

## Penyelesaian Konflik Internal antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Separatisme di Papua melalui Mekanisme *Horse-Trading*

Sekar Wulan Febrianti <sup>1</sup> , Ajeng Sekar Arum <sup>1,\*</sup> ,  
Windy Dermawan <sup>1</sup> , dan Akim <sup>1</sup> 

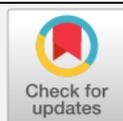
<sup>1</sup> Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
Universitas Padjadjaran, 45363 Jawa Barat, Indonesia

\* Korespondensi: [ajeng17001@mail.unpad.ac.id](mailto:ajeng17001@mail.unpad.ac.id)

### INFO ARTIKEL

#### Info Publikasi:

Studi Pustaka



#### Sitasi Cantuman:

Febrianti, S. W., Arum, A. S.,  
Dermawan, W., & Akim, A.  
(2019). *Internal Conflict  
Resolution Between Government  
of Indonesia and Separatist  
Movement in Papua using Horse-  
Trading Mechanism*. *Society*, 7(2),  
83-100.

DOI : [10.33019/society.v7i2.86](https://doi.org/10.33019/society.v7i2.86)

Hak Cipta © 2019. Dimiliki oleh  
Penulis, dipublikasi oleh Society

OPEN  ACCESS



Artikel dengan akses terbuka.

Lisensi: Atribusi-  
NonKomersial-BerbagiSerupa  
(CC BY-NC-SA)

Dikirim: 4 Agustus 2019;  
Diterima: 22 November 2019;  
Dipublikasi: 17 Desember 2019;

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses penyelesaian konflik internal antara Pemerintah Indonesia dan gerakan separatisme di Papua (Organisasi Papua Merdeka (OPM)) menggunakan mekanisme horse-trading. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan mengkaji latar belakang OPM dan konflik, kemudian membahas proses konflik dengan alat bantu analisis timeline untuk memahami perkembangan gerakan separatisme dari OPM berdasarkan urutan kronologis, dan membahas resolusi konflik yang pernah dilakukan dengan alat bantu analisis pemetaan konflik untuk memahami aktor-aktor yang terlibat dan tujuannya. Konflik ini merupakan hasil dari kompleksitas antara latar belakang historis, ideologis, dan rasa ketidakadilan di Papua, di sisi lain, Papua semakin didukung oleh dunia internasional. Upaya penyelesaian konflik Pemerintah Indonesia dengan OPM dengan mekanisme horse-trading sudah mulai dilakukan, namun belum mencapai resolusi yang baru. Mekanisme horse-trading dapat efektif menyelesaikan konflik ini bilamana didukung oleh kepercayaan antara kedua pihak untuk melakukan dialog dimana kedua pihak dapat menyampaikan tujuannya secara terbuka.

**Kata Kunci:** Indonesia; Konflik; Mekanisme Horse-Trading; OPM; Separatis

## 1. Pendahuluan

Saat kemerdekaan Indonesia, Pemerintah Belanda telah mempersiapkan pemerintahan bagi Papua untuk memisahkan diri dari Belanda dan Indonesia, termasuk pembentukan badan legislatif, bendera, dan lagu kebangsaan Papua. Namun Pemerintah Indonesia menyatakan bahwa wilayah Papua masuk dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia pada Perjanjian New York tahun 1962, tanpa melibatkan satupun masyarakat Papua. Golongan terpelajar Papua pada tahun 1964 mengusahakan hak kebebasan memilih Papua untuk dapat lepas dari Indonesia dan Belanda ke Perserikatan Bangsa Bangsa. Selanjutnya, upaya separatisme berkembang hingga lebih terstruktur dan membentuk Organisasi Papua Merdeka (OPM). OPM berupaya untuk meningkatkan kesadaran dan dukungan dari masyarakat dunia akan usaha kemerdekaan Papua dengan pembagian kerja yang terdiri dari kelompok bersenjata yang beroperasi di tiga wilayah yang berbeda, kelompok yang melakukan aksi protes dan demonstrasi, dan kelompok yang berbasis di luar negeri (Hadi, 2007). Dikutip dari artikel BBC Indonesia (2018), perlawanan bersenjata beberapa kali diluncurkan OPM terhadap masyarakat sipil pendatang dari luar Papua, mulai dilakukan pada 26 Juli 1965 di Manokwari, dan pada 2018 terjadi beberapa kali penembakan terhadap pekerja proyek Trans Papua, pekerja PT Istaka Karya, dan anggota Brimob, serta penyekapan terhadap guru dan tenaga medis.

Sejauh ini, berbagai upaya penyelesaian dari Pemerintah Indonesia terhadap konflik dilakukan, mulai dari tindakan represif atau militeristik hingga non-represif seperti pemberlakuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Beberapa penelitian dan temuan sebelumnya telah berkontribusi pada pengetahuan tentang konflik di Papua diantaranya ialah Sugiyanto (2017) dan Sefriani (2003) dengan pendekatan hukum internasional, juga Sugandi (2008) dengan pendekatan lembaga internasional sebagai mekanisme penyelesaian konflik. Suratman (2015) menunjukkan bahwa gerakan separatisme Papua menjadi salah satu indikator terjadinya *proxy war* di Indonesia yang hingga kini belum dapat diselesaikan. Kajian Viartasiwi (2018) dan Safitri (2012) menekankan bagaimana aspek historis dapat dimainkan bagi legitimasi dan instrumen politik di dalam konflik sektarian antara Pemerintah Indonesia dan nasionalis Papua Barat. Kajian yang dilakukan Hadi (2016) mengungkapkan perjuangan kemerdekaan Papua hingga saat ini telah menggunakan aksi-aksi *non-violent* melalui penggunaan teknologi dan media propaganda untuk mencapai tujuan politik kelompoknya, yaitu menggalang dukungan hingga ke lingkup internasional.

Studi lainnya yakni dalam tulisan Istikharoh (2017), pengerahan negosiator untuk melakukan dialog dalam diplomasi Pemerintah Indonesia untuk membebaskan Warga Negara Indonesia (WNI) sandera kelompok Abu Sayyaf menunjukkan tanda keberhasilan. Penanganan konflik separatisme berlatarbelakang etnis dan agama Bangsa Moro yang terjadi di Filipina dalam tulisan Kamlian (2011) juga menunjukkan upaya Pemerintah Filipina awalnya represif pada akhirnya mengarah pada negosiasi yang menghasilkan perjanjian yang disetujui pihak Bangsa Moro dan Pemerintah Filipina.

Sampai pada saat ini konflik OPM belum juga menemukan titik penyelesaian. TPNBP-OPM atau Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat - Organisasi Papua Merdeka masih terus menyuarakan kepentingannya untuk 'merdeka' dari Indonesia serta mengajukan tuntutan terhadap Pemerintah Indonesia. Sejauh tuntutan mereka tidak dipenuhi, mereka mengancam bahwa perang di antara mereka dengan Pemerintah Indonesia tidak akan berhenti.

Peter Wallensteen (2015) mengemukakan tujuh mekanisme resolusi konflik. Pertama adalah suatu pihak mengubah tujuan dengan mengubah prioritas, kedua adalah para pihak berpegang teguh pada tujuan mereka dengan berusaha menemukan titik di mana sumber daya

dapat dibagi, ketiga adalah *horse-trading*, keempat adalah *shared control*, kelima adalah menyerahkan kontrol ke pihak lain, keenam adalah arbitrase atau jalur hukum, dan ketujuh adalah meninggalkan konflik begitu saja hingga terlupakan. Penelitian ini membahas resolusi konflik *horse-trading*. Mekanisme *horse-trading* dilakukan dengan kompromi antara kedua belah, dimana pihak yang memiliki konflik mendapatkan apa yang mereka inginkan dengan syarat seluruh tuntutan dari pihak yang lain harus dipenuhi, dan tujuan dari pihak yang lain juga terpenuhi. Mekanisme penyelesaian ini menghasilkan keputusan yang baru setelah kedua belah pihak berkomunikasi untuk mencari jalan keluar bersama-sama, dengan kondisi keduanya mengesampingkan egoisme masing-masing. Konflik ini membutuhkan hubungan yang baik antara kedua pihak yang berkonflik. Satu pihak mendapatkan semua permintaan mereka terpenuhi pada suatu masalah, sementara pihak lain mendapatkan semua tuntutan mereka pada masalah lain. Mekanisme ini berbeda dengan kompromi yang mengorbankan sebagian tuntutan dari masing-masing pihak.

Mekanisme *horse-trading* berpeluang menjadi alternatif resolusi konflik internal di Papua dibandingkan enam mekanisme Wallenstein lainnya karena mekanisme ini mendudukkan posisi masing-masing pihak pada dialog terbuka untuk penyampaian tuntutan kedua pihak sepanjang tuntutan tersebut ada dalam koridor atau batas yang dimungkinkan bagi keduanya untuk mengabdikan tuntutan masing-masing. Dalam konflik OPM dengan Pemerintah Indonesia, mekanisme ini merupakan mekanisme yang sangat baik dalam mawadahi tuntutan antara kedua pihak yang tidak kunjung menemui titik temu, untuk bisa saling berkompromi dengan Indonesia menyesuaikan posisinya yang menghadapi pihak OPM yang tidak seimbang posisinya, juga sama halnya dengan OPM untuk dapat mempertimbangkan posisinya yang tidak seimbang dengan Pemerintah Indonesia, sehingga secara bersama mampu mencapai kesepakatan yang baru dan disetujui kedua pihak.

## 2. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode kualitatif merupakan metode untuk membahas suatu fenomena secara deskriptif, terperinci, dan mendalam. Menurut Checkel (2008), Hermann (2008), dan Neumann (2008) setidaknya ada beberapa teknik analisis, yaitu: 1) *process tracing*; 2) analisis konten; 3) analisis diskursus. Penelitian ini menggunakan teknik *process tracing*, dimana kasus yang dibahas dijabarkan secara rantai kausal, dimana variabel dependen dan independen saling berhubungan. Variabel independen yang dipilih adalah mekanisme resolusi konflik *horse-trading* dan variabel dependennya adalah kasus separatisme Papua. Sumber referensi yang dipakai berupa buku, jurnal, surat kabar, dan dokumen resmi pemerintah. Penelitian ini juga menggunakan alat bantu analisis berupa *timeline* dan pemetaan konflik untuk memetakan aktor dan masalah dari konflik yang terjadi. Penelitian ini memilih kedua alat bantu analisis tersebut karena penelitian ini melihat bahwa keduanya tepat untuk membahas proses konflik yang diangkat OPM. *Timeline* digunakan dalam pembahasan untuk menjelaskan mengenai jalannya konflik antara OPM dan Pemerintah Indonesia yang terjadi sejak tahun 1965 sampai dengan saat ini. Selanjutnya, pemetaan konflik digunakan untuk menjelaskan siapa saja berbagai pihak yang terlibat di dalam konflik serta pihak mana yang andil dalam penyelesaiannya. Penelitian ini juga mengacu pada model penyelesaian konflik dari Galtung dimana perdamaian tidak hanya sebatas ketiadaan perang saja (perdamaian negatif), melainkan terbentuknya sebuah harmoni kesetaraan, ketiadaan segala bentuk kekerasan, serta terciptannya keadilan sosial (perdamaian positif).

### 3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### A. Aspek Historis Berdirinya Organisasi Papua Merdeka (OPM)

Permasalahan di wilayah Papua yang selama ini terjadi merupakan cerita lama yang belum menemukan solusi penyelesaian hingga saat sekarang. Permasalahan ini sebenarnya sudah ada sejak awal proses integrasi wilayah Papua ke dalam wilayah Indonesia. Terdapat dua faktor, baik dari faktor internal maupun eksternal yang dianggap menjadi pemicu lahirnya konflik antara Papua dan Indonesia. Faktor internal dari pihak Indonesia adalah adanya perbedaan pemikiran antara pihak Soekarno dan Muh. Yamin dengan pihak Moh. Hatta. Pada sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Soekarno dan Muh. Yamin berpikir bahwa wilayah Indonesia merupakan seluruh wilayah bekas Hindia-Belanda, termasuk di dalamnya Papua. Keinginan mereka diperkuat dengan fakta bahwa Papua merupakan wilayah dengan kekayaan alam yang sangat melimpah. Namun demikian, Moh. Hatta berpikir bahwa wilayah Papua merupakan wilayah yang secara etnografi berbeda dengan Indonesia. Penduduk Indonesia sebagian besar merupakan penduduk Polinesia, sedangkan penduduk Papua merupakan penduduk Melanesia. Moh. Hatta berpendapat bahwa wilayah Papua diberikan kebebasan untuk menentukan status integrasinya terhadap Indonesia. Namun demikian, dalam sidang BPUPKI tersebut Moh. Hatta mendapatkan suara lebih sedikit sehingga keputusan bahwa wilayah Papua termasuk wilayah teritorial Indonesia setelah kemerdekaan ditentukan oleh Pemerintah Indonesia.

Disisi lain, Belanda dianggap sebagai pihak eksternal yang memegang kendali dalam penanaman benih anti-Indonesia kepada masyarakat Papua. Perselisihan antara Indonesia dan Belanda akan status Irian Barat (termasuk Papua) pecah setelah adanya Konferensi Meja Bundar (KMB). Dalam KMB yang dihadiri oleh kedua pihak, Belanda tidak mengakui bahwa Irian Barat merupakan wilayah Indonesia. Perselisihan keduanya menghasilkan bahwa penyelesaian terkait Irian Barat akan ditunda selama satu tahun. Penundaan selama satu tahun ini dimanfaatkan oleh pihak Belanda untuk menanamkan rasa anti-Indonesia melalui politik dekolonisasi mereka. Belanda ingin mempertahankan dominasi dan kontrol mereka terhadap wilayah Irian Barat. Hal ini didasari oleh kepentingan-kepentingan mereka di Irian Barat, antara lain:

1. Irian Barat menjadi "*Tropical Holland*" bagi keturunan Eurasia yang tak bisa kembali ke Belanda.
2. Irian Barat dijadikan tempat untuk menampung pengusaha Belanda yang memilih untuk meninggalkan Indonesia.
3. Irian Barat menjadi basis apabila adanya kemungkinan tindakan intervensi jika terjadi keruntuhan dari Indonesia yang baru saja berdiri (Haris, 1999).

Didorong dengan kepentingan tersebut, Belanda gencar dalam melakukan dekolonisasi di wilayah Irian Barat. Bahkan dalam rangka pencegahan jatuhnya Irian Barat kepada Indonesia, Belanda juga menjanjikan akan memberikan kemerdekaan bagi Irian Barat sebagai negara yang berdiri sendiri. Belanda juga melakukan serangkaian perbaikan di Irian Barat, seperti membangun sekolah, memberikan izin berdirinya partai politik, serta menaikkan subsidi bagi Irian Barat. Serangkaian perbaikan tersebut ditujukan untuk menarik simpati rakyat serta pihak internasional, dengan menunjukkan bahwa Irian Barat dapat berdiri sebagai negara sendiri. Pada saat itu pula Belanda memegang kendali administratif atas wilayah Irian Barat.

Perbaikan yang dilakukan di Irian Barat, khususnya dalam bidang politik meningkatkan rasa nasionalisme serta kesadaran politik rakyat Irian Barat. Ditambah dengan adanya beberapa partai politik, membuat rakyat Irian Barat gencar memperjuangkan kemerdekaannya.

Kemudian pada tahun 1960, rakyat Irian Barat melakukan tuntutan kepada Belanda untuk memberikan kedaulatan pada Irian Barat. Adanya tuntutan tersebut membuat Belanda membentuk badan sebagai wujud demokrasi di Irian Barat atau Papua dengan nama *Nieuw Guinea Road* atau Dewan Nieuw Guinea. Dewan Nieuw Guinea merupakan badan legislatif yang berguna untuk memperkenalkan demokrasi pada rakyat Papua. Selain itu, Belanda juga mendirikan polisi serta Batalyon Papua. Selanjutnya, pada 19 Oktober 1961, dibentuklah Komite Nasional yang bertujuan mempersiapkan kemerdekaan Papua. Komite Nasional kemudian menghasilkan beberapa manifesto, antara lain, Papua Barat sebagai nama negara, Hai Tanahku Papua sebagai lagu kebangsaan, lambang negara berupa Burung Mambruk, Bendera Kebangsaan berupa Bintang Kejora, serta *One People One Soul* sebagai semboyan. Pengibaran bendera Bintang Kejora dilakukan pertama kali pada 1 Desember 1961 serta dinyanyikannya lagu Hai Tanahku Papua. Pengibaran ini berlangsung kurang lebih satu minggu hingga awal mulai pemerintahan *United Nations Temporary Executive Associations* (UNTEA). UNTEA sendiri merupakan badan bentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang ditugaskan untuk mengambil alih sementara kepemimpinan atas wilayah Irian Barat. Indonesia dan Belanda sepakat untuk menyelesaikan perselisihan ini melalui PBB, meskipun pada akhirnya tidak ada kesepakatan yang dicapai.

Sebelumnya, Indonesia pada tahun 1961 telah menyerukan Trikora (Tri Komando Rakyat) yang bertujuan menggagalkan pembentukan negara boneka Papua serta mengibarkan bendera Indonesia di Irian Barat. Dengan adanya Trikora sekaligus menjadi pertanda operasi militer Indonesia untuk merebut Irian Barat. Konflik militer dalam skala besar nyaris terjadi setelah Indonesia melakukan Operasi Jaya Wijaya untuk melawan Belanda. Sementara itu, Belanda juga membentuk pasukan Papua Volunteer Corps yang berasal dari sukarelawan lokal dan telah terlatih. Selain itu, langkah Belanda dalam memunculkan rasa anti-Indonesia dapat dikatakan berhasil. Hal ini terbukti dengan adanya demo besar-besaran pada 1 Desember 1962 yang ditujukan untuk menentang Indonesia.

Disisi lain, kekhawatiran dunia internasional, khususnya Amerika Serikat mulai muncul. Amerika Serikat takut apabila Indonesia akhirnya jatuh di tangan komunis akibat kurangnya dukungan negara Barat dalam kasus Papua. Amerika Serikat kemudian merubah sikap dari sebelumnya netral menjadi mediator aktif bagi perselisihan ini. Perubahan sikap Amerika Serikat membuat Australia juga mengubah sikap. Australia kemudian memilih menghentikan kerjasama dengan Belanda pada tahun 1961. Kemudian pada tahun 1962, melalui Perjanjian New York yang melibatkan Indonesia, Amerika, Belanda, dan PBB diselesaikanlah perselisihan atas wilayah Papua. Belanda selanjutnya meninggalkan Papua pada Desember 1962. Dengan kepergian Belanda dari Papua, para tokoh anti-Indonesia ikut pindah ke Belanda yang pada akhirnya memelopori lahirnya Organisasi Papua Merdeka (OPM). OPM sendiri lahir karena kekecewaan serta rasa tidak terima akan putusan dari Perjanjian New York. Mereka merasa dicurangi karena dalam perjanjian tersebut tokoh-tokoh dari Papua tidak ada yang dilibatkan. Dalam perjanjian New York, ditetapkan bahwa kepengurusan secara administratif wilayah Papua diserahkan kepada Indonesia, untuk selanjutnya diadakan Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) guna menentukan status integrasi Papua dengan Indonesia (Premdas, 1985).

## **B. Organisasi Papua Merdeka (OPM)**

Organisasi Papua Merdeka atau yang lebih dikenal sebagai OPM adalah gerakan separatisme yang terjadi sejak tahun 1963. Pada tanggal 26 Juli 1965, dibawah pimpinan Permenas Ferry Awom, mantan anggota Batalyon Sukarelawan Papua (*Papua Vrijwulinger Corps*), terjadi pemberontakan untuk pertama kalinya di Manokwari (Djopari, 1993). OPM

merupakan organisasi yang terdiri dari tiga elemen, yaitu: kelompok bersenjata, dengan tiap-tiap kelompok memegang kontrol wilayah yang berbeda; kelompok yang melakukan demonstrasi dan melakukan protes; serta kelompok kecil pemimpin yang memiliki basis di luar negeri (Institute for Policy of Conflict, 2015). Hampir semua anggota OPM yang bersenjata bermarkas di Papua. Namun, terdapat sebagian orang berada di perbatasan dan perdalaman Papua Nugini. Terdapat kurang lebih tiga komando militer OPM, yaitu Goliath Tabuni dengan basis Tingginambut, di Kabupaten Puncak Jaya; Puron Wena dengan basis Lanny Jaya; Richard Hans Yoweni dengan basis Papua New Guinea (BBC News Indonesia, 2018).

Dalam OPM terdapat dua fraksi utama yang dipimpin oleh Terianus Aronggear, SE (1964) dan Aser Demotekay (1963) (Djopari, 1991). Fraksi yang didirikan oleh Aser Dmotekay berpusat di Jayapura serta memilih jalur kooperasi dalam perjuangannya. Aser meminta Pemerintah Indonesia untuk memberikan kemerdekaan kepada Papua sesuai dengan janji Kitab Injil dan janji leluhur. Sedangkan fraksi di bawah pimpinan Terianus Aronggear berpusat di Manokwari. Sedikit berbeda dari fraksi sebelumnya, fraksi ini menyusun perlawanan secara politik serta fisik terhadap pemerintah Indonesia. Selain itu, Terianus Aronggear juga menyusun dokumen untuk diselundupkan ke PBB. Dokumen tersebut berisi mengenai pertanyaan terhadap status Irian Barat dan peninjauan terhadap Perjanjian New York yang dianggap tidak adil bagi mereka. Selain itu, dokumen tersebut juga berisi mengenai rancangan kemerdekaan negara Papua Barat dengan Markus Kaisiepo sebagai presiden (Ngatiyem, 2007). Namun demikian, sebelum dokumen tersebut diselundupkan, Terianus Aronggear berhasil ditangkap pada 12 Mei 1965 di Biak.

Bagi Pemerintah Indonesia, OPM merupakan sebutan bagi setiap organisasi atau fraksi yang ada di Irian dan juga yang berbasis luar negeri yang memiliki tujuan yakni melepaskan Irian Jaya (Papua Barat) dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan pimpinan pro-Papua Barat (Ngatiyem, 2007). Sedangkan Viktor Kaisiepo beranggapan bahwa OPM merupakan fraksi yang lahir dari perjuangan di Irian Jaya dan Papua Barat. Merekalah yang mengirim informasi kepada pimpinan Papua di Belanda untuk sama-sama berjuang demi kemerdekaan Papua Barat. Dengan demikian, para pemimpin Papua di Belanda, seperti Nicolaas Jouwe dan juga Marcus Kaisiepo kemudian membentuk upaya perjuangan dari sisi militer dan politik demi kemerdekaan Papua Barat dengan mengatasnamakan Organisasi Papua Merdeka (OPM) sebagai bentuk kesatuan perjuangan Papua Barat (Djopari, 1993).

### **C. Latar Belakang dan Terjadinya Konflik OPM - Pemerintah Indonesia**

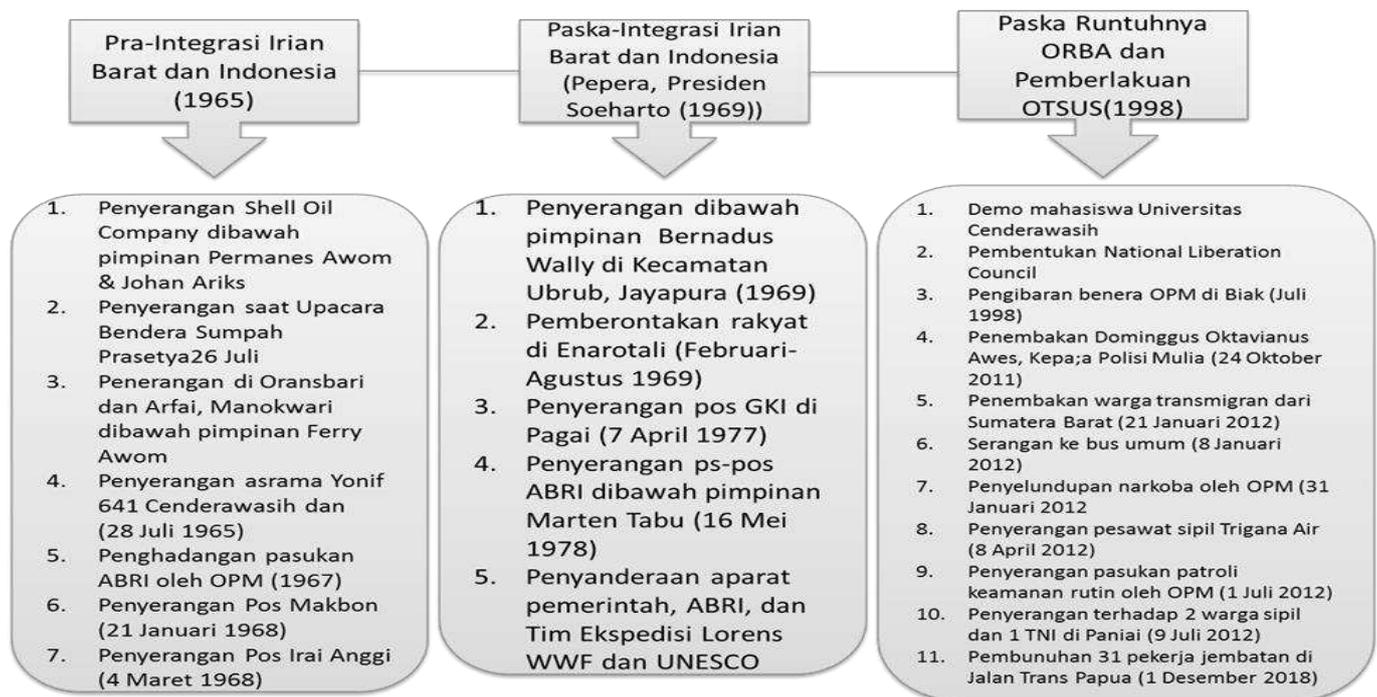
OPM melakukan serangkaian pemberontakan diakibatkan beberapa faktor. Salah satunya dilatarbelakangi oleh ketidakpuasan akan hasil Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) yang menunjukkan bahwa Papua memilih menjadi bagian dari Indonesia. Keputusan tersebut ditetapkan secara sah dalam Resolusi PBB Nomor 2504, dengan menyebutkan bahwa adanya pemindahan kekuasaan Papua ke tangan Indonesia (Agreement between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands concerning West New Guinea, 1996). Masyarakat pro-Papua beranggapan bahwa pemungutan suara yang dilakukan tidak melibatkan rakyat Papua dan tidak menggambarkan kepentingan rakyat Papua. Sementara itu, Pemerintah Indonesia pada tahun 1969, dibawah kepemimpinan Soeharto, merujuk pada Perjanjian New York, memilih 1.026 orang untuk mewakili orang Papua dalam Penentuan Pendapat Rakyat (Perpera) (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Current Asia dan the Centre for Humanitarian Dialogue, 2011). Bagi masyarakat pro-Papua, keputusan tersebut dianggap sebagai sebuah kecurangan. Kesenjangan persepsi terkait integrasi Papua ke Indonesia menjadi salah satu pemicu timbul konflik separatisme.

Setelah disahkannya hasil Pepera, secara administratif wilayah Papua Barat terintegrasi dengan wilayah Indonesia. Konflik separatis tetap bertahan akibat keputusan pemerintah pusat yang dianggap merugikan rakyat Papua. Salah satunya adalah pemberlakuan Papua sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Tuduhan eksploitasi alam juga menjadi pemicu separatisme tetap melakukan pemberontakan. Ditandatanganinya kontrak kerjasama dengan perusahaan pertambangan Amerika Serikat, Freeport-McMoran selama kurang lebih 30 tahun, menimbulkan keyakinan bahwa kekayaan alam Papua akan dieksploitasi oleh pihak eksternal. Program transmigrasi oleh pemerintah juga dianggap merugikan mereka. Adanya program transmigrasi ini membuat wilayah Papua lebih didominasi oleh pihak-pihak yang bukan asli Papua. Kesenjangan ekonomi dan sosial semakin dirasakan oleh masyarakat Papua. Mereka merasa bahwa wilayah mereka memiliki kekayaan alam yang sangat banyak, namun yang menikmati justru pihak luar, sedangkan masyarakat asli justru tidak dapat merasakannya. Menurut Soedarjanto (2000) yang dikutip oleh Ngatiyem, masyarakat Irian Jaya (Papua) ingin keluar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia disebabkan oleh: 1) Perlakuan tidak adil selama ini dirasakan oleh rakyat Irian Jaya, 2) merasa ditelantarkan, 3) aspirasi masyarakat Irian Jaya kurang diakomodir (Ngatiyem, 2007). Beberapa alasan tersebut menjadi dasar mengapa OPM melakukan perlawanan sehingga menimbulkan beberapa konflik.

Dalam rangka mencapai tujuannya, OPM melakukan serangkaian pemberontakan kepada Pemerintah Indonesia. Mereka juga menggalang dukungan dunia internasional. Bentuk perlawanan yang dilakukan OPM juga mengalami perubahan. Pada masa awal perlawanan, seringkali terjadi konflik senjata antara OPM dan Pemerintah Indonesia. Namun seiring berjalannya waktu, OPM mulai memasukkan praktik diplomasi dalam melakukan perlawanan terhadap Indonesia.

Menurut MT Arifin (2007) yang dikutip oleh Ngatiyem, pemberontakan yang dilakukan OPM terbagi menjadi pemberontakan fisik dan non-fisik. Pemberontakan fisik berupa penggunaan senjata dalam perlawanan dan pemberontakan non-fisik berupa pengibaran bendera maupun pernyataan-pernyataan lain (Agreement between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands concerning West New Guinea, 1996). Pemberontakan dan perlawanan OPM terjadi secara sporadis di bawah pimpinan yang berbeda-beda. Untuk mempermudah memahami jalannya konflik dan pemberontakan yang dilakukan oleh Organisasi Papua Merdeka (OPM), penelitian ini membagi masa pemberontakan menjadi tiga masa, yaitu: 1) masa pra integrasi Irian Barat dan Indonesia (1965), 2) masa paska integrasi Irian Barat dan Indonesia dibawah pimpinan Soeharto, dan 3) masa runtuhnya Orde Baru (1998) dan pemberlakuan Otonomi Khusus hingga sekarang. Penelitian ini menggunakan *timeline* untuk menjelaskan bagaimana perlawanan OPM dalam ketiga masa yang disebutkan.

Gambar 1  
Timeline Perlawanan OPM



Apabila kita cermati, terjadi perubahan sifat perlawanan yang dilakukan oleh OPM. Pada awal perlawanan lebih banyak melakukan kontak senjata dan didasari oleh keinginan untuk merdeka. Namun, setelah proses integrasi, meskipun perlawanan masih bersifat tradisional dengan menggunakan senjata, latar belakang perlawanan mulai bertambah. Kekecewaan serta ketidakadilan ekonomi dan sosial membuat rakyat Papua tetap gencar melakukan perlawanan meskipun telah terintegrasi dengan Indonesia.

Setelah runtuhnya Orde Baru dan diberlakukan Otonomi Khusus, terjadi pergeseran perlawanan yang cukup signifikan. Perlawanan bukan hanya semata-mata menggunakan senjata, namun juga telah memasuki tahap penggunaan diplomasi. Terbukti dengan dibentuknya National Liberation Council. Selain itu, dapat kita lihat bahwa motif perlawanan cenderung lebih kepada aspek ekonomi dibandingkan kepada rasa nasionalis Papua itu sendiri. Hal ini dapat terlihat karena setelah pemberlakuan Otonomi Khusus, perlawanan yang dilakukan OPM tidak hanya ditujukan pada Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) atau Tentara Nasional Indonesia (TNI). Jika kita lihat Gambar 1, target penyerangan oleh OPM pada masa setelah runtuhnya orba juga merupakan warga sipil. Selain itu, perlawanan OPM juga mulai menyasar pada sektor komersil seperti penyerangan pesawat sipil.

Segala perubahan bentuk tuntutan serta pola pemberontakan yang dilakukan OPM harus menjadi acuan penting bagi Pemerintah Indonesia dalam menentukan kebijakan. Resolusi yang ditawarkan harus beradaptasi dengan fakta yang ada, bahwa perdamaian yang tercipta bukan hanya sekadar peniadaan perang saja, namun penghilangan segala bentuk ketidakadilan.

#### D. Resolusi Konflik sebelumnya dalam menyelesaikan Konflik Indonesia-OPM

Konflik OPM sebenarnya diawali dari konflik antara kelompok di dalam organisasi OPM dan konflik OPM dengan kelompok masyarakat yang ada di Papua sendiri. Oleh karena itu, pada masa awal munculnya pemberontakan, pihak Pemerintah Indonesia bertindak sebagai pihak ketiga yang menangani konflik antara kelompok-kelompok tersebut. Menurut penelitian

Djopari (1991), pada tahun 1963 dan 1964 terdapat perpecahan dalam faksi militer OPM akibat adanya perbedaan orientasi politik pro-Barat dan orientasi neo-marxis atau sosialis dari pemimpin politik OPM. Selain itu, sebelum OPM berkembang menjadi organisasi separatis, gerakan OPM diawali dengan penyerangan bersenjata, perusakan, penyanderaan, demonstrasi dan pengibaran bendera Papua Barat oleh suku Arfak di Manokwari dan selanjutnya meluas ke berbagai kabupaten di Irian Jaya. Perpecahan militer menyebabkan militer OPM melemah sehingga aksi pemberontakan mereka berhasil ditumpas oleh Pemerintah Indonesia yang pada saat itu dilakukan oleh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).

Pada saat itu, Pemerintah Indonesia menganggap tindakan OPM sebagai upaya separatisme yang melanggar hukum dan kedaulatan Indonesia, sehingga Pemerintah Indonesia merasa berhak melakukan perlawanan senjata. Berbagai tindakan yang dilakukan sebagai upaya separatisme diatur dalam Bab I Buku Kedua: Kejahatan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, dimana tindakan pemberontakan tersebut menurut Pasal 108 termasuk kejahatan terhadap keamanan negara, dan gerakan separatis menurut Pasal 106 tergolong upaya makar. Upaya penyerangan bersenjata antara ABRI dan OPM ini semakin menambah korban jiwa.

Selanjutnya mulai disadari akan masalah kesenjangan sejarah, masalah kesejahteraan, serta masalah identitas masyarakat Papua yang selanjutnya membawa Pemerintah Indonesia pada 1971-1973 dalam penanganan lanjutan terhadap konflik ini dilakukan dengan cara selain militeristik yakni upaya nasionalisasi terhadap aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik, serta meninggalkan aspek-aspek asli mereka dengan tujuan menciptakan masyarakat sesuai dengan pengamalan Pancasila dan UUD 1945, yakni adil dan makmur. Namun upaya ini justru seakan membangun persepsi dari masyarakat Papua bahwa identitas dari budaya mereka tidak beradab dan terbelakang oleh Indonesia, sehingga semakin memicu anggapan kesenjangan budaya mereka dari Indonesia (Sugandi, 2008).

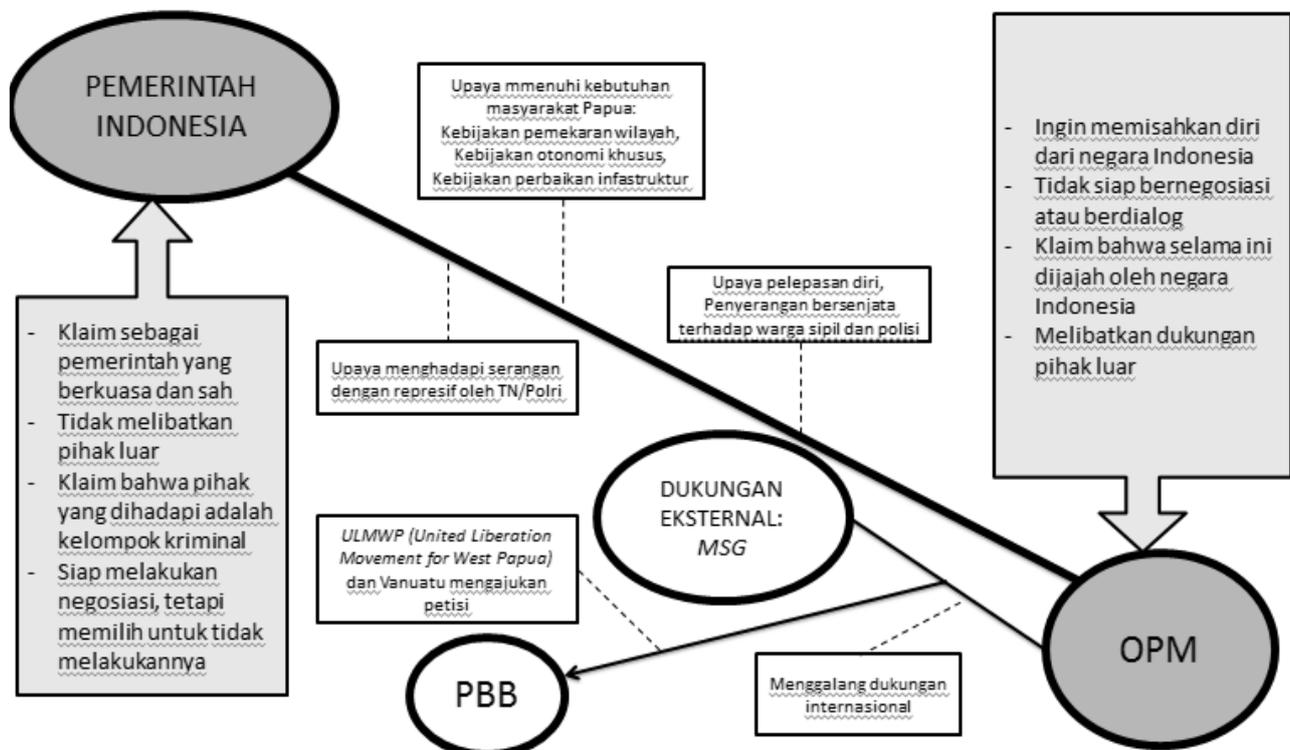
Hingga pada tahun 1999 Pemerintah Indonesia melakukan pemekaran Irian Jaya lewat Undang-Undang RI nomor 45 tahun 1999 oleh Presiden Habibie dengan pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat, Provinsi Irian Jaya Tengah, Kabupaten Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Pemekaran tersebut dilakukan untuk melakukan peningkatan penyelenggaraan pemerintahan serta pembinaan masyarakat di daerah tersebut sehingga memudahkan penguatan integrasi Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun kembali terjadi lagi, masyarakat Papua menolak kebijakan ini karena mereka menilai bahwa dalam pengambilan kebijakan ini tidak melibatkan suara dari masyarakat Papua.

Penolakan ini selanjutnya mendorong pembentukan otonomi daerah Papua, dimana lewat Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 dibahas suatu kerangka otonomi yang berusaha memenuhi tuntutan masyarakat Papua, yakni untuk menghargai perbedaan kebudayaan dan kehidupan sosial masyarakat Papua. Dengan mulai menindaklanjuti tuntutan atas perbedaan di aspek-aspek tersebut, akhirnya disahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua. Kebijakan ini memberikan kesempatan kepada masyarakat Papua untuk membangun penyelenggaraan pemerintahan wilayahnya serta meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya sesuai dengan kewajiban dan hak warga negara Indonesia, dengan tetap menghargai nilai-nilai dasar penduduk asli Papua. Kebijakan ini juga mengembalikan nama Irian Jaya kembali menjadi Papua. Pemerintah Indonesia menaruh harapan besar dalam pemberlakuan kebijakan ini, termasuk sebagai upaya meredam tindakan OPM. Namun, dalam pelaksanaan dan dukungan dari berbagai institusi pemerintah terkait juga belum efektif.

Termasuk persilangan kebijakan tersebut dengan kebijakan nasional lainnya yang justru menghambat pencapaian Otonomi Khusus (Otsus), salah satunya ialah program transmigrasi ke Papua. Ditambah dengan dilema pasca Otsus antara mendukung Otsus atau merdeka sepenuhnya dari Indonesia, juga ketidakamanan dari implementasi Otsus sendiri, karena ketidakpercayaan dan pesimistik dari masyarakat Papua terhadap penyelenggara Negara (Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia, 2016). Selain itu, terdapat kebijakan pemerintah pusat yang kontraproduktif dengan tuntutan atau harapan masyarakat Papua, salah satu diantaranya yaitu program transmigrasi yang ditolak masyarakat asli Papua dan berdampak pada merebaknya konflik horizontal. Program transmigrasi ke Papua pada akhirnya dihentikan pemerintah pada tahun 2000 (Kompas.com, 2015). Berbagai upaya pemerintah belum juga menunjukkan keberhasilan dalam menangani konflik ini. Sampai pada aksi bersenjata pada 2018 ini, pemerintah Indonesia lewat TNI dan POLRI masih harus mengerahkan pasukan untuk menangani penyerangan yang dilakukan terhadap masyarakat sipil dan polisi di Papua.

Pada tahun 2000-an, selain upaya militeristik yang masih dilakukan, pemerintah juga kembali memperhatikan aspek-aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial budaya, serta politik dari Papua yang masih kurang dari optimal. Berdasarkan penelitian dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tahun 2008, pemerintah mulai fokus pada pembangunan konektivitas infrastruktur sebagai upaya pemenuhan HAM dan aspek-aspek lainnya (Kedepatian Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan, LIPI, 2008).

Gambar 2  
Pemetaan Konflik OPM



Dalam jalannya konflik ini, pihak eksternal turut terlibat. OPM yang berbasis di Pasifik, Amerika Serikat dan Eropa berusaha menggalang dukungan dari masyarakat internasional untuk kemerdekaannya (BBC News Indonesia, 2018). Gerakan dari faksi militer, ULMWP

(*United Liberation Movement for West Papua*) dari OPM juga mengajukan petisi ke PBB dengan tujuan dapat masuk daftar Komite Dekolonisasi PBB kembali. Petisi tersebut ditandatangani oleh 1,8 juta orang dengan persentase 95,77% berasal dari warga asli Papua Barat (Institute for Policy of Conflict, 2015). Pengajuan kepada PBB ini dibantu oleh negara Vanuatu, sebagai anggota MSG (*Melanesian Spearhead Group*) juga menggalang dukungan dari negara-negara MSG lainnya dengan menekankan nilai penegakkan HAM dan demokrasi (Gumilang, 2019).

Menghadapi dukungan eksternal terhadap OPM, Pemerintah Indonesia teguh pada posisinya sebagai negara yang berdaulat. Dengan status OPM sebagai pemberontak yang kedudukannya di bawah pemerintah Indonesia, tidak ada pihak manapun yang berhak mengintervensi mempengaruhi konflik antara OPM dengan Pemerintah Indonesia ataupun membawanya ke peradilan internasional tanpa keterlibatan pihak Pemerintah Indonesia sendiri. Pemerintah Indonesia mengambil tindakan yang tegas. Wakil Presiden Jusuf Kalla dalam sesi debat umum Sidang Majelis Umum ke-73 PBB menyatakan bahwa tindakan Vanuatu melanggar prinsip-prinsip PBB karena tidak menghormati kedaulatan dan integritas teritorial. Ia juga menyatakan bahwa Indonesia tidak akan tinggal diam dalam membela integritas teritorial Indonesia (Kompas.com, 2018).

Pada Juli 2019, upaya tokoh OPM di Inggris, Benny Wenda, berhasil mendapatkan pengakuan Dewan Kota Oxford, Inggris, yang memberikan penghargaan 'Freedom of Oxford' kepada Benny Wenda. Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Luar Negeri dalam menanggapi hal ini menyatakan kecaman keras, dan menganggap ketidakpahaman pemberi penghargaan, dilihat dari sepak terjang Benny Wenda sebagai tokoh separatistis. Dukungan Dewan Kota Oxford ini dianggap Pemerintah Indonesia tidak bermakna apapun mengingat Pemerintah Inggris selama ini konsisten untuk mendukung kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2019).

#### **E. Penggunaan Horse-Trading dalam Penyelesaian Konflik**

Untuk menganalisis konflik dengan mekanisme ini, harus diketahui terlebih dahulu apa yang menjadi tuntutan masing-masing pihak. Namun demikian, dalam konteks penyelesaian konflik internal antara Pemerintah Indonesia dengan kelompok separatisme di Papua, perlu dicari titik temu isu apa yang dapat di-*trading*-kan, tentunya suatu isu yang setimpal bagi kedua pihak untuk mencapai kata sepakat. Terdapat beberapa isu yang berkembang di Papua yang memberikan reaksi bagi mencuatnya ketidakpuasan publik Papua, diantaranya yaitu masalah optimalisasi pelayanan publik, isu pembangunan manusia yang tetap memperhatikan nilai-nilai budayanya, pembangunan infrastruktur, keadilan politik, isu rasisme, dan sebagainya yang hal-hal tersebut masih dalam koridor wacana kebangsaan dan bukan wacana separatisme. Pihak Papua pun perlu melibatkan beragam *stakeholders*, diantaranya Pemerintah Daerah di Papua, baik provinsi maupun distrik, organisasi massa, komunitas adat, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, dan sebagainya. Mereka adalah kelompok di luar gerakan separatisme Papua yang dapat berdialog secara konstruktif dengan pemerintah pusat dalam upaya merajut kembali hubungan yang harmonis dengan pemerintah pusat.

Dari mekanisme penyelesaian konflik yang telah ditempuh oleh Pemerintah Indonesia ditunjukkan bahwa kepentingan utama Indonesia untuk mempertahankan Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, menghentikan serangan yang dilakukan oleh OPM, serta tidak memberi sedikitpun kesempatan OPM untuk melakukan referendum. Dapat dilihat di Gambar 2, pihak Pemerintah Indonesia merupakan pihak dengan kuasa yang lebih besar dari OPM. Di sisi lain, pihak OPM atas dasar sejarah dan budaya tidak mengakui wilayah Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga OPM menuntut

referendum terhadap Pemerintah Indonesia dan dengan bagaimanapun terus melakukan upaya separatis.

Tuntutan utama dari masing-masing pihak, sama-sama besar dan saling bertentangan. Dalam mekanisme *horse-trading*, agar penyelesaian konflik dapat dilakukan, tuntutan yang sulit menemui jalan temu harus dikesampingkan terlebih dahulu. Namun, karena terdapat kuasa di salah satu pihak yakni Pemerintah Indonesia, adalah hal yang tidak mungkin untuk Indonesia memberikan referendum kepada OPM. Masalah kedaulatan dan persatuan bangsa adalah hal mutlak bagi Indonesia.

OPM sendiri memandang Pemerintah Indonesia selama ini menjajah Papua, dan menempuh cara yang tidak benar-benar mewakili masyarakat Papua pada saat penentuan wilayah Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga dalam mengesampingkan tujuan Indonesia yang selama ini dipandang oleh Papua demikian, dari pandangan ini seharusnya Indonesia bisa membuktikan bahwa Indonesia merupakan pemerintahan yang merangkul dan membangun Papua, bukan menjajah Papua. Rumitnya keadaan ini berarti menuntut Indonesia untuk bisa memenuhi kebutuhan OPM, paling tidak sebanding dengan apa yang didapat OPM bila melepaskan diri.

Pandangan OPM bahwa Papua dijajah sebenarnya dilatarbelakangi oleh perbedaan dan kesenjangan antara Papua dengan daerah lainnya di Indonesia, baik dari segi budaya, wilayah, etnis, dan lain-lain. Pemerintah Indonesia telah melakukan pendekatan, berusaha mengetahui akar permasalahan dari konflik ini, berusaha mencari aspek-aspek apa yang sebenarnya masih minim dan dibutuhkan oleh Papua, serta berusaha memenuhi hal itu. Upaya merangkul dan menghargai Papua dilakukan melalui kebijakan Otonomi Khusus. Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, melalui Otsus, Papua memiliki kewenangan khusus yang diakui pemerintah untuk mengatur dan mengelola kepentingan masyarakatnya berdasarkan prakarsa sendiri, aspirasi serta hak-hak dasar masyarakat Papua. Kebijakan ini juga mengatur perbedaan tata pemerintahan di Papua dengan provinsi Indonesia lainnya, dimana terdapat DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Papua) yang merupakan badan legislatif di Papua, perangkat Gubernur disebut Badan Eksekutif Provinsi Papua, dan adanya MRP (Majelis Rakyat Papua) yang merupakan representasi kultural penduduk asli Papua. Otonomi ini memberikan Provinsi Papua kewenangan atas seluruh bidang pemerintahan, namun tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, kewenangan tersebut tidak termasuk bidang politik luar negeri, keamanan, pertahanan, moneter dan fiskal, agama, peradilan, serta kewenangan tertentu. Provinsi Papua hanya dapat melakukan kerjasama atau perjanjian internasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendanaan Otsus juga masih dilakukan hingga tahun 2018. Sejak tahun 2001 sampai tahun 2017, dana yang digelontorkan untuk Papua dan Papua Barat sebanyak Rp 67 triliun. Sedangkan menurut Peraturan Presiden Nomor 129 Tahun 2018, untuk tahun 2019 pemerintah mengalokasikan Rp 5,850 triliun untuk Provinsi Papua dan Rp 2,507 triliun untuk Provinsi Papua Barat. Bahkan di tahun 2019 terdapat Dana Tambahan Infastruktur sebesar Rp 2,824 triliun untuk Provinsi Papua dan Rp 1,440 triliun untuk Provinsi Papua Barat (BBC News Indonesia, 2018).

Kebijakan beserta penggelontoran dana ini sayangnya tidak kunjung menghentikan upaya referendum OPM. Dana yang mengalir juga belum berhasil membawa Papua keluar dari angka kemiskinan. Kurangnya pemberdayaan dari masyarakat Papua sendiri menjadi salah satu faktor. Sulit menciptakan akses untuk masyarakat memiliki pendapat per kapita, akibat belum matangnya keterampilan bekerja masyarakat Papua.

Ketua MRP berpendapat bahwa penggelontoran dana Otsus belum tepat sasaran. Ia berpendapat bahwa dana Otsus belum memaksimalkan layanan kesehatan, pendidikan, dan perkonomian (BBC News Indonesia, 2018). Indonesian Corruption Watch (ICW) juga pernah menerima laporan dari masyarakat tentang penyelewangan dana Otsus Papua oleh elit politik daerah (tirto.id, 2018).

Kebijakan Otonomi Khusus masih belum berhasil mencapai tujuannya. Padahal gagasan Otonomi Khusus merupakan upaya terbaik yang dapat dilakukan. Sehingga, untuk menyelesaikan konflik ini dengan mekanisme *horse-trading*, Otonomi Khusus harus dijalankan dengan baik, mulai dari perhitungan Pemerintah Indonesia, juga dukungan dari masyarakat Papua sendiri, dan mengatasi hambatan-hambatan yang ada.

Bila pihak Pemerintah Indonesia sudah memberikan kebijakan yang terbaik, di sisi lain pihak OPM juga harus bisa mengurangi egoismenya. Mungkin adalah hal yang mustahil bagi OPM dapat mengurangi tuntutan mereka untuk lepas dari Indonesia. Namun, mengurangi egoisme dengan terbuka dan menerima upaya Pemerintah Indonesia dapat memudahkan penyelesaian konflik dengan damai. Paling tidak, tanpa melibatkan aksi bersenjata dan kekerasan terhadap warga sipil. Akhirnya dalam mekanisme *horse-trading*, setelah kedua pihak sepakat mengurangi tuntutan masing-masing, dapat dilakukan kompromi melalui dialog antara kedua belah pihak, untuk sama-sama membuat keputusan yang baru.

Sejauh ini, belum pernah dilakukan dialog antara Pemerintah Indonesia dengan OPM. Padahal, pentingnya melakukan dialog antara TNI dengan OPM sudah menjadi wacana sejak era Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, namun tidak pernah terlaksana sampai akhir kepemimpinannya. Begitupun di era Presiden Jokowi. Lewat TNI, sebenarnya diharapkan adanya dialog dengan OPM agar lebih mengerti keinginan OPM sebenarnya. Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia, Wiranto, pada tahun 2019 menegaskan bahwa dialog antara pemerintah dengan kelompok bersenjata OPM tidak mungkin untuk dilakukan. Pertama, karena kedudukan yang tidak sejajar antara kelompok bersenjata dengan pemerintah, karena di mata pemerintah, mereka adalah kelompok kriminal yang harus ditangkap atau diselesaikan. Kedua, akan ada keraguan dari pihak OPM apakah dalam dialog tersebut OPM dapat benar-benar mengutarakan keinginan mereka dan TNI akan menerimanya, atautkah dialog ini disokong oleh pemerintah pusat. Lalu yang ketiga, besar kecenderungan dari pihak OPM untuk tidak mau melakukan dialog, karena mereka selama ini dipandang sebagai musuh pemerintah, dan dapat dijebak atau ditangkap oleh Pemerintah Indonesia sewaktu-waktu atas tuduhan separatis (Tempo.co, 2019).

Sebagai saran, menurut mekanisme *horse-trading*, tetap perlu dilakukan dialog untuk menghasilkan kompromi. Namun, dialog yang harus dilakukan menurut mekanisme ini adalah antara kedua aktor yang seimbang. Maka dalam kasus antara Pemerintah Indonesia dengan OPM, dialog yang dilakukan antara kedua pihak tersebut harus melakukan beberapa penyesuaian. Status OPM sampai saat adalah pemberontak atau *insurgent* yang tanggungannya di bawah pemerintah Indonesia. Status tersebut tidak memungkinkan OPM untuk menyesuaikan posisinya menjadi setingkat negara dan posisi tersebut tentu tidak akan pernah diharapkan oleh Pemerintah Indonesia. Sehingga dalam hal ini, Pemerintah Indonesia merupakan pihak yang harus menyesuaikan posisinya dalam dialog tersebut. Pemerintah Indonesia dapat menurunkan level aktor yang melakukan dialog. Menurunkan level aktor yang dimaksud adalah mengurangi dari segi kuantitas dan 'atribut' kemiliteran. Karena pemerintah pada umumnya melibatkan berbagai jajaran pemerintahan dan sifatnya sangat *state-centric*. Dialog serupa pernah dilakukan Pemerintah Indonesia dalam negosiasi untuk membebaskan Warga Negara Indonesia yang disandera Kelompok Abu Sayyaf. Pemerintah Indonesia

mengirimkan negosiator yang dapat berdiskusi dengan penyandera dan memanfaatkan bantuan aktor non-negara yang memiliki kedekatan dengan masyarakat di wilayah Filipina Selatan. Dalam kasus ini, Pemerintah Indonesia mengandalkan pihak yang sekiranya lebih dapat diterima oleh penyandera dengan juga mempertimbangkan komunikasi dan informasi yang dibutuhkan untuk bisa bernegosiasi dengan penyandera (Istikharoh, 2017). Cara tersebut dapat dilakukan Pemerintah Indonesia dalam melakukan dialog dengan OPM dengan menurunkan aktor kelompok atau individu yang mewakili pemerintah namun di sisi lain juga ahli dalam bernegosiasi dan memiliki informasi yang cukup untuk bisa menyampaikan tuntutan Indonesia dan mendengar tuntutan dari OPM.

Dalam dialog ini penting pula untuk mendengarkan maksud dan tujuan terdalam dari pihak OPM yang selama ini harusnya bisa dipenuhi oleh pihak pemerintah Indonesia namun dilalaikan. Karena, pada 2015 suatu dialog antara kelompok bersenjata OPM dengan Gubernur Papua terbukti berhasil merepresentasikan tuntutan yang sebenarnya dapat dipenuhi Pemerintah Indonesia. Dalam dialog tersebut pimpinan Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat Organisasi Papua Merdeka (TPNPB-OPM) memberikan permintaan secara lisan dan tertulis, agar pemerintah pusat dapat masuk ke wilayah Puncak Jaya dan melakukan pembangunan di daerah tersebut. Pada saat itu, Gubernur Papua Lukas Enembe menjawab akan memenuhi permintaan tersebut dengan syarat TPNPB-OPM menghentikan aksi kekerasan di wilayah tersebut, dan mengembalikan senjata TNI/POLRI yang sebelumnya dirampas. Jadi pada dasarnya, bukan hal yang mustahil untuk melakukan dialog antara Pemerintah Indonesia dengan OPM, dengan catatan besar kedua pihak dapat meminimalisir egoisme antara keduanya, untuk selanjutnya bisa saling menemukan keinginan masing-masing yang dapat dipenuhi bersama-sama oleh kedua pihak (Republika.co.id, 2015).

Hal lain yang perlu diperhatikan ialah keberagaman dari OPM itu sendiri. Dialog yang pernah dilakukan baru mewakili golongan OPM tertentu. Sedangkan, penting agar dialog ini dapat berhasil menumpas segala konflik yang ada, untuk benar-benar mempertemukan semua pihak OPM agar segala tuntutan terwakili dan tersampaikan secara keseluruhan. Selain pihak Indonesia mengirim aktor yang mumpuni untuk berdialog, sama halnya dengan OPM. Dialog ini harus melibatkan OPM secara keseluruhan, mengingat beragamnya OPM dan kepentingannya. Baik dengan melibatkan seluruh perwakilan masing-masing OPM, dan/atau ditunjuknya perwakilan yang dapat mewakili seluruh OPM.

Selain mengubah aktor yang dilibatkan dalam berdialog, Pemerintah Indonesia juga harus menekankan pada hasil yang ingin dicapai. Dapat kita lihat usaha-usaha yang telah dilakukan pemerintah hanya berfokus pada pembangunan di Papua. Padahal aspek yang dilibatkan dalam upaya pemulihan keadaan di Papua tidak hanya sekadar pembangunan saja. Pemerintah seolah melupakan aspek-aspek lain seperti adanya kekerasan, diskriminasi dan bentuk kesenjangan lain. Dalam hal ini, penulis menekankan bahwa selain memasukkan agenda pembangunan, dialog yang dilakukan harus berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar manusia, termasuk hilangnya segala bentuk kekerasan dan ketidakadilan di Papua. Seperti yang disebutkan oleh Galtung bahwa konflik dapat terjadi akibat tidak terpenuhinya kebutuhan dasar manusia.

Gambar 3  
Human Basic Needs menurut Johan Galtung

BASIC NEEDS	SOCIO-POLITICAL PROBLEMS
I. THE MOST BASIC NEED life, survival	violence - security, <u>absence of violence</u>
II. BASIC NEEDS Input: food, water Environment protection: clothes, shelter, health Community: education, togetherness	poverty - growth, <u>well-being</u>
III. NEAR-BASIC NEEDS work, creativity freedom, mobility politics, participation	repression - human rights, <u>social justice</u>
IV. RELATION TO NATURE partnership	environmental deterioration <u>ecological balance</u> - depletion problem - pollution problem - population problem

Sumber: (Galtung, *Theories of Conflict: Definitions, Dimensions, Negotiations, Formations*, 1958)

Dalam tabel tersebut, Galtung menyebutkan bahwa kebutuhan dasar manusia tidak terbatas pada sandang, pangan, dan papan. Dapat kita lihat bahwa kebutuhan dasar paling utama bagi manusia menurut Galtung adalah terkait hidup dan bertahan. Selain itu, terdapat pula kebutuhan manusia terkait pekerjaan, kreatifitas, kebebasan, politik, dan partisipasi. Dalam hal ini, apabila kebutuhan tersebut tidak terpenuhi maka akan terjadi kekerasan. Dialog-dialog yang dilakukan pemerintah cenderung bersifat pada pemenuhan kebutuhan yang berorientasi pada pembangunan, seperti perbaikan fasilitas jalan, memberikan dana bantuan bagi pembangunan daerah, dan sebagainya. Hal tersebut memang tidak salah, namun apabila kita melihat Gambar 3 di atas, maka agenda dialog pemerintah tentu juga harus diubah. Pemerintah Indonesia juga harus menekankan pada hilangnya kekerasan, diskriminasi, dan kesempatan bagi rakyat Papua. Seperti kita ketahui, pola perlawanan dari gerakan separatis Papua juga mengalami perubahan. Seruan yang mereka ajukan bukan lagi sekadar pemerataan pembangunan, namun mengenai diskriminasi ras dan etnis. Dalam hal ini pemerintah harus jeli dalam menanggapi seruan tersebut. Pemerintah harus vokal dalam memasukkan agenda penghilangan diskriminasi dan ketidakadilan dalam dialog-dialog dengan gerakan separatis di Papua.

Pemerintah dapat memasukkan agenda tersebut dengan menggunakan pendekatan dari Galtung mengenai tipologi kekerasan.

Tabel 1  
Tipologi kekerasan Galtung

	Survival Needs	Well-Being Needs	Identity Needs	Freedom Needs
Direct Violence	Killing	Maiming	Desocialization	Repression
		Siege, Sanctions	Resocialization	Detention
		Misery	Secondary Citizen	Expulsion
Structural Violence	Exploitation A	Exploitation B	Penetration	Marginalization
			Segmentation	Fragmentation

Sumber: (Galtung, *Cultural Violence*, 1990)

Menurut tipologi kekerasan Galtung, terdapat kekerasan langsung (*direct violence*) dan kekerasan struktural. Kekerasan langsung meliputi pembunuhan, pengepungan, penimbunan kesengsaraan, dekolonisasi, rekonsiliasi, represi, detensi, eksplusi. Sedangkan pada kekerasan struktural meliputi eksploitasi, penetrasi, segmentasi, marginalisasi, dan fragmentasi. Dalam tabel tersebut Galtung juga membedakan empat kelas kebutuhan dasar, yaitu: *survival needs*, *well-being needs*, *identity needs*, dan *freedom needs*. Dalam hal ini, Pemerintah Indonesia harus memasukkan agenda untuk menghilangkan segala bentuk kekerasan yang ada di Papua. Studi kekerasan tidak dapat dipisahkan dengan studi perdamaian. Oleh karenanya, untuk menciptakan perdamaian, kita juga harus mengetahui mengenai kekerasan apa yang ada di Papua. Selain pemenuhan kebutuhan dasarnya, aspek identitas dan kebebasan perlu ada jaminan yang disediakan oleh pemerintah.

Dalam pelaksanaan dialog juga perlu ditekankan kembali aspek penting terkait sifat dari dialog yang persuasif dan meninggalkan cara-cara militer. Merujuk pada penyesuaian level aktor yang diturunkan, juga strategi dialog dengan pendekatan penghilangan tipologi kekerasan di Papua seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Dalam beberapa konflik internasional, mekanisme *horse-trading* diaplikasikan dalam konflik yang melibatkan kekuatan antar negara dan melibatkan kepentingan dari aktor atau isu yang bervariasi. Seperti dalam konflik perbatasan negara (Iraq dan Iran), juga negosiasi persenjataan dan nuklir (Amerika Serikat dan Uni Soviet) (Wallensteen, 2015).

Mekanisme ini menghasilkan keputusan yang baru yang dapat diterima kedua pihak. Dalam mencapai keberhasilannya, mekanisme ini membutuhkan kerjasama yang baik antara kedua pihak. Pada intinya, mekanisme ini mengarah pada penyelesaian konflik secara damai. Resolusi konflik dalam hubungan internasional merupakan pendekatan yang didasari wawasan yang dihasilkan dari studi perdamaian kontemporer. Berkaca pada konflik perang dan senjata yang terjadi di masa lalu, serta mengetahui penyebab kekerasan, untuk menemukan cara mengurangi atau menghilangkannya di masa depan. Dalam studi resolusi konflik, mekanisme memungkinkan untuk menyelesaikan suatu konflik bersenjata dengan cara-cara tertentu yang diakhiri dengan perjanjian perdamaian (Wallensteen, 2015). Sehingga, menerapkan mekanisme yang biasa diaplikasikan dalam konflik diantara kekuatan dan kepentingan negara yang beragam, mekanisme *horse-trading* dinilai berpeluang dalam menghasilkan penyelesaian dengan perjanjian perdamaian pula, karena dihasilkannya keputusan yang baru dan kedua pihak sama-sama mendapatkan bagiannya masing-masing.

#### 4. Kesimpulan

Konflik yang terjadi antara Pemerintah Indonesia dengan OPM adalah sebuah konflik dengan akar permasalahan kompleks, mulai dari permasalahan historis, ideologi, hingga rasa ketidakadilan yang diterima rakyat Papua. Perlawanan yang terjadi bukan hanya semata-mata karena ingin memerdekakan diri, namun juga dalam rangka memperjuangkan keadilan sosial dan ekonomi bagi masyarakat Papua. Resolusi konflik yang telah dilakukan oleh kedua belah pihak dianggap masih belum efektif. Penyelesaian konflik yang paling efektif untuk ditempuh adalah dengan melakukan dialog antara kedua belah pihak. Melalui mekanisme *horse-trading*, pelaksanaan dialog dapat berjalan lebih efektif dan kedua pihak dapat menyampaikan keinginannya secara terbuka. Berbagai adaptasi juga diperlukan dalam melakukan dialog antara kedua pihak. Pengubahan level aktor serta agenda dalam dialog merupakan substansi yang dianggap penting untuk diselaraskan kembali oleh Pemerintah Indonesia demi tercapainya perdamaian. Komitmen dalam melakukan dialog harus dipenuhi oleh kedua pihak demi terciptanya resolusi konflik yang diinginkan.

#### Daftar Pustaka

- BBC News Indonesia. (2018, 12 13). *Organisasi Papua Merdeka yang menuntut pemisahan Papua dari Indonesia, apa dan siapa mereka?* Retrieved 4 26, 2019, from <https://www.bbc.com/https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46539502>
- BBC News Indonesia. (2018, 11 22). *Puluhan triliun dana otonomi khusus dialirkan, mengapa masih ada tuntutan 'Papua merdeka'?* Retrieved 5 12, 2019, from <https://www.bbc.com/https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46289211>
- Checkel, J. T. (2008). *Process Tracing*. In: Klotz A., Prakash D. (eds) *Qualitative Methods in International Relations*. Research Methods Series. London: Palgrave Macmillan.
- Djopari, J. R. (1991). *Pemberontakan Organisasi Papua Merdeka: Suatu Studi Kasus Tentang Integrasi Politik Di Irian Jaya Dari Tahun 1964 Sampai Dengan Tahun 1984*.
- Djopari, J. R. (1993). *Pemberontakan Organisasi Papua Merdeka*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Gumilang, P. (2019, 1 29). *Petisi Referendum Papua di PBB dan Posisi Tawar untuk Jakarta*. Retrieved 9 29, 2019, from <https://www.cnnindonesia.com/https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190128185424-32-364551/petisi-referendum-papua-di-pbb-dan-posisi-tawar-untuk-jakarta>
- Galtung, J. (1958). *Theories of Conflict: Definitions, Dimension, Negotiations, Formations*. New York: Columbia University.
- Galtung, J. (1990). *Cultural Violence*. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-305.
- Hadi, S. (2007). *Disintegrasi Pasca Ordebaru; Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Hadi, R. P. (2016). *Tantangan Keamanan Nasional Indonesia dalam Menyikapi Transformasi Separatisme dan Cyberprotest di Papua*. *A Joint Seminar on Public and International Affairs UUM - UNAIR*. Universiti Utara Malaysia.
- Haris, S. (1999). *Indonesia Diambang Perpecahan*. Jakarta: Erlangga.
- Hermann, M. G. (2008). *Content Analysis*. In: Klotz A., Prakash D. (eds) *Qualitative Methods in International Relations*. Research Methods Series. London: Palgrave Macmillan.
- Istikharoh, A. (2017). *Diplomasi Indonesia dalam Pembebasan Sandera di Luar Negeri Studi Kasus: Diplomasi Total dalam Pembebasan WNI Sandera Abu Sayyaf pada Maret-April 2016*. *Journal of International Relations*, 3(3), 1-8.

- Institute for Policy of Conflict. (2015). The Current Status of the Papuan Pro-Independence Movement. *IPAC Report No. 21*.
- Kamlan, J. A. (2011). Ethnic and Religious Conflict in Southern Philippines: A Discourse on Self-Determination, Political Autonomy, and Conflict Resolution. *Global & Strategis*, 1-13.
- Kedeputusan Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan. (2008). *Papua Road Map*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).
- Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia. (2016, 2 18). *Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat: Peluang, Tantangan, dan Harapan*. Retrieved 5 11, 2019, from <https://polkam.go.id:https://polkam.go.id/otonomi-khusus-provinsi-papua-dan-provinsi-papua-barat-peluang-tantangan-dan-harapan/>
- Kompas.com. (2015, 7 6). *Upaya Hentikan Transmigrasi ke Papua Sudah Dilakukan 15 Tahun Lalu*. Retrieved 5 11, 2019, from <https://nasional.kompas.com:https://nasional.kompas.com/read/2015/06/07/15520261/Upaya.Hentikan.Transmigrasi.ke.Papua.Sudah.Dilakukan.15.Tahun.Lalu>
- Kompas.com. (2018, 11 29). *Wapres Kalla: Indonesia Tak Akan Diam jika Vanuatu Terus Mengusik Papua*. Retrieved 5 11, 2019, from <https://nasional.kompas.com:https://nasional.kompas.com/read/2018/09/28/16534471/wapres-kalla-indonesia-tak-akan-diam-jika-vanuatu-terus-mengusik-papua>
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Current Asia dan the Centre for Humanitarian Dialogue. (2011). *Pengelolaan Konflik di Indonesia: Sebuah Analisis Konflik di Maluku, Papua, dan Poso*. Geneva: Center for Humanitarian Dialogue.
- Neuman, W. L. (2006). Chapter 6: Qualitative and Quantitative Research Designs. In *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*.
- Ngatiyem. (2007). *Organisasi Papua Merdeka 1964-1998 (Studi Tentang Pembangunan Stabilitas Politik di Indonesia)*. Skripsi Program Sarjana Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Sebelas Maret.
- Premdas, R. R. (1985). The Organisasi Papua Merdeka in Irian Jaya: Continuity and Change in Papua New Guinea's Relations with Indonesia. *Asian Survey* 25(10), 1055-1074.
- Republika.co.id. (2015, 10 13). *Lakukan Dialog, Ini Permintaan OPM pada Indonesia*. Retrieved 5 12, 2019, from [Republika.co.id:https://www.republika.co.id:https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/10/13/nw561v335-lakukan-dialog-ini-permintaan-opm-pada-indonesia](https://www.republika.co.id:https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/10/13/nw561v335-lakukan-dialog-ini-permintaan-opm-pada-indonesia)
- Republik Indonesia. (1999). *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Republik Indonesia. (1999). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 173*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2001). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Safitri, N. (2012). Masalah Sosial dan Konflik Masyarakat Adat Papua dengan PT Freeport Indonesia. *Perspektif*, 1(1).
- Sefriani. (2003). Separatisme dalam Perspektif Hukum Internasional: Studi Kasus Organisasi Papua Merdeka. *Jurnal Fakultas Hukum UIN*, 26(47).

- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (2018, 12 10). *APBN 2019: Pemerintah Alokasikan Rp20,979 Triliun untuk Otonomi Khusus Aceh, Papua, dan Papua Barat*. Retrieved 5 11, 2019, from <https://setkab.go.id>: <https://setkab.go.id/apbn-2019-pemerintah-alokasikan-rp20979-triliun-untuk-otonomi-khusus-aceh-papua-dan-papua-barat/>
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (2019, 7 18). *Pemerintah Kecam Pemberian Award Dewan Kota Oxford Kepada Tokoh OPM*. Retrieved 7 25, 2019, from <https://setkab.go.id>: <https://setkab.go.id/pemerintah-kecam-pemberian-award-dewan-kota-oxford-kepada-tokoh-opm/>
- Sugandi, Y. (2008). *Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua*. Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Sugiyanto, M. N. (2017). *Organisasi Papua Merdeka (OPM) dalam Perspektif Subjek Hukum Internasional*. Makassar: Universitas Hasanuddin.
- Suratman, Y. P. (2017). The Internal Conflict Taxonomy in Indonesia That Leads to Proxy War. *Jurnal Pertahanan & Bela Negara*, 7(1).
- Tempo.co. (2019, 2 14). *Pertemuan Dialogis TNI dan OPM*. Retrieved 5 12, 2019, from <https://kolom.tempo.co>: <https://kolom.tempo.co/read/1175459/pertemuan-dialogis-tni-dan-opm>
- Tirto.id. (2018, 7 5). *ICW Akui Terima Banyak Laporan Penyelewengan Dana Otonomi Khusus*. Retrieved 5 12, 2019, from <https://tirto.id>: <https://tirto.id/icw-akui-terima-banyak-laporan-penyelewengan-dana-otonomi-khusus-cNAa>
- United Nations. (1996). *Agreement between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands concerning West New Guinea (West Irian)*. United Nations General Assembly Resolution 2504. New York: United Nations General Assembly.
- Viartasiwi, N. (2018). The Politics of History in West Papua-Indonesia Conflict. *Asian Journal of Political Science*, 26(1), 141-159.
- Wallensteen, P. (2015). *Understanding Conflict Resolution*. London: Sage.

---

### Tentang Penulis

1. **Sekar Wulan Febrianti**, Mahasiswa Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran, Jawa Barat, Indonesia.  
E-Mail: [sekar17002@mail.unpad.ac.id](mailto:sekar17002@mail.unpad.ac.id).
2. **Ajeng Sekar Arum**, Mahasiswa Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran, Jawa Barat, Indonesia.  
E-Mail: [ajeng17001@mail.unpad.ac.id](mailto:ajeng17001@mail.unpad.ac.id).
3. **Windy Dermawan**, menyelesaikan Doktor (S3) di Universitas Padjadjaran, Jawa Barat, Indonesia, 2018. Penulis adalah dosen Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran, Jawa Barat, Indonesia.  
E-Mail: [windy.dermawan@unpad.ac.id](mailto:windy.dermawan@unpad.ac.id).
4. **Akim**, menyelesaikan Doktor (S3) di Universitas Padjadjaran, Jawa Barat, Indonesia, 2017. Penulis adalah dosen Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran, Jawa Barat, Indonesia.  
E-Mail: [akim@unpad.ac.id](mailto:akim@unpad.ac.id).