan Manusia Tahun 2010 - 2020

Apabila dilakukan perbandingan antara rata-rata IPM kedua provinsi di Papua dengan dana otonomi khusus Papua, maka akan diperoleh data sebagaimana grafik di bawah ini. Dapat dikatakan bahwa dengan naiknya jumlah dana otonomi khusus yang digelontorkan oleh pemerintah pusat, terdapat tren kenaikan pula dengan rerata IPM bagi kedua provinsi. Keunikan terjadi pada tahun 2016, 2019, dan 2020. Pada ketiga tahun tersebut, terjadi penurunan dana otonomi khusus, tetapi IPM di Tanah Papua tetap dapat naik.

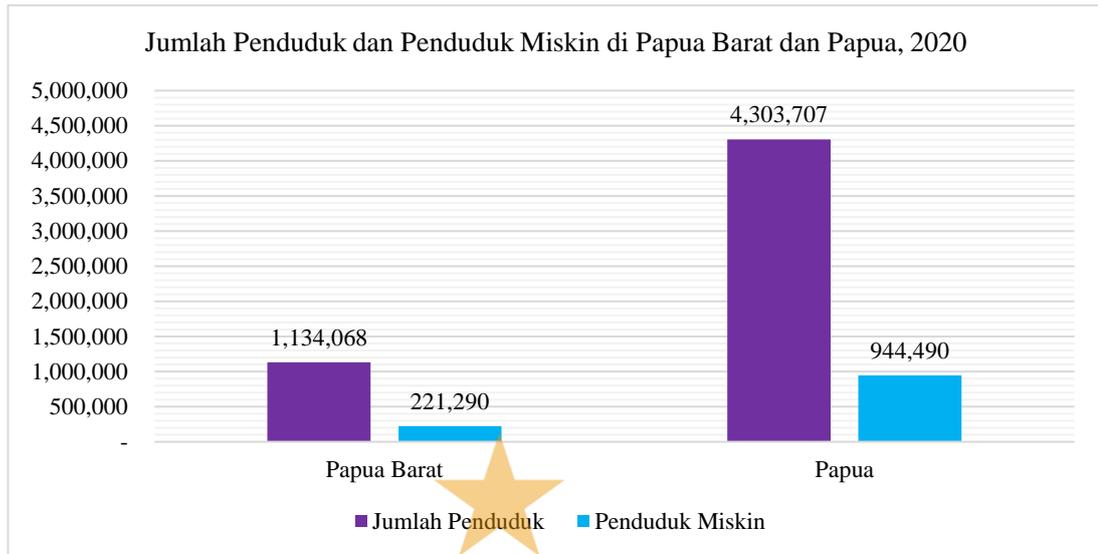


Gambar 12. Rerata IPM Dibandingkan Dana Otsus Papua Tahun 2010 – 2020

Berdasarkan data Sensus Penduduk yang telah dilakukan Badan Pusat Statistik pada tahun 2020, jumlah keseluruhan penduduk di Papua adalah 5.437.775 jiwa. Dari jumlah tersebut, Provinsi Papua memiliki jumlah penduduk lebih banyak (79,14 persen) daripada Provinsi Papua Barat (20,86 persen).⁶⁸ Jumlah penduduk tersebut menempati luas wilayah masing-masing 99.671,63 km² untuk Provinsi Papua Barat dan 319.036,05 km² bagi Provinsi Papua. Dengan demikian kepadatan penduduk kedua provinsi tersebut berturut-turut adalah 12 jiwa/km² dan 14 jiwa/km².

Dari data tersebut di atas, tidak berarti bahwa penduduk di kedua provinsi di Tanah Papua itu sejahtera karena memperoleh wilayah yang luas. Ironisnya, jumlah penduduk miskin di kedua provinsi termasuk besar, mencapai kisaran 20 persen. Sebagaimana dapat di lihat pada gambar 13 di bawah ini, Provinsi Papua Barat memiliki 19,51 persen penduduk miskin, sementara 21,95 persen penduduk miskin berada di Provinsi Papua.

⁶⁸ Badan Pusat Statistik, *Potret Sensus Penduduk 2020 Menuju Satu Data Kependudukan Indonesia* (Jakarta), hal. 18.



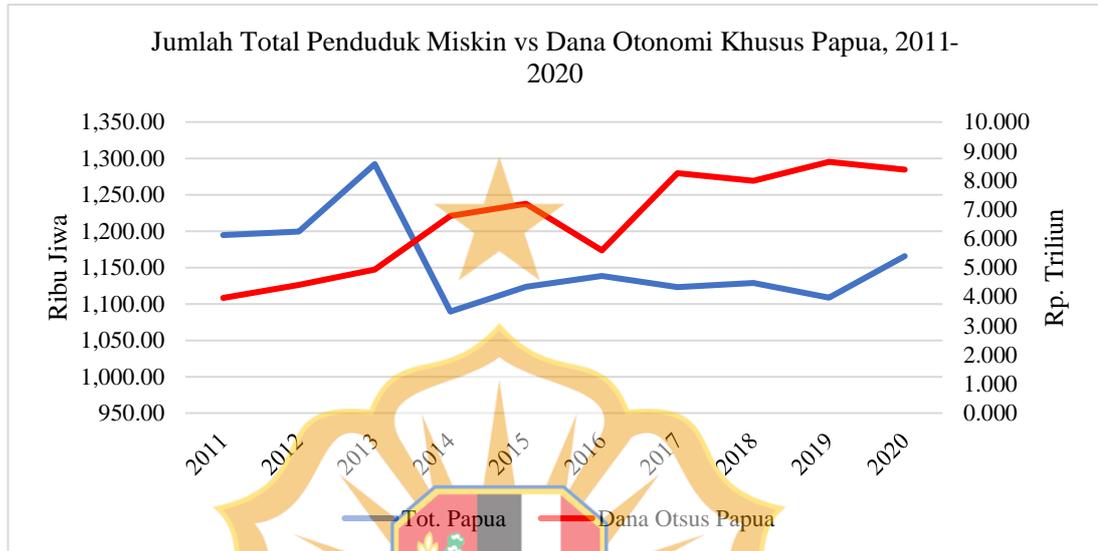
Gambar 13. Jumlah Penduduk dan Penduduk Miskin di Papua Barat dan Papua Tahun 2020

Tampaknya kucuran dana otonomi khusus tak mampu juga untuk mengakhiri kemiskinan di kedua provinsi paling timur dari Indonesia tersebut. Dana otonomi khusus pada tahun 2020, misalnya, adalah Rp. 8,370 triliun. Secara kasar apabila dibagi dengan jumlah keseluruhan penduduk di Provinsi Papua Barat dan Papua, maka setiap individu akan mendapat sejumlah Rp. 1,5 juta. Dari grafik di bawah ini, terlihat bahwa anggaran dana otonomi khusus Papua selalu mengalami kenaikan, kecuali tahun 2016, misalnya, yang mengalami penurunan. Gambar 14 menunjukkan bahwa total penduduk miskin di kedua provinsi cenderung turun, namun secara proporsi, seperti disampaikan sebelumnya, masih banyak penduduk yang miskin.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Nasional, persentase penduduk miskin di Papua dan Papua Barat pada tahun 2021 semester 2 masing-masing mencapai angka 27,38 dan 21,82 persen.⁶⁹ Persentase-persentase tersebut memiliki perbedaan yang tinggi apabila dibandingkan dengan Provinsi DKI Jakarta yang memiliki persentase penduduk miskin pada periode yang sama sekitar 4,67 persen. Sektor perekonomian di tanah Papua telah sejak lama mengalami ketimpangan dan ketertinggalan, khususnya pada era Orde Baru.

⁶⁹ Badan Pusat Statistik, "Persentase Penduduk Miskin (P0) Menurut Provinsi dan Daerah 2020-2021", diakses dari <https://www.bps.go.id/indicator/23/192/1/persentase-penduduk-miskin-menurut-provinsi.html>, pada tanggal 6 Juni 2022, pukul 21.20 WIB.

Ketimpangan tersebut, salah satunya, disebabkan karena pemberian modal usaha yang tidak seimbang antara penduduk yang telah memiliki modal sendiri dan penduduk yang tidak memiliki modal sehingga berakibat penduduk pada kategori terakhir kesulitan untuk memenuhi penghidupan mereka.⁷⁰

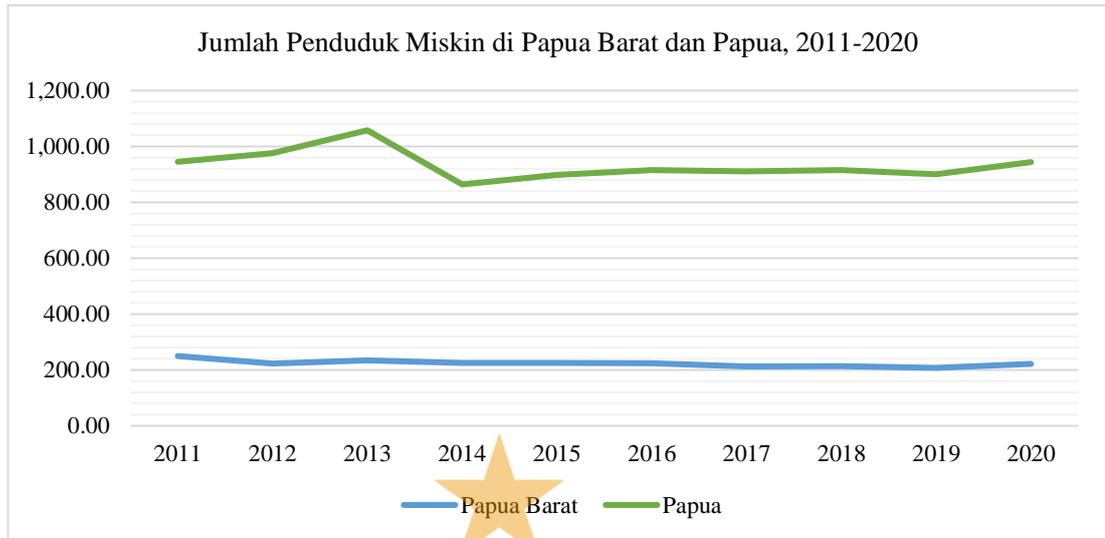


Gambar 14. Jumlah Total Penduduk Miskin terhadap Dana Otonomi Khusus Papua Tahun 2011 – 2020

Pengaruh dana otonomi khusus terhadap tingkat kemiskinan di Papua sejatinya telah diadakan semacam studi. Diantaranya adalah hasil studi Sarce Babra Awom pada tahun 2021 yang menunjukkan bahwa kenaikan anggaran dana otonomi khusus akan menurunkan tingkat kemiskinan.⁷¹ Agak bertentangan dengan fakta bahwa selama 10 tahun terakhir, angka penduduk miskin di Provinsi Papua Barat maupun Papua tampak konstan.

⁷⁰ Sugandi, *Op.Cit.*, hlm. 5.

⁷¹ Sarce Babra Awom, "Karakteristik Kemiskinan di Provinsi Papua Barat setelah Otonomi Khusus," *JFRES: Journal of Fiscal And Regional Economy Studies*, Vol. 4 No. 2 (2021), 27-34.



Gambar 15. Jumlah Penduduk Miskin di Papua Barat dan Papua Tahun 2011 – 2020

Terdapat dua sektor dominan pada aspek ekonomi di Papua, yaitu pertanian dan pertambangan. Kedua sektor tersebut berkontribusi terhadap PDRB Papua sekitar 76 persen. Selain itu, sebagaimana telah disampaikan pada pembahasan sebelumnya bahwa penduduk migran mendominasi sektor bisnis di Papua, sementara penduduk Papua asli kurang terlibat dan minor. Fakta-fakta ini menunjukkan bahwa terjadi ketidakadilan distribusi di tanah Papua, khususnya dalam hal kebutuhan dasar. Dalam hal ini, pertumbuhan ekonomi di Papua tidak serta merta merupakan kontribusi dari para penduduk Papua asli, melainkan kontribusi para pengusaha migran. Masalah ketidakadilan ini muncul dalam gagasan-gagasan dasar pada peraturan terkait otonomi khusus sendiri. Penduduk asli Papua tampak memiliki posisi inferior sehingga memunculkan perilaku rasisme dan prasangka pada masyarakat non Papua. Selain pembagian pendapatan negara dan perekonomian yang tidak adil, kebudayaan Papua kurang mendapatkan penghormatan yang layak menjadi sederet masalah-masalah besar lainnya di tanah Papua yang menyangsikan upaya-upaya rekonsiliasi Pemerintah Pusat.⁷²

Ekonomi bukanlah satu-satunya akar masalah di tanah Papua, masih terdapat berbagai akar masalah lainnya yang belum diselesaikan oleh Pemerintah. Dalam hal ini, hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Ilmu

⁷² Ibid.

Pengetahuan Indonesia menunjukkan bahwa konflik di Papua memiliki empat akar masalah. Pertama, pada tahun 1969, Pemerintah Indonesia diduga melakukan kecurangan dalam referendum Penentuan Pendapat Rakyat sebagai suatu proses pengintegrasian Papua menjadi bagian dari Indonesia. Hal tersebut bertentangan dengan isi Perjanjian New York di mana satu orang memiliki satu hak pilih suara. Kedua, pemerintah dan aparat keamanan negara melakukan pelanggaran HAM yang masih berlangsung hingga saat ini. Ketiga, meningkatnya diskriminasi dan marginalisasi pada orang Papua. Keempat, pemerintah dianggap gagal membangun Papua, khususnya pada segi infrastruktur sosial, seperti pendidikan, ekonomi, serta kesehatan masyarakat.⁷³

Beberapa tahun kemudian, terjadi perubahan pandangan masyarakat Papua terhadap pemerintah. Pada tahun 2001, pemerintah memberikan status otonomi khusus pada tanah Papua sebagai salah satu solusi terhadap keluhan-keluhan rakyat di sana. Penetapan status otonomi khusus dan besaran pendanaan yang diberikan oleh Pemerintah untuk pengentasan kemiskinan, pemerataan pendidikan dan akses kesehatan di Papua merupakan bentuk implementasi teori kebijakan berdasarkan variabel efisiensi, kecukupan, kesamaan (*equity*), dan responsivitas. Melalui pemberian status tersebut, pemerintah diharapkan dapat memberikan jaminan perlindungan kepada orang Papua asli serta melibatkan mereka secara partisipatif aktif sebagai pelaku dan penerima manfaat atas perubahan-perubahan yang terjadi di tanah Papua, khususnya perubahan dari aspek sosial. Sekalipun memberikan kesempatan lebih bagi masyarakat Papua asli, upaya Pemerintah Pusat tersebut menemukan berbagai kendala, seperti kebijakan-kebijakan yang dianggap tak sesuai dengan kebudayaan lokal,

⁷³ Tangguh Chairil dan Wendsney A. Said, "Konflik Papua: Pemerintah Perlu Mengubah Pendekatan Keamanan dengan Pendekatan Humanis", diakses dari <https://ir.binus.ac.id/2020/10/05/konflik-papua-pemerintah-perlu-mengubah-pendekatan-keamanan-dengan-pendekatan-humanis/>, tanggal 24 Mei 2022, pukul 22.32 WIB. Lihat juga Pusat Penelitian Politik LIPI, "Riset LIPI: Empat Akar Masalah Konflik Papua Penyelesaian Hanya dengan Dialog, Tak Bisa dengan Intervensi Kekerasan", diakses dari <https://pddi.lipi.go.id/riset-lipi-empat-akar-masalah-konflik-papua/>, pada tanggal 24 Mei 2022, pukul 22.42 WIB.

pendekatan keamanan, perwakilan rakyat Papua asli, perdamaian negatif, akses pendidikan yang timpang, dan lain-lain.⁷⁴

Berdasarkan kondisi eskalasi konflik Papua dilihat dari aspek ekonomi khususnya dalam hal pendidikan, kesehatan, dan kemiskinan masyarakat, maka solusi yang dapat diberikan antara lain:

- a. Pemerintah melaksanakan pemerataan hasil-hasil pembangunan terutama dalam bidang pendidikan untuk lebih meningkatkan IPM masyarakat Papua. Hal ini karena dilihat dari hasil penelitian bahwa walaupun IPM Papua mengalami peningkatan sejalan dengan dana otsus yang diberikan namun masih berada di bawah nilai IPM rata-rata nasional, artinya kondisi pendidikan di Papua masih belum merata secara optimal.
- b. Pemerintah melalui MPR RI, DPR, Kemenkeu, dan Kemenkumham melakukan evaluasi secara periodik terhadap implementasi UU Otsus Papua sebagaimana tercantum dalam pasal 78 UU Otsus Papua. Evaluasi tersebut bertujuan untuk dapat mengukur efektivitas, akuntabilitas, output dan apakah sudah benar-benar memberikan dampak yang optimal bagi kehidupan masyarakat Papua dan Papua Barat selaku penerima manfaat.
- c. Terkait dengan dana otsus yang semakin meningkat, maka pemeriksaan BPK diharapkan lebih bisa terukur, kemudian aspirasi penegakan hukum sangat kuat disampaikan dari masyarakat, dimana kerja sama antara pemerintah dengan BPK sangat penting. Selain itu, BPKP juga melaksanakan pengawalan akuntabilitas dan efektivitas dana otsus Papua dan Papua Barat yang meliputi evaluasi perencanaan dan penganggaran, *spending review* sektoral, serta pendampingan penguatan akuntabilitas penggunaan dana otsus. Dalam hal ini pengawasan dilakukan terhadap penggunaan dana otsus Papua yang tujuan awalnya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia,

⁷⁴ Yulia Sugandi, "Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua", (Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung, 2008), hlm. 3. Lihat juga Muridan Satrio Widjojo dan Aisah Putri Budiarti, "UU Otonomi Khusus bagi Papua: Masalah Legitimasi dan Kemauan Politik", Vol. 9 No. 1, 2012, doi: <https://doi.org/10.14203/jpp.v9i1.449>.

meningkatkan kesejahteraan Orang Asli Papua serta mengurangi kesenjangan antar wilayah agar tidak disalahgunakan.

- d. Melaksanakan pembentukan daerah otonomi baru (DOB)/pemekaran wilayah Papua dan Papua Barat yang dilaksanakan dengan diawali proses dialogis bersama Orang Asli Papua yang bertujuan untuk menekan angka pengangguran, meningkatkan ekonomi, kualitas pendidikan, dan pelayanan kesehatan masyarakat. Namun pemekaran wilayah ini harus dilaksanakan kajian terlebih dahulu melibatkan *stakeholder* terkait untuk mengantisipasi dampak negatif yang berpotensi terjadi.

15. Eskalasi Konflik di Tanah Papua dari Aspek Politik

Secara umum akar permasalahan di Tanah Papua justru berasal dari konflik politik, utamanya perbedaan pandangan sejarah integrasi Papua ke dalam Indonesia. Perbedaan pandangan sejarah diawali dari apakah Tanah Papua termasuk ke dalam Kerajaan Majapahit atau bukan. Klaim Papua masuk ke dalam wilayah Majapahit era Raja Hayam Wuruk dengan Mahapatih Gajah Mada tertulis di dalam Kakawin *Negarakretagama*, Pupuh 14 yang ditulis oleh Empu Prapanca. Papua dianggap tetap berada dalam kekuasaan Majapahit sampai dengan keruntuhannya pada tahun 1478 yang selanjutnya berada di dalam kekuasaan Kesultanan Tidore.

Bagi mereka, sejarah tersebut tidaklah tepat. Bahkan mereka tidak berkenan apabila disebut dengan istilah "Janggi". Istilah bagi orang Papua dalam sejarah Majapahit dan Tidore. Masyarakat Papua beranggapan bahwa koneksi dengan Kesultanan Tidore adalah perniagaan belaka. Pada waktu itu, Sultan Tidore merupakan representasi bagi perwakilan Kerajaan Belanda. Papua, atau pada saat itu dikenal dengan nama "*Nederlandsch Nieuw Guinea*" yang diklaim berada langsung di bawah Kerajaan Belanda bukan berada di dalam Hindia Belanda yang dikepalai oleh Gubernur Jenderal.⁷⁵

Konflik politik terjadi karena adanya perbedaan kepentingan yang berkaitan dengan kekuasaan. Perselisihan antara Papua dan Pemerintah

⁷⁵ Boy Anugerah, "Papua: Mengurai Konflik dan Merumuskan Solusi," *Jurnal Kajian Lemhannas RI*, Edisi 40, 51-65.

Indonesia terus berlanjut hingga memuncak di tahun 1960-an. Pada waktu itu, rakyat Papua telah menuntut pemisahan diri dari Indonesia. Memanasnya situasi politik pada diawali dengan diluncurkannya kebijakan Tri Komando Rakyat (TriKora) oleh Presiden Soekarno pada pertengahan Desember 1961. Presiden memandang perlu mengambil sikap atas deklarasi kemerdekaan Papua pada awal Desember 1961.

Seruan Presiden Soekarno pada saat meluncurkan TriKora dinilai menyakiti hati rakyat Papua. Ia beranggapan bahwa kemerdekaan Papua itu hanyalah tipu daya dari Belanda belaka. Bahkan ia menyebutkan Papua sebagai 'negara boneka' dari Pemerintah Belanda. Untuk itulah Soekarno melancarkan mobilisasi umum yang dinilainya penting bagi mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Oleh karena itu, rakyat Papua dalam menanggapi *New York Agreement* pada tahun 1962 sebagai *high deal bargaining and deal* antara Indonesia dengan Amerika Serikat. Drama terus berlanjut hingga pelaksanaan *Act of Free Choice* atau yang diterjemahkan sebagai Penentuan Pendapat Rakyat pada tahun 1969. Tidak sedikit rakyat Papua yang menyebutkan bahwa penentuan nasib rakyat Papua tersebut penuh dengan rekayasa dan manipulasi agar Papua bisa seutuhnya bergabung dengan Indonesia.

Padahal sesungguhnya, Mohamad Hatta sebagai salah satu proklamator dan Wakil Presiden Indonesia sudah jauh hari tidak menyetujui gagasan penggabungan Tanah Papua ke dalam Indonesia. Ia menilai bahwa Papua memiliki ras yang berbeda dengan mayoritas masyarakat Indonesia. Mereka memiliki Ras Negroid, sementara masyarakat Indonesia umumnya adalah Ras Melanesia. Oleh karenanya, Hatta berpandangan, sudah sepatutnya Papua dibiarkan untuk menentukan nasib dan masa depannya sendiri.

Akan tetapi, sejarah menunjukkan bahwa Soekarno bersikukuh untuk mengabaikan pendapat Hatta. Soekarno bahkan berpendapat bahwa Papua masih belum memiliki peradaban yang maju atau dapat dikatakan primitif. Karena itulah Soekarno berpendapat Papua perlu dirangkul bersama di dalam negara yang baru saja dilahirkan di Asia Tenggara yaitu Indonesia.

Perbedaan kepentingan antar pihak, khususnya dalam hal kekuasaan, mengakibatkan terjadinya konflik secara politik. Dari tahun 1960, Pemerintah

Indonesia memiliki hubungan yang buruk dengan Papua. Tujuan masyarakat Papua pada saat itu adalah memisahkan diri dari Indonesia yang dilatarbelakangi oleh berbagai faktor, khususnya faktor politik, ekonomi, dan sejarah. Pemerintah Pusat telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi masalah dan konflik di wilayah tersebut, khususnya pada Era Reformasi. Misalnya, Presiden Habibie mulai status otonomi khusus pada Papua dan Papua Barat. Sayangnya, intervensi Pemerintah Pusat tersebut tak mampu mengatasi masalah di sana dan konflik tetap terjadi. Berbagai upaya berikutnya dilakukan oleh presiden-presiden berikutnya, namun tetap tak berhasil menekan eskalasi konflik di tanah Papua.⁷⁶

Terdapat empat faktor yang membuat situasi politik di Papua semakin suram. *Pertama*, tidak tuntasnya pembicaraan mengenai legitimasi politik bagi pemberlakuan otonomi khusus. Sejumlah elite di Papua merasa ada yang belum merasakan dampak berarti dari keberadaan otonomi khusus. *Kedua*, rendahnya sikap saling percaya sehingga otonomi khusus hanya dinilai sebagai kebijakan sepihak yang didorong oleh kepentingan pemerintah Indonesia. *Ketiga*, masyarakat Papua merasa bahwa belum tampak keberhasilan otonomi khusus dalam pelbagai aspek yang menyentuh kehidupan keseharian mereka. *Keempat*, belum adanya rasa keadilan bagi korban kekerasan khususnya dalam penyelesaian sejarah konflik masa lalu ketika di Papua diberlakukan status Daerah Operasi Militer (DOM) dan operasi militer lainnya. Selain masalah pelanggaran HAM, marginalisasi dan diskriminasi rasial yang kerap terjadi terhadap identitas orang Papua juga terus meningkat. Pada sektor politik, marginalisasi dapat dilihat dari minimnya keterwakilan orang asli Papua (OAP) di lembaga legislatif Papua dan Papua Barat.

Selain hal tersebut di atas, Neles Tebay mengungkapkan bahwa ada sejumlah indikator dari konflik Papua yang selama ini telah berlangsung. *Pertama* adalah masalah penembakan. Media cetak dan elektronik baik di Tanah Papua maupun di tingkat nasional masih menyiarkan berita tentang

⁷⁶ Mohamad Baihaqi, "Kajian Awal tentang Peran Pendatang dalam Transformasi Konflik di Papua", Jurnal Pemikiran Sosiologi, Vol. 7 No. 2, Desember 2020, hlm. 125. Lihat juga Rohaiza Ahmad Asi, dkk., "Pengelolaan Konflik di Indonesia-Sebuah Analisis Konflik di Maluku, Papua dan Poso", (Jakarta: LIPI dan CHD, 2011).

penembakan yang terjadi di Bumi Cenderawasih. Ada penembakan yang dilakukan oleh Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat (TPN-PB) yang merupakan sayap militer dari Organisasi Papua Merdeka (OPM) terhadap anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan/atau anggota Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Ada pula penembakan yang dilakukan oleh TNI atau Polri terhadap orang-orang Papua yang dipandang sebagai separatis, yang merupakan musuh negara Indonesia. Ada pula penembakan yang dilakukan oleh penembak misterius, yang oleh pihak kepolisian disebut sebagai orang tak dikenal (OTK).

Kedua, masih aktifnya perlawanan TPN/OPM terhadap pemerintah Indonesia yang dipandang sebagai penjajah TPN masih melakukan perlawanan di hutan belantara Papua hingga kini. *Ketiga* adalah masih terkait dengan poin sebelumnya: masih adanya pengibaran bendera Bintang Kejora yang adalah lambang dari Organisasi Papua Merdeka (OPM). Sekalipun pemerintah Indonesia telah memperkenalkan bendera Merah Putih kepada orang Papua sejak tahun 1963, hingga kini belum semua orang Papua merangkul bendera tersebut. Sebagian orang Papua, sekalipun jumlah persisnya tidak diketahui, masih berpandangan bahwa bendera Merah Putih sebagai simbol dari penjajahan. Mengibarkan bendera Merah-Putih diartikan sebagai suatu tindakan yang mengungkapkan penerimaan dan penaklukan di bawah penjajah.

Keempat, masih adanya tuntutan referendum. Satu hal yang menarik untuk disimak adalah bahwa tuntutan referendum ini disuarakan oleh orang Papua, terutama generasi muda Papua kelahiran 1980-an dan awal 1990-an. Satu kelompok orang muda yang cukup dikenal dalam merepresentasi tuntutan referendum ini adalah Komite Nasional Papua Barat (KNPB). Mereka tidak mempunyai ikatan historis terhadap bagaimana OPM dibentuk dan awal mula perlawanan terhadap pemerintah Indonesia. Mereka dilahirkan di Tanah Papua pada zaman Indonesia sehingga mereka sesungguhnya lebih banyak mendapatkan pengaruh dari pemerintah Indonesia. Sekalipun demikian, mereka nekat menyuarakan tuntutan referendum secara terbuka melalui demonstrasi-demonstrasi yang dilaksanakan di pelbagai kota di Indonesia.

Kelima, masih adanya perayaan peringatan 1 Desember. Apa yang diperingati orang Papua pada setiap tanggal 1 Desember, sebenarnya adalah peristiwa yang terjadi pada tanggal 1 Desember 1961, ketika bendera Bintang Kejora, pertama kali dan secara resmi, dikibarkan bersama dengan Bendera Belanda dalam suatu upacara resmi di kota Hollandia (kini disebut Jayapura), dengan harapan bahwa pada suatu saat bendera Belanda akan diturunkan dan hanya bendera Bintang Kejora yang tetap berkibar sebagai tanda akan keberadaan negara Papua Barat. Orang Papua, sekalipun belum tahu jumlahnya persisnya, memperingati peristiwa 1 Desember ini, walaupun peringatan ini dilihat sebagai suatu kegiatan separatis dan karena itu dilarang oleh pemerintah Indonesia melalui Polri dan TNI. Kenyataan memperlihatkan bahwa masih ada orang Papua yang nekat merayakannya, sekalipun mereka tahu dan sadar bahwa setelah perayaan berlangsung, mereka akan dikejar, ditangkap, diadili, dan dipenjarakan belasan tahun.

Keenam, *trust issue* yaitu sikap saling curiga antara masyarakat Papua dengan pemerintah. Masyarakat Papua dicurigai oleh pemerintah pusat sebagai separatis. Barangkali muncul pikiran bahwa setiap orang Papua merupakan separatis hingga terbukti sebaliknya. Dengan hal ini menyebabkan bahwa pemerintah pusat sendirilah yang sejatinya menempatkan masyarakat Papua bukan sebagai Warga Negara Indonesia (WNI). Pemerintah pusat di satu sisi juga dipandang sebagai 'penjajah' oleh sebagai masyarakat Papua. Karena anggapan itu, maka pemerintah pusat susah untuk diberikan kepercayaan.

Barangkali karena *trust issue* itulah sebab masih dilancarkan operasi militer dari pemerintah pusat ke Tanah Papua. Ini menjadi poin *ketujuh* di mana operasi militer digunakan untuk membersihkan separatis yang adalah musuh negara. Pemerintah mengedepankan pendekatan keamanan yang diwujudkan melalui sejumlah operasi militer yang dilakukan secara besar-besaran sejak tahun 1963. Operasi militer ini telah menewaskan korban, baik di pihak warga sipil maupun di pihak aparat keamanan. Satu hal yang pasti adalah pendekatan keamanan yang diterapkan oleh pemerintah menimbulkan eksese negatif terhadap hak asasi manusia (HAM) di Tanah Papua.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang “Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua,” dinyatakan bahwa “dalam rangka melaksanakan Otsus di Provinsi Papua, Majelis Rakyat Papua dibentuk sebagai perwakilan budaya masyarakat asli Papua yang memegang kewenangan tertentu untuk melindungi hak-hak masyarakat asli Papua, berdasarkan penghormatan terhadap adat dan kebudayaan, pendayagunaan perempuan dan memperkuat keharmonisan antar agama.” Dalam hal ini, Majelis Rakyat Papua (MRP) memiliki peran penting sebagai jantung Otsus untuk mengimplementasikan peraturan terkait dan melindungi hak-hak masyarakat asli Papua. Selain itu, MRP harus memberikan fasilitas kesempatan yang adil bagi masyarakat asli Papua juga. Penguatan kapasitas MRP berpotensi untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat asli Papua terhadap implementasi kebijakan otonomi khusus.⁷⁷ Asas kesetaraan gender yang dijelaskan pada UU Penanganan Konflik Sosial juga menjelaskan bahwa laki-laki dan perempuan memiliki kesamaan kondisi untuk memperoleh kesempatan dan haknya sebagai manusia agar mampu berpartisipasi dalam kegiatan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan pendidikan sehingga memperoleh manfaat dan mampu berpartisipasi secara setara dan adil dalam pembangunan.

Saat ini, sekalipun target dari regulasi otonomi khusus adalah masyarakat asli Papua atau masyarakat adat, mereka belum sepenuhnya dilibatkan secara aktif atas pembangunan dan kemajuan-kemajuan yang terjadi di sana; padahal, mereka adalah pelaku dan penerima manfaat dari pembangunan tersebut. Kegiatan-kegiatan berdasarkan pada hak-hak adat setempat dicurigai dan dilabeli secara negatif sebagai tindakan-tindakan separatis atau bagian dari Organisasi Papua Merdeka (OPM). Fenomena ini mengakibatkan perpecahan sebagai akibat dari perbedaan perspektif masyarakat asli Papua terhadap lembaga-lembaga yang menampung aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Selain masalah pada lembaga-lembaga tersebut, masalah politik di Papua juga mencakup masalah partai politik lokal di mana UU Otsus hanya mendeskripsikan tentang partai politik sehingga terjadi

⁷⁷ Sugandi, *Op.Cit.*, hlm. 9.

perbedaan pandangan antara Pemerintah Pusat dan masyarakat asli Papua. Untuk mengatasi masalah ini, Pemerintah Pusat perlu mengeluarkan regulasi turunan, seperti Peraturan Pemerintah, untuk mengakomodasi kebutuhan masyarakat asli Papua membentuk partai politik lokal.⁷⁸

Perbedaan pandangan mengenai badan-badan yang menampung kebutuhan dan aspirasi masyarakat adat di Papua menyebabkan sebuah perpecahan. Masalah mengenai politik-politik perwakilan juga meliputi masalah lain mengenai partai politik lokal. Berbeda dengan di Aceh, Undang-Undang Otonomi Khusus Papua tidak mencakup pembentukan partai politik lokal, seperti pada Bab 28 hanya menyebutkan mengenai partai politik, dan bukan partai politik lokal. Dalam keterangan ini, ketiadaan kejelasan mengenai pembentukan partai politik lokal menciptakan adanya perbedaan pandangan antara masyarakat Papua dengan Pemerintah. Penyediaan dasar hukum lebih lanjut, misalnya dalam bentuk Peraturan Pemerintah, diperlukan sebagai penjelasan lebih lanjut dari ketentuan mengenai partai politik itu agar masyarakat asli Papua diperbolehkan membentuk partai politik lokal.

Ketentuan terkait partai politik mengalami perubahan setelah diterbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Ketentuan sebagaimana dimaksud justru dihapuskan. Padahal dengan diizinkan penduduk Papua dalam membentuk partai politik, dinilai oleh pakar dapat memberikan dampak positif. Otto Nur Abdullah dalam pandangannya di hadapan Mahkamah Konstitusi (MK) menilai bahwa dengan dapat membentuk partai politik, terutama dalam tingkatan lokal sama seperti di Provinsi Aceh, konflik yang ada selama ini dapat ditransformasikan.

Konflik vertikal antara pemerintah versus masyarakat Papua akan sulit dihentikan dalam waktu singkat dan cepat. Otto berpendapat bahwa konflik vertikal yang telah berlangsung lama tersebut perlu ditransformasi dahulu dengan diiringi penurunan eskalasi konflik bersenjata serta berusaha untuk meningkatkan rasa penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM) yang selama ini diabaikan. Partai politik lokal bagi Otto memberikan peluang untuk

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 10.

mentransformasi konflik dari yang sebelumnya konflik politik bersenjata, menjadi gerakan politik berpartai. Selain itu, partai politik lokal dapat menjadi tempat mengasah kemampuan dalam menuangkan curah gagasan, menyelesaikan perbedaan di dalamnya, menajamkan sikap kompromi sambil mengedepankan rasa keadilan.⁷⁹

Pada Pasal 24 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, rakyat di daerah memilih secara langsung masing-masing kepala daerah dan wakil kepala. Untuk memastikan proses demokratisasi dan agar rakyat di masing-masing daerah tersebut mampu menganalisis dan menentukan pilihannya secara kritis, maka perlu peningkatan pendidikan politik bagi rakyat tersebut. Namun, pemerintah perlu mengambil langkah-langkah strategis di tingkat akar rumput apabila masyarakat memiliki afiliasi kuat pada preferensi tertentu, seperti agama, suku, tradisi, dan lain-lain, sehingga tercipta pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan partisipatif. Perdamaian positif dapat tercapai apabila pemerintahan diselenggarakan dengan baik. Jika tidak, maka primordialisme di tengah-tengah masyarakat akan menang sehingga sistem demokrasi menjadi tidak efektif. Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh masyarakat asli Papua yang memiliki tingkat pendidikan politik rendah dan tidak memiliki pandangan keluar berpotensi rendahnya tingkat kepercayaan kepada orang lain di luar mereka sehingga memperkuat kesetiaan kesukuan dan pada akhirnya memicu konflik horizontal di masyarakat. Misalnya, para elit suku di Papua memperebutkan kekuasaan politik di mana hal tersebut malah justru akan mengakibatkan perselisihan antar suku di Papua dan menciptakan banyak oposisi. Selain polarisasi berdasarkan pada garis-garis kesukuan, masalah tersebut juga akan berdampak negatif terhadap pola koordinasi antar lembaga pemerintahan dan pola kepemimpinan lokal.⁸⁰

Selain itu, primordialisme juga dapat mengakibatkan penyimpangan-penyimpangan politis lainnya. Pemimpin yang memiliki gaya kepemimpinan tradisional cenderung mengutamakan kepentingan kelompok etnisnya di atas

⁷⁹ Nano Tresna Arfana, "Mentransformasi Konflik Politik Bersenjata menjadi Gerakan Politik Berpartai di Papua," <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18003&menu=2> (diakses pada 30 Juni 2022, pukul 23.22).

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 20.

kepentingan masyarakat umum. Dalam hal ini, kelompok etnis minoritas akan menjadi kurang prioritas, kurang penting, kurang perhatian, dan lain-lain. Juga, primordialisme yang tinggal mengakibatkan tingkat profesionalitas rendah dan cenderung melakukan pengelolaan pemerintahan secara buruk yang berorientasi pada proyek, bukan pada kemanfaatan masyarakat bersama. Untuk mencegah penyelewengan penggunaan dana, dana otonomi khusus perlu diawasi dengan baik dan dipastikan transparansi penggunaannya. Hingga saat ini, Pemerintah Pusat mengirimkan dana otonomi khusus ke rekening bank dana umum. Kemudian, untuk menghindari program dan manajerial yang tumpang tindih antara provinsi, kabupaten/kota, hingga pedesaan, maka koordinasi antar daerah perlu ditingkatkan, dibangun, dan dipelihara sehingga publik dapat memperoleh manfaat dari pembangunan di tanah Papua.⁸¹

Berdasarkan kondisi eskalasi konflik Papua dilihat dari aspek politik, maka solusi yang dapat diberikan antara lain:

- a. Mengembalikan kepercayaan masyarakat Papua terhadap pemerintah dengan tidak menjadikan Papua sebagai daerah operasi militer. Hal ini karena penyelesaian masalah Papua bukan soal mengatasi OPM saja dan kurang tepat apabila pemerintah dianggap melakukan pembiaran. Pendekatan militer hanya menyebabkan hilangnya kepercayaan masyarakat Papua.
- b. Merujuk pada teori komunikasi, baik pemerintah maupun masyarakat Papua terjadi miskomunikasi. Bagi masyarakat Papua langkah pemerintah lebih didominasi "kepentingan pusat" daripada kepentingan warga Papua sendiri. Bagi mereka, pemerintah lebih banyak bicara dan minta didengar daripada mendengar dan membiarkan masyarakat bicara. Sebaliknya Pemerintah selalu mengklaim sudah berbuat banyak sehingga cenderung pesimis pada aspirasi dan harapan yang disuarakan masyarakat Papua. Oleh karena itu masalah Papua harus diselesaikan dengan cara-cara yang komprehensif, lintas sektor, dan mengutamakan dialog

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 20-21.

- c. Perlunya dilaksanakan pendidikan kepemimpinan berdasarkan kearifan lokal di Papua untuk menghilangkan adanya primordialisme yang dapat mengakibatkan penyimpangan-penyimpangan politis. Pemimpin yang memiliki gaya kepemimpinan tradisional cenderung mengutamakan kepentingan kelompok etnisnya di atas kepentingan masyarakat umum, pemikiran seperti ini harus diubah dengan menerapkan nilai-nilai kebangsaan terutama yang bersumber dari empat konsensus dasar bangsa.



BAB IV PENUTUP

16. Simpulan

Papua sebagai bagian dari NKRI tidak bisa dilepaskan dari kata konflik. Eskalasi konflik yang terjadi di pulau paling timur Indonesia tersebut semakin hari cenderung meningkat. Selama ini, gangguan keamanan yang terjadi di Papua dan Papua Barat, selalu direspon oleh Pemerintah pendekatan militer. Dalam upaya penyelesaian konflik di Papua, ada berbagai cara yang telah diupayakan oleh Pemerintah, baik melalui pendekatan secara politik, ekonomi, sosial-budaya, serta pertahanan dan keamanan. Namun demikian, upaya tersebut tidak dapat mendukung penyelesaian konflik. Akar masalah konflik di Papua belum dapat ditemukan solusi penyelesaiannya sampai saat ini. Konflik yang terjadi di Papua tidak sesederhana persoalan rakyat yang menginginkan kemerdekaan atas dasar faktor historis saja, namun faktor ekonomi juga menjadi sumber masalah.

Awal mula munculnya persoalan di Papua adalah masalah ekonomi, hal ini terjadi karena Papua merupakan salah satu pulau di NKRI dengan sumber kekayaan alam yang sangat melimpah dan beragam. Selain faktor ekonomi, kondisi pemulihan keamanan di Papua juga sangat dipengaruhi oleh adanya kepentingan politik dari kelompok-kelompok politik tertentu (lokal). Dalam hal ini, pemerintah Indonesia perlu melakukan suatu pendekatan yang lebih persuasif, seperti melakukan upaya dialogis dengan orang-orang asli Papua untuk mencapai mufakat titik temu terbaik serta memastikan keamanan dan stabilitas di Papua sehingga ancaman intervensi dunia Internasional di tanah Papua tidak akan memicu terjadinya intoleransi dan disintegrasi bangsa Indonesia.

Untuk meneliti permasalahan tersebut, digunakan metode analisis deskriptif – analitis dengan teknik pengumpulan data sekunder yang berasal dari laporan penelitian, artikel jurnal ilmiah, maupun laporan dari instansi pemerintah. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah menggunakan perspektif Ketahanan Nasional dan teori-teori antara lain teori kebijakan, manajemen konflik, dan teori komunikasi.

Berkaitan dengan rumusan masalah, aspek-aspek yang diteliti dan dibahas adalah bagaimana menekan eskalasi konflik Papua dari aspek ekonomi, kemudian bagaimana menekan eskalasi konflik Papua dari aspek politik dan bagaimana dampak eskalasi konflik di tanah Papua terhadap persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia, yang pada akhirnya dapat memperkuat Persatuan dan Kesatuan Bangsa, antara lain dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. **Pertama**, dampak eskalasi konflik di tanah Papua terhadap persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Terdapat empat persoalan besar penyebab konflik di Papua yang dapat diperluas menjadi lima masalah antara lain faktor kebijakan dan pembangunan, faktor identitas agama, etnis, rasial, dan budaya, faktor sejarah, faktor kekerasan aparat keamanan dan faktor kepentingan perusahaan dan kapitalisme internasional. Faktor-faktor tersebut apabila tidak segera dicarikan solusinya maka bukan tidak mungkin, konflik di Papua akan meluas ke daerah-daerah lain di Indonesia dan menuntut lepas merdeka dari pangkuan NKRI.
- b. **Kedua**, eskalasi konflik di tanah Papua dari aspek ekonomi. Papua sangat kaya akan beragam potensi kekayaan alamnya, terdapat 12 sektor unggulan yang sangat potensial untuk pengembangan perekonomian di Papua. Namun, kekayaan sumber daya ekonomi tersebut menjadi salah satu penyebab konflik atau yang disebut sebagai konflik ekonomi. Di Papua, perebutan sumber daya ekonomi oleh berbagai pihak dapat mengakibatkan konflik di masyarakat. Pemberlakuan otonomi khusus Papua menjadi sebab awal mula konflik tersebut terjadi. Pemerintah selalu memberikan dana otsus yang apabila dilakukan penghapusan terhadap dana tersebut, maka akan mengganggu kapasitas fiskal dan kinerja belanja daerah di Papua. Dana Otsus tersebut juga semakin meningkat dari tahun ke tahun. Dilihat dari indikator pendidikan, baik tingkat SD, SMP maupun SMA, tingkat penyelesaian pendidikan ketiga jenjang pendidikan tersebut masih dibawah rata-rata nasional. Papua memiliki ketergantungan sangat besar terhadap dana otsus, kenaikan dana otsus yang diberikan oleh pemerintah pusat dapat menaikkan rata-rata IPM di Papua walaupun masih dibawah rata-rata nasional. Dilihat dari indikator kemiskinan, kenaikan dana otsus juga tidak dapat mengakhiri kemiskinan di Papua.

c. **Ketiga**, eskalasi konflik di tanah Papua dari aspek politik. Secara umum akar permasalahan di Papua justru berasal dari konflik politik, terutama perbedaan pandangan sejarah integrasi Papua ke dalam Indonesia. Konflik politik terjadi karena adanya perbedaan kepentingan yang berkaitan dengan kekuasaan. Terdapat empat faktor yang membuat situasi politik di Papua semakin tidak kondusif yaitu tidak tuntasnya pembicaraan mengenai legitimasi politik bagi pemberlakuan otonomi khusus, rendahnya sikap saling percaya sehingga otonomi khusus hanya dinilai sebagai kebijakan sepihak yang didorong oleh kepentingan pemerintah Indonesia, masyarakat Papua merasa bahwa belum tampak keberhasilan otonomi khusus dalam pelbagai aspek yang menyentuh kehidupan keseharian mereka, dan belum adanya rasa keadilan bagi korban kekerasan khususnya dalam penyelesaian sejarah konflik masa lalu ketika di Papua diberlakukan status Daerah Operasi Militer (DOM) dan operasi militer lainnya. Selain itu juga terdapat faktor pemicu konflik Papua dalam ranah politik antara lain masalah penembakan, masih aktifnya perlawanan TPN/OPM terhadap pemerintah Indonesia, masih adanya tuntutan referendum, masih adanya perayaan peringatan 1 Desember, *trust issue* yaitu sikap saling curiga antara masyarakat Papua dengan pemerintah dan masih dilancarkannya operasi militer dari pemerintah pusat ke Papua.

17. Rekomendasi

Agar eskalasi konflik di Papua dapat ditekan secara efektif sehingga dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, maka direkomendasikan beberapa upaya sebagai berikut:

- a. Pemerintah bersama dengan TNI/Polri dan KemenkumHAM melaksanakan penegakan hukum yang tidak hanya berlaku bagi OPM/KKB Papua saja, namun juga kepada aparat TNI-Polri yang terbukti bersalah dalam melakukan tugas pengamanan di Papua.
- b. Kemenkopolhukam, KemenkumHAM, TNI dan Polri bersama dengan Gubernur Papua dan Gubernur Papua Barat melakukan pendekatan secara holistik dan kolaboratif melalui dialog dengan tokoh adat, dan tokoh masyarakat, pemerintah daerah Papua karena persoalan di Papua termasuk persoalan yang rumit dan multidimensi sehingga perlu dipahami dalam tataran

yang lebih luas. Pemerintah dalam hal ini harus cermat dalam menyusun strategi dialog dengan memperhatikan aspek pola, arah, dan efektivitas penyelesaian konflik politik di Papua. Dengan melakukan dialog antara Pemerintah Indonesia dan pihak-pihak di tanah Papua diharapkan dapat menghasilkan penyelesaian konflik dalam bentuk rekognisi politik bagi orang asli Papua, pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, menarik mundur militer, dan penegakkan hukum dan HAM sehingga menciptakan konsensus yang menghadirkan perdamaian di tanah Papua.

c. Gubernur Papua dan Gubernur Papua Barat melakukan pendekatan dengan fokus pada kesejahteraan warga Papua. Jika warga Papua diikutsertakan dalam pembangunan, maka keinginan untuk merdeka bakal terkikis. Warga Papua perlu diberikan bukti nyata, bukan hanya diberikan otsus saja.

d. Panglima TNI dan Kapolri merespon gangguan keamanan OPM, melakukan pendekatan keamanan agresif dengan menjadikan Papua sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) dan menerima ajakan perang dari kelompok-kelompok separatis Papua, justru akan menimbulkan trauma masyarakat Papua dan upaya meredam gerakan separatis Papua baik di tingkat lokal maupun internasional menjadi tidak efektif. Langkah pemerintah melalui Kemenlu, KemenkumHAM, TNI/Polri menggunakan pendekatan *soft power* dengan jalan diplomasi dan perundingan sebagaimana diterapkan dalam penyelesaian konflik GAM di Aceh perlu diterapkan untuk menyelesaikan konflik di Papua sehingga tidak ada lagi kecurigaan antara pemerintah dan pihak-pihak yang menginginkan Papua dan Papua Barat merdeka.

e. Kemenkopolhukam, TNI, Polri, Majelis Rakyat Papua, Presidium Dewan Papua, Dewan Adat Papua, LSM dan Ormas di tanah Papua, kelompok suku-suku di Papua, gereja dan lembaga keagamaan di tanah Papua, serta tokoh masyarakat bekerja sama dalam menggunakan pendekatan baru untuk penyelesaian konflik di Papua. Pendekatan baru ini mengakomodasi aspirasi orang asli Papua yang akan menghadirkan perdamaian, keadilan, dan kesetaraan di tanah Papua. Upaya ini bertujuan untuk mempersempit penyebaran konflik.



ALUR PIKIR
MENEKAN ESKALASI KONFLIK PAPUA
GUNA MEMPERKUAT PERSATUAN DAN KESATUAN BANGSA

