



# Memahami Konflik Bougainville di Papua Nugini: Analisis Kronologi, Aktor, Motivasi dan Penyebab Konflik

Paulus R.T. Paramma\* | Maria Lewuk | Robinhot Sagala | Imelda Elosak

## INSTITUSI/ AFILIASI

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, FESOSSPOL, Universitas Sains dan Teknologi Jayapura, Papua, Indonesia.

## KORESPONDENSI

\* Paulus, JL. Raya Sentani-Padang Bulan Abepura, Universitas Sains dan Teknologi Jayapura, Papua 99351, Indonesia.  
Email: [paul\\_paramma@yahoo.com](mailto:paul_paramma@yahoo.com)

## ABSTRACT

The Bougainville civil war is perhaps the most protracted conflict, attracting attention from the PNG government and the international community. This article aims to examine the analysis of the conflict in Bougainville between 1988 and 1998, thereby lessons learned can be taken for conflict prevention worldwide today. This study used a model analysis approach introduced by Fisher et al. and popularized by Lisa Schrich, namely when (timeline), why (motivation), who (actor), and what (cause and effect). The results indicate: 1) PNG government failed to anticipate unexpected events; 2) several factors contributed to the Bougainville conflict, including the division of the colonies and the geographical location of Bougainville, cultural differences and the identity of the Bougainvillean people, economic factors, inequality in mining distribution; 3) the main actors identified were the PNG Government, BCL, and BRA as parties to the conflict, while actors determined to defuse the conflict in Bougainville included the United Nations, Australia, New Zealand, and women's groups; 4) PNG is a sovereign state interested in political and economic control, while the BRA demands participation, freedom, and justice.

## KEYWORDS

Bougainville Conflict; Bougainville Revolutionary Army; Papua New Guinea

## PENDAHULUAN

Didorong oleh gerakan pemisahan diri dari PNG sebagai negara induk pada tahun 1972, konflik internal Bougainville yang dipengaruhi oleh faktor perbedaan budaya serta beroperasinya tambang terbesar di daerah tersebut menjadi konflik terlama di Pasifik (Regan, 1998). Pada awal tahun 1998, BRA (*Bougainville Revolutionary Army*) mulai melakukan aksi awal dengan melakukan penyerangan terhadap properti perusahaan serta merusak fasilitas yang dibangun pemerintah. Hal tersebut kemudian berubah menjadi kekerasan ketika pemerintah menempatkan pasukan keamanan di Bougainville (Ilmi, 2021). Hal ini dilakukan sebagai bentuk dari keluhan terhadap pihak perusahaan maupun pemerintah nasional PNG yang berubah menjadi kekerasan. Alhasil perusahaan tambang yang merupakan penghasil utama pendapatan nasional PNG ditutup secara permanen.

Korban berjatuhan, kira – kira sebanyak 10 persen populasi Bougainville lenyap akibat peristiwa tersebut. Bougainville merupakan cerminan dari PNG yang multikultural. Tidak hanya kaya akan keragaman budaya, Bougainville juga memiliki kekayaan alam yang melimpah khusus dari hasil sumber daya mineral, batu bara, dan lain-lain. Keseluruhan sumber daya tersebut dihasilkan melalui proses pertambangan. Proses pertambangan dilakukan di Arawa yang dikenal dengan nama Tambang Panguna. Pertambangan tersebut diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Bougainville

namun nyatanya jauh dari realita yang terjadi, dimana kegiatan pertambangan mendorong timbulnya konflik bagi masyarakat Bougainville. Kehadiran perusahaan tambang dan segala aktivitas dan dampak yang ditimbulkannya menciptakan reaksi penolakan pengoperasian tambang yang berujung pada referendum. Penolakan penduduk Bougainville tersebut memiliki dasar dan alasan yang kuat karena setelah tambang beroperasi tidak semua penduduk merasakan manfaatnya dan menimbulkan dampak negatif. Dampak negatif tersebut termasuk kebisingan dan limbah pembuangan yang tidak dikelola dialirkan ke sungai – sungai tempat penduduk setempat (Doherty, 2020).

Konflik Bougainville yang pernah berlangsung selama satu dekade terakhir berimbas dan menyebarkan tantangan kemanusiaan terhadap negara-negara yang berbatasan langsung dengan PNG, Kepulauan Solomon dan juga Indonesia. Konflik Bougainville memberikan dampak baru bagi penduduk Papua, terlebih khusus pemerintah nasional Indonesia yang mempunyai permasalahan yang mirip dengan PNG. Tidak hanya bernuansa politik namun konflik ini merambat ke masalah etnisitas, budaya dan persamaan sejarah pembagian wilayah bekas kolonialisme, yang jika tidak ditangani dengan baik dapat menyebabkan eskalasi konflik yang kian meluas.

Konflik merupakan suatu realita sosial yang tidak pernah berakhir. Salah satu strategi untuk menangani dan memungkinkan untuk dapat

mengatasinya yakni dengan melalui analisa mendalam tentang tingkah laku manusia dan lingkungannya. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisis konflik menurut Fisher dkk dan dipopulerkan oleh Lisa Schirch. Menurut Schirch, konflik bersifat kompleks, penilaian atas konflik membutuhkan waktu, uang dan berbahaya. Sebelum memasuki sebuah konflik dan sebagai pihak yang menangani konflik, wajib untuk mengetahui sebanyak mungkin tentang apa yang terjadi atau yang disebut analisis (Brigg, 2014).

Artikel ini bertujuan untuk menelaah konflik di Bougainville pada tahun 1988 – 1998 dan sebagai referensi pembelajaran untuk pencegahan konflik diberbagai belahan dunia lainnya. Tulisan ini terdiri dari beberapa bagian. Pertama, penulis memaparkan analisis konflik menurut Lisa Schirt dan Fisher ddk sebagai pendekatan dalam menganalisa tulisan ini. Kedua, penjabaran terkait metode penelitian yang digunakan. Ketiga, pembahasan yang terdiri dari empat sub-bagian dan bagian terakhir adalah kesimpulan.

## TINJAUAN LITERATUR

Tulisan ini menggunakan pendekatan konflik yang di perkenalkan oleh Schirch (2013) dan Fisher et al. (2000) sebagai model. Terdapat empat lensa dengan alat analisis yang akan dibahas dalam bagian ini, yakni:

### **When (Kapan)**

Bertujuan memahami sejarah terjadinya suatu konflik dengan menggunakan alat

analisis *timeline* (garis waktu). *Timeline* menunjukkan kejadian – kejadian yang digambar dalam periode waktu tertentu yang bertujuan menunjukkan pandangan dari pihak – pihak yang terlibat dalam konflik yang berbeda serta berusaha mengidentifikasi kejadian – kejadian penting dari setiap sudut pandang pihak yang terlibat konflik. Di dalam *timeline* kita dapat melihat *stage of conflict* untuk membantu menganalisis setiap peristiwa yang terkait dengan setiap tahap konflik. Hal ini mengingat konflik sering berubah seiring berjalannya waktu, baik meningkat karena terdapat pendorong konflik atau berkurang yang dipengaruhi oleh negosiasi atau beberapa solusi yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bertikai. Dalam dinamika tersebut terdapat lima bagian kondisi konflik yang berbeda (Fisher et al., 2000).

Pertama, pra konflik: tahap ini mulai timbulnya konflik dimana terdapat ketidak sesuaian tujuan antara kedua pihak atau lebih yang dapat menimbulkan konflik terbuka, konflik tersembunyi yang jika tidak diatasi akan menuju pada tahap konfrontasi. Kedua, konfrontasi: pada tahap ini konflik menjadi lebih terbuka. Ketiga, krisis. Pada tahap ini konflik mencapai puncaknya, ketika ketegangan dan kekerasan terjadi secara terus – menerus, dalam sebuah konflik berskala besar inilah periode perang terjadi. Keempat ialah hasil, dimana setelah krisis mereda terdapat dampak yang dihasilkan selama krisis berlangsung, seperti kekalahan dari satu pihak maupun gencatan senjata. Pihak – pihak yang bertikai dapat melakukan

negosiasi, baik dengan atau tanpa bantuan mediator.

Terakhir, pasca konflik, dimana ketegangan, konfrontasi dan kekerasan menurun serta hubungan yang kembali normal antar pihak dengan cara yang mengarah pada perdamaian. Meskipun hal ini mempunyai peluang besar terselesainya konflik namun jika tidak ditangani secara memadai, maka kemungkinan memicu kembalinya konflik dan mengarah pada situasi awal yakni pra konflik.

#### **What (Apa)**

Membantu mengidentifikasi faktor – faktor pendorong terjadinya sebuah konflik dan mencari tahu hubungan antara berbagai sebab – akibat dalam suatu konflik serta membantu menemukan inti permasalahan. Alat analisis yang digunakan ialah *conflict tree* (pohon konflik) untuk membantu menemukan akar sebuah permasalahan yang berkembang menjadi konflik.

#### **Who (Siapa)**

Bertujuan mengidentifikasi hubungan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dengan menggunakan alat analisis *stakeholder* atau *conflict mapping*. Alat analisis ini menciptakan gambar visual pemangku kepentingan utama yang bertujuan untuk memahami hubungan antar aktor yang terlibat, memprioritaskan hubungan mana yang harus diutamakan. Stakeholder mapping juga membantu menentukan rancangan serta menerapkan strategi pembangunan perdamaian yang efektif di masa depan.

#### **Why (Mengapa)**

Alat analisis ini berfungsi untuk memprioritaskan motivasi pendorong konflik yang dapat diatasi melalui upaya pembangunan perdamaian dan menjelaskan perbedaan antara kebutuhan, kepentingan dan posisi. Posisi adalah apa yang orang – orang inginkan di depan umum berupa tuntutan politik atau kondisi dimana orang – orang akan berhenti bertengkar. Sedangkan kepentingan adalah keinginan, perhatian, dan ketakutan yang mendorong orang untuk mengembangkan posisi publik. Kebutuhan yang dimaksud adalah kebutuhan material, sosial, dan budaya yang paling mendasar untuk kehidupan yang mendorong perilaku masyarakat dan posisi serta minat mereka.

#### **METODE PENELITIAN**

Studi ini menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif untuk menjelaskan konflik yang terjadi di Bougainville pada tahun 1988 – 1998. Deskripsi kualitatif adalah penelitian eksplorasi dengan memanfaatkan data kualitatif secara objektif mengenai suatu masalah, kemudian menganalisis hal tersebut secara deskriptif mengenai keadaan lingkungan, latar belakang, respon maupun perilaku terhadap sebuah masalah sosial (Usman & Akbar, 2008). Sementara teknik pengumpulan data yang dipakai dalam tulisan ini adalah studi pustaka (*library research*), yaitu pengumpulan data yang didapatkan melalui klasifikasi penelitian – penelitian terdahulu dan penelitian mutakhir (jurnal, laporan, buku, dan dokumen

pemerintah) dengan maksud untuk melihat perkembangan konflik dari masa ke masa. Penelitian ini juga didukung oleh sumber data sekunder dari berita-berita media mainstream online. Selanjutnya data yang terkumpul tersebut diolah dengan terlebih dahulu dikelompokkan berdasarkan waktu dan distribusi data tersebut ke dalam tiap – tiap model analisis yang sesuai. Proses reduksi data dilakukan seiring dengan proses analisis data.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Konflik di Bougainville semakin intens pada tahun 1988 – 1990. Pada awal November 1988 aksi penutupan tambang mencapai krisisnya. Francis Ona seorang penduduk asli Bougainville yang merupakan mantan pekerja tambang Panguna mendirikan kelompok bersenjata BRA (*Bougainville Revolutionary Army*) dan memimpin konflik Bougainville. Mereka menuntut kompensasi sebesar 10 miliar Kina (A\$ 14, 7 miliar) dari *Bougainville Copper Limited* yang dioperasikan oleh perusahaan Australia sebagai kompensasi atas kerusakan lingkungan dan polusi yang diakibatkan oleh perusahaan tersebut (Mayer, 2021).

Konflik semakin meluas sejak awal tahun 1989, dimana BRA terus melakukan serangkaian serangan terhadap properti BCL (*Bougainville Copper Limited*). Untuk meredakan konflik, pemerintah mengirimkan pasukan keamanan ke Bougainville. Bentrokan antara pihak keamanan dan kelompok separatis Bougainville mengalami peningkatan

yang menyebabkan pemindahan pekerja secara besar – besaran. Pasukan keamanan akhirnya ditambahkan. Pada tahun 1990, blokade secara total diberlakukan di Bougainville yang meliputi blokade jalur laut, darat maupun udara (Regan, 2002a).

Ketika blokade berlangsung, BRA mengambil kontrol penuh atas Bougainville dan mendeklarasikan kemerdekaan secara sepihak dengan nama Republik Kepulauan Solomon Utara dan mendirikan Pemerintahan Sementara Bougainville (*Bougainville Interim Government/ BIG*) sebagai sayap politiknya. BRA terus mengambil kontrol penuh atas Bougainville dan aktivitas kriminal pun semakin meningkat sehingga semakin banyak penduduk Bougainville hidup dalam kekurangan – pada akhirnya terjadilah perpecahan dalam tubuh BRA. Berdasarkan laporan Amnesty International, terjadi pelanggaran HAM oleh pasukan militer PNG dan BRA antara tahun 1989 – 1990, dan juga terjadi penyiksaan, pemerkosaan, pemukulan, pembunuhan dan pelecehan seksual yang dialami oleh penduduk sipil (Amnesty International, 1997).

Upaya untuk mengakhiri konflik antara PNG dan BRA dilakukan pertama kali pada 2 Maret 1990 yang di tandai dengan tanda tangan oleh pemerintah nasional PNG dan BRA yang mana perjanjian tersebut menyebutkan bahwa BRA harus menyerahkan senjata dan menerima pengawasan pemantau internasional dan di saat yang sama pasukan militer PNG di tarik dari Bougainville. Pada awal Mei

perjanjian gencatan senjata dilanggar dan BRA mengambil kontrol atas Bougainville (Minorities at Risk Project, 2004).

Negosiasi antara BIG dan pemerintah nasional dilanjutkan pada pertengahan 1990 dan pada bulan Agustus di atas kapal *HMNZS Endeavour* di Kieta dan menghasilkan kesepakatan yakni menyediakan pemulihan layanan ke Bougainville dan Buka. Diskusi selanjutnya di ibu kota Kepulauan Solomon, Honiara, menghasilkan Deklarasi Honiara Januari 1991 yang tampaknya membuka jalan bagi penyelesaian damai dan dihadiri oleh Kabui sebagai perwakilan dari Bougainville. Meskipun terdapat upaya perdamaian, pihak PNG dan BRA masih melakukan serangan satu sama lain pada tahun tersebut sepanjang tahun berikutnya (Sohia, 2002).

Pada awal 1993, BRA membunuh tujuh belas warga sipil dan membakar rumah sakit umum sehingga penduduk sipil terpaksa diungsikan ke pusat perawatan pemerintah. Sebagian penduduk dan kepala daerah mulai mengecam tindakan BRA yang memimpin dengan tangan besi hingga membentuk perlawanan yang di kenal dengan *Bougainville Resistance Force* (BRF), dimana anggotanya merupakan mantan BRA. Pada bulan September 1994, Perdana Menteri Sir Julius Chan berhasil mencapai kesepakatan damai dengan perwakilan dari BRA, Sam Kaouna untuk melangsungkan konferensi damai meskipun tidak semua anggota BRA berpartisipasi karena adanya ketidakpercayaan BRA terhadap pihak

pemerintah (O'Callaghan, 2002). Upaya ini pun kurang membuahkan hasil dan pemerintah melancarkan serangan militer dengan nama *Operation High Speed I*.

Bulan April 1995, pemerintah PNG dan Australia mendirikan BTG (*Bougainville Transitional Government*) yang dipimpin oleh Theodore Miriung. Tujuan pembentukan BTG adalah sebagai badan pemerintahan sementara Pulau Bougainville yang diakui oleh Papua Nugini, namun tidak diakui oleh BRA sehingga Bougainville mempunyai dua pemerintahan. Adapun dialog yang diupayakan pemerintah PNG yang disebut dialog Cairn I dan II dengan tujuan membicarakan mengenai gencatan senjata yang dihadiri oleh pemimpin BRA, BGT dan BRF. Pembicaraan damai ini prosesnya terhenti setelah perselisihan antara PNG dan pemberontak terus berlanjut (Alresais, 2021).

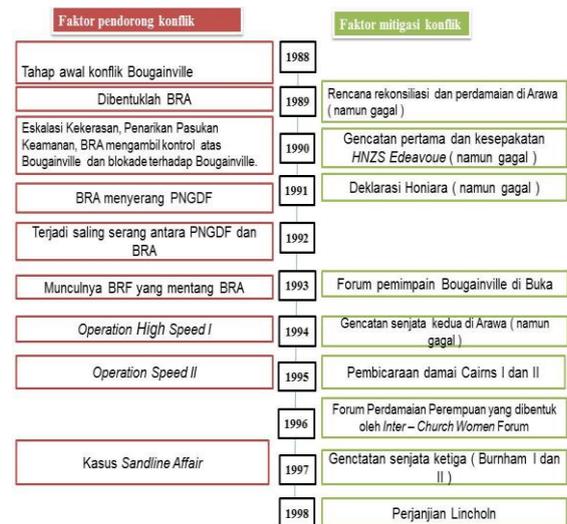
Pada bulan Juli 1996, sebagai tanggapan atas meningkatnya permusuhan antara PNGDF (*Papua New Guinea Defence Force*) dan BRA, Perdana Menteri Chan mencabut gencatan senjata Bougainville yang telah berdiri sejak September 1994 dan melakukan serangan terhadap Bougainville dengan kode "*Operation High Speed II*" yakni operasi yang tujuannya menumpas gerakan BRA sampai pada akar – akarnya yang berakhir dengan kegagalan. Upaya pemerintah nasional untuk mengamankan pulau Bougainville dengan menggunakan militer ternyata menjadi penghalang upaya perdamaian. Pada bulan Agustus 1996, diadakan Forum Perdamaian Perempuan yang

dibentuk oleh *Inter – Church Women Forum* di Arawa guna membantu proses perdamaian Bougainville (Braithwaite, at al., 2010).

Pada Februari 1997, kebocoran informasi mengenai kasus Sandline Affairs yang menyebutkan pemerintah Papua Nugini telah melibatkan perusahaan swasta Sandline International, menyewa tentara bayaran untuk memusnahkan pemimpin separatis di pulau Bougainville, dan merebut kembali tambang Panguna (Minority Rights, 2018). Insiden ini menimbulkan kemarahan militer dan publik yang berujung pada mundurnya Chan dari kursi pemerintahan. Insiden Sandline Affairs merupakan frustrasi pemerintah atas konflik Bougainville yang belum membuahkan hasil.

Kesepakatan damai pun terlaksana pada Oktober 1997 antara Pemerintah Nasional PNG dan BRA. Pasukan perdamaian ditempatkan di Bougainville untuk menjaga keamanan stabilitas yang sempat hancur akibat konflik yang berkepanjangan dan blokade dihentikan. Pasukan penjaga perdamaian berasal dari New Zealand, Australia, dan beberapa pasukan dari negara – negara Pasifik lainnya. Pembicaraan damai antara PNG dan BRA berlangsung selama bulan Mei – Oktober yang menghasilkan dialog Burnham I dan II (Noonan, 2018). Pada tahun 1998 atas kesepakatan Perjanjian Lincoln (*Lincoln Agreement*) maka lahirlah Perjanjian Damai Bougainville yang ditandatangani oleh Pemerintah PNG, pemimpin Bougainville, dan ditandatangani juga oleh komunitas

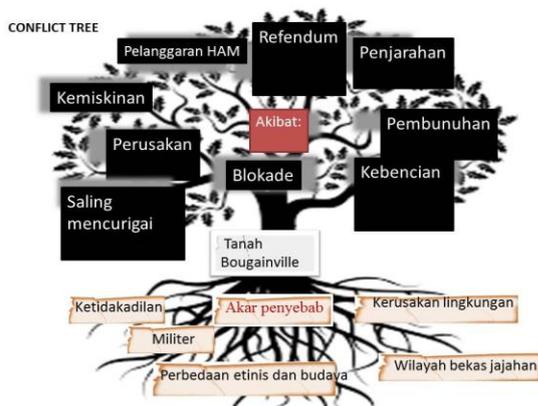
internasional yang meliputi Pemerintah Selandia Baru, Australia, Kelompok Penjaga Perdamaian PBB, Kepulauan Solomon, Vanuatu dan Fiji. Penulis merangkum faktor pendorong dan faktor mitigasi konflik Bougainville pada gambar di bawah.



Gambar 1. Sepuluh Tahun Timeline Konflik di Bougainville (1988 – 1998). Sumber: Diolah penulis (2021)

Pada tanggal 30 Agustus 2001, Perjanjian Perdamaian Bougainville yang komprehensif ditandatangani di Arawa. Perjanjian tersebut berisi rencana pembuangan senjata, pemilihan untuk pembentukan pemerintahan otonom di Bougainville, dan referendum (tentang masalah kemerdekaan) yang tidak mengikat pada 10 hingga 15 tahun setelah pemilihan Pemerintah Otonom Bougainville (Bohane, 2019). Pada tahun 2005, dibentuk pemerintahan otonomi untuk provinsi Bougainville sebagai bagian dari kesepakatan damai untuk mengakhiri perang sipil antara pemberontak Bougainville dan militer

PNG. Pada tahun 2019 diadakan referendum Bougainville yang menentukan apakah Bougainville merdeka atau memutuskan untuk memperoleh otonomi yang lebih luas (VOA, 2019). Gambar di bawah memberikan ilustrasi terkait konflik Bougainville yang dituangkan dalam model *Conflict Tree*.



Gambar 2. *Conflict Tree* dalam Konflik di Bougainville (1988 -1998). Sumber: Diolah penulis (2021)

Inti permasalahan, pemicu atau faktor pendorong yang menjadi bumerang bagi konflik Bougainville dan mencapai krisisnya tahun 1988 didominasi oleh masalah pertambangan Panguna. Faktor pendorong konflik yang pertama ialah masalah pembagian wilayah yang dilakukan oleh negara koloni sebelum PNG memperoleh kemerdekaannya dan menjadikan Bougainville bagian dari PNG dan faktor letak geografis Bougainville yang terpisah jauh dari PNG.

Berdasarkan kesepakatan antara Jerman dan Inggris Raya pada tahun 1899, Bougainville dipisahkan dari Kepulauan Solomon dan tetap berada di

bawah kendali Jerman sementara Kepulauan Solomon jatuh ke tangan Inggris Raya. Pada awal Perang Dunia I, tahun 1914 ketika Australia mengalahkan Jerman dalam medan pertempuran, wilayah Jerman yang secara kolektif disebut New Guinea, menjadi wilayah Mandat Liga Bangsa – Bangsa. Pada tahun 1920 Bougainville di bawah administrasi Australia (ABG, n.d). Selama Perang Dunia II, Bougainville menjadi arena pertempuran negara – negara besar, Jepang (1942) dan AS (1944). Setelah perang, Bougainville kembali ditempatkan di bawah pemerintahan Australia. Pada tahun 1975, Parlemen Australia mengesahkan Undang - Undang Kemerdekaan Papua New Guinea 1975. Undang - undang tersebut menghentikan semua kekuasaan kedaulatan dan legislatif Australia atas wilayah tersebut. Bougainville kemudian menjadi bagian dari negara independen PNG (UNPO, 2004).

Penyatuan Bougainville ke dalam wilayah kedaulatan PNG yang diputuskan oleh pemerintah Australia membuat orang – orang Bougainville yang awalnya menjadi bagian dari Kepulauan Solomon harus berpisah. Kesamaan budaya dan ras antara sebagian penduduk Bougainville dan penduduk di selatan Kepulauan Solomon menjadi faktor ketidakinginan penduduk Bougainville menjadi bagian dari PNG. Disisi lain, budaya dan identitas orang Bougainville dengan kebanyakan orang PNG juga berbeda dan mereka memiliki rasa identitas yang terpisah dari penduduk PNG bahkan jauh sebelum

perang dunia. Faktor lainnya yang menjadi fokus simbol identitas ialah warna kulit (Regan, 2002b). Simbol identitas warna kulit ini menunjukkan lebih kuatnya hubungan penduduk Bougainville dengan penduduk Kepulauan Solomon yang berbagi warna kulit lebih gelap dari pada kebanyakan penduduk PNG yang berkulit 'merah'. Secara geografis, Bougainville juga lebih dekat dengan tetangganya Kepulauan Solomon sehingga menjadi salah satu faktor pendorong penolakan terhadap PNG (Minority Rights, 2018).

Salah satu penyebab konflik ialah faktor ketidakadilan dalam distribusi hasil tambang di antara pemilik tanah yang terkena dampak pertambangan dan kompensasi atas kerusakan lingkungan. Secara keseluruhan, total pendapatan hasil pertambangan dari tahun 1972 - 1989, sepertiga hasil diperoleh oleh perusahaan BCL dan investor di luar PNG. Pemerintah PNG memperoleh hasil sebesar 95 persen dengan berbagai pajak lokal dan pembayaran terbatas lainnya, sedangkan pemilik tanah memperoleh sekitar 1,3 persen dan pemerintah provinsi Bougainville memperoleh 4,28 persen. Tidak mengherankan, hal ini membuat pemilik tanah menuntut keadilan, terlebih tambang ini terletak di tanah mereka. Selain menuntut distribusi pendapatan yang lebih adil, pemilik tanah Bougainville juga menuntut kompensasi, regulasi, degradasi lingkungan, namun tuntutan tersebut diabaikan oleh pemerintah PNG dan BCL dan berujung pada konflik (USAID, 2013).

Masalah keluhan atas tanah yang dilakukan selama kurang lebih sepuluh tahun tersebut berujung pada pemberontakan yang dilakukan oleh gerakan separatis Bougainville yang menuntut keadilan dengan penuh anarkisme. Dari awal aksi tuntutan yang dilakukan BRA untuk mencegah pengoperasian tambang yakni dengan menyabotase perusahaan, merusak dan menghancurkan fasilitas yang dibangun, akhirnya berubah menjadi lebih luas dengan adanya serangan di beberapa tempat. Akibatnya, penempatan pasukan militer PNG sebagai solusi mengatasi kekacauan. Upaya sia - sia untuk menaklukkan militan BRA, yang awalnya aksi protes diarahkan kepada perusahaan berakhir menjadi aksi pemberontakan terhadap otoritas negara PNG.

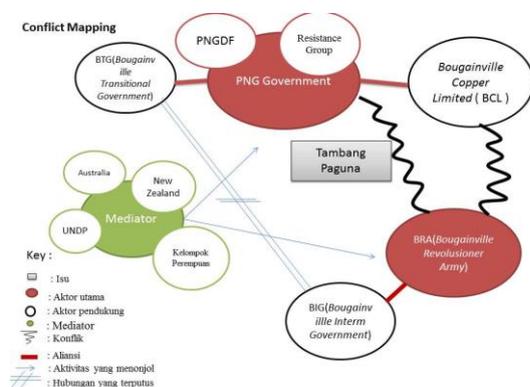
Perilaku tidak disiplin dan menyimpang yang dilakukan oleh personel militer mendapatkan kecaman dari pihak gereja dan pemerhati HAM PBB. Pelanggaran HAM yang dilakukan pada awal konflik terhadap sipil secara brutal dan tanpa membedakan penduduk sipil maupun para militan BRA, menimbulkan rasa kebencian penduduk Bougainville terhadap militer. Perilaku BRA dalam mencapai tujuannya dilakukan dengan tangan besi. Penduduk yang menentang dibantai dan seringkali diperlakukan dengan tidak manusiawi; tidak jauh berbeda dengan yang dilakukan oleh pasukan PNG.

Blokade total yang dilakukan oleh pemerintah nasional PNG pada tahun 1990 menjadikan Bougainville mengalami krisis kemanusiaan. Banyak korban jiwa

ketika terjadi blokade. Kelaparan, anak – anak terkena penyakit busung lapar, malaria, dan tingkat kematian bayi yang tinggi. Akses medis pun dibatasi, bantuan dari luar negeri ditolak pemerintah PNG (Spriggs & Denoon, 1992). Dengan di berlakukannya blokade, penduduk Bougainville kembali menggunakan peralatan tradisional untuk bertahan hidup. Bougainville mengalami keterbelakangan akibat blokade yang berkepanjangan serta tumbuhnya perasaan benci penduduk Bougainville terhadap pemerintah karena dianggap telah diasingkan dan karena hal ini banyak penduduk memilih bergabung dengan BRA. Dampak akhir dari konflik Bougainville yang berlangsung selama satu dekade memberikan kesempatan bagi Bougainville memperoleh status politik sendiri yakni pemerintahan otonomi Bougainville yang masih berada di bawah wewenang pemerintahan nasional PNG yang diatur dalam perjanjian damai Bougainville pada tahun 2001 (Regan, 2002b). Berikut penulis mencoba untuk memetakan konflik Bougainville seperti gambar di bawah.

Jika dianalisa, aktor utama dalam konflik ini ialah kelompok pemilik tanah di Bougainville yang terbentuk dalam BRA. Bentrokan terjadi di sekitaran tambang Panguna yang ada di Arawa, salah satu pulau terbesar di provinsi Bougainville. Gerakan ini dipimpin oleh salah satu kelompok pemberontak etnis utama Bougainville yaitu BRA. BRA dipimpin oleh Francis Ona yang pada awalnya menolak adanya pertambangan. Tujuan BRA kemudian berkembang dan berubah dengan menginginkan pemisahan diri atau otonomi yang lebih serta distribusi kekuasaan secara mandiri dari pemerintah nasional PNG, yang akhirnya mengakibatkan konflik yang mematikan selama sepuluh tahun (Hakena et al., 2006).

Aktor utama lainnya ialah pemerintah PNG dan dalam konteks ini adalah pasukan keamanannya, PNGDF. Pemerintah PNG mempunyai posisi untuk membuka perundingan dan menemukan jalan damai dengan BRA. Setidaknya ada delapan upaya pembicaraan damai yang gagal sebagai inisiatif negosiasi yang dilakukan pemerintah PNG untuk pertama kali sejak awal konflik. Kegagalan ini disebabkan oleh sikap tidak saling percaya antara kedua pihak yang berkonflik, dan dialog yang sedang diupayakan tersebut tidak dimengerti oleh pihak BRA. Selain pemerintah nasional PNG, pihak yang berkonflik dengan BRA ialah BCL dan perusahaan tambang Panguna. Manajemen yang tidak tepat dilakukan oleh BCL menyebabkan penolakan pengoperasian

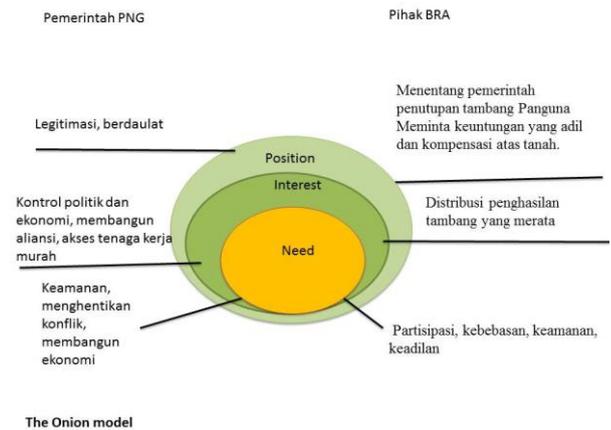


Gambar 3. Pemetaan Konflik. Sumber: Diolah penulis (2021)

pertambangan di Arawa. Pembagian kompensasi yang tidak merata, banyaknya pekerja yang datang dari luar Bougainville, dan pengelolaan limbah tambang yang tidak tepat menyebabkan kerusakan lingkungan dan menjadi faktor penolakan penambangan.

Untuk menertibkan dan mengatasi hal ini pemerintah mengirimkan PNGDF sebagai bentuk kekuatan pemerintah. Solusi yang dianggap sebagai jalan keluar dalam menghadapi BRA malah menyebabkan kerumitan yang tidak terselesaikan selama kurang lebih satu dekade. Terdapat satu aktor yang berkontribusi dalam konflik Bougainville yakni kelompok penentang. Dalam *conflict mapping* di atas terdapat dua aktor yang memiliki hubungan yang terputus, yaitu BTG dan BIG. Kedua aktor tersebut didirikan oleh masing – masing aktor yang berkonflik sehingga keduanya seperti dua pemerintahan kembar yang berada dalam satu wilayah dan kedua pemerintahan tersebut tidak mengakui kedaulatan di antara mereka.

Aktor penentang konflik yang berperan sebagai mediator atau penjaga perdamaian juga memiliki andil dalam konflik di Bougainville. PBB, Australia, New Zealand dan kelompok perempuan misalnya yang telah terlibat sebagai penengah, mencoba merundingkan perdamaian dan memberikan bantuan serta terlibat secara aktif dalam upaya perdamaian. Untuk menganalisis konflik lebih jauh, penulis menggunakan *The Onion Model* dalam konflik Bougainville seperti pada gambar dibawah.



Gambar 4. *The Onion Model* Dalam Analisis Konflik di Bougainville (1988 – 1998). Sumber: Diolah Penulis (2021)

Setiap individu, kelompok maupun organisasi yang terlibat dalam sebuah konflik tentunya memiliki posisi, kepentingan dan kebutuhan sebagai alasan keterlibatan mereka dalam sebuah konflik. Kebutuhan dasar manusia bersifat terbatas, tidak berubah dari aspek budaya maupun sejarah, dan yang berubah ialah pemenuhan kebutuhan tersebut. Kebutuhan yang dimaksudkan ialah kebutuhan akan identitas, partisipasi, keamanan, dan kebebasan. Pemenuhan kebutuhan akan identitas ialah harga diri; kebutuhan akan partisipasi adalah penerimaan; kebutuhan akan keamanan dan keselamatan ialah keseimbangan; dan kebutuhan akan kebebasan dipenuhi melalui otonomi, harga diri, toleransi atau memberontak (McKenna & Heaney, 2020).

*Need* (kebutuhan) dalam konflik ini, jika dilihat dari sudut pandang BRA yang dibutuhkan ialah partisipasi, kebebasan dan keamanan. Ketiga hal tersebut merupakan kebutuhan dasar penduduk Bougainville pada masa itu, termasuk

partisipasi akan hak untuk memperoleh pekerjaan dan upah dengan adil. Selain itu, keamanan akan lingkungan tempat tinggal penduduk Bougainville yang terkena dampak juga menjadi aspek penting lainnya, terlebih khusus tanah yang dianggap sebagai identitas orang Bougainville. Hal ini penting karena kerusakan yang ditimbulkan oleh perusahaan mengganggu keamanan penduduk Bougainville yang selama ini hidup bergantung pada hasil pertanian dan sumber air yang tercemar oleh limbah tambang.

Untuk menghentikan perilaku BRA yang merugikan negara, pemerintah nasional PNG yang mempunyai otoritas tinggi menggunakan militer untuk memberantas BRA. Jauh dari ekspektasi, penggunaan militer justru memperkeruh keadaan. Hal ini dibuktikan dengan meningkatnya konflik dan berlangsung hingga sepuluh tahun.

Dalam kasus konflik di Bougainville, pemerintah nasional PNG sebagai negara yang berdaulat mempunyai posisi dimana harus menjaga kedaulatan dari ancaman yang mengganggu baik yang berasal dari luar maupun dari dalam negaranya. Dari posisi sebagai negara yang berdaulat, mengklaim legitimasi sebagai pemerintahan yang sah dan mempertahankan wilayah kedaulatannya serta berusaha melindungi dan mendukung warga negara. BRA dianggap mengganggu stabilitas negara dan menyebabkan kekacauan terhadap negara dan warga negaranya yang tinggal di Bougainville.

Dari segi politik dan ekonomi, pemerintah nasional PNG memiliki kepentingan untuk mengontrol sumber daya yang terdapat dalam wilayahnya. Dengan akses tersebut BRA memiliki peluang untuk menjalankan tugasnya dalam memenuhi kebutuhan warga negaranya. Pemerintah juga dapat membangun aliansi dengan negara – negara luar dalam melakukan kepentingan politik dalam negerinya. Pemerintah PNG juga memanfaatkan tambang Panguna di Bougainville untuk membangun ekonomi dalam negaranya, membangun aliansi dan memperluas kerjasama. Pengoperasian tambang Panguna dinilai memberikan kesempatan bagi PNG untuk membangun negara yang baru saja memperoleh kemerdekaan dari Australia. Tambang Panguna memberikan hasil yang amat memuaskan bagi pembangunan negara sekecil PNG. Diharapkan tambang Panguna mampu mengekspansi pasar ekonomi yang lebih luas, menghasilkan devisa, dan pendapatan bagi pemerintah (O’Faircheallaigh, 1990).

Konflik Bougainville awalnya memposisikan BRA menuntut pembagian hasil tambang yang adil dan kompensasi atas tanah yang dirusak perusahaan BCL selama melakukan pengoperasian tambang. Tambang Panguna, yang dioperasikan oleh Conzinc Rio Tinto Australia, ditutup pada tahun 1989 setelah konflik atas tambang berubah menjadi kekerasan. ‘Pemilik tanah’ tidak puas dengan kerusakan lingkungan dan dampak sosial dari pertambangan. Akhirnya, tuntutan pertambangan

berubah menjadi gerakan separatis ketika militer masuk dan menjadi bagian dari konflik (Regan, 2014).

Tujuan BRA terlibat dalam konflik ialah memperoleh referendum. Referendum Bougainville terjadi pertama kali pada awal kemerdekaan PNG, yakni pada 11 September 1975 dimana Bougainville mendeklarasikan kemerdekaan secara sepihak dari PNG sebagai Republik Solomon Utara namun gagal mendapatkan pengakuan internasional. Setelah konflik panjang tahun 1988-1998, BRA dan pemerintah PNG akhirnya mencapai kesepakatan damai dengan beberapa perjanjian yang disetujui, salah satunya referendum bagi Bougainville (Walsh, 2019). Perjanjian Damai Bougainville (BPA) tahun 2001, mendingkai konteks referendum Bougainville. Perjanjian tersebut memberikan hak, dijamin dalam konstitusi Nasional, untuk referendum di antara Bougainville tentang status politik masa depan Bougainville (Bell & McVeigh, 2018).

## KESIMPULAN

Tulisan ini menemukan bahwa konflik di Bougainville yang terjadi pada tahun 1988 – 1998 yang didorong oleh beberapa faktor yang dapat diketahui melalui timeline bahwa pemerintah PNG gagal dalam mengambil tindakan terhadap kejadian – kejadian yang terjadi di Bougainville hingga menjadi konflik yang berkepanjangan. *Conflict tree* atau akar konflik Bougainville disebabkan oleh masalah pembagian wilayah koloni dan letak geografis Bougainville, perbedaan

budaya dan identitas orang Bougainville dengan kebanyakan orang PNG, faktor ekonomi dimana terjadi ketidakadilan dalam distribusi hasil tambang di antara pemilik tanah kepada penduduk yang terkena dampak pertambangan. Sementara itu, dari *conflict mapping* ditemukan bahwa aktor utama yang berhasil diidentifikasi ialah Pemerintah PNG, BCL dan BRA sebagai pihak yang berkonflik yang disebabkan oleh tuntutan pemilik tanah atas kompensasi dan pembagian hasil tambang yang adil menimbulkan gerakan separatis oleh sebagian pemilik tanah yang merasa dirugikan atas pengoperasian tambang Panguna.

Adapun aktor yang berusaha menghentikan konflik, mediator dan penjaga perdamaian dalam konflik di Bougainville adalah PBB, Australia, New Zealand dan kelompok perempuan. Mereka terlibat sebagai penengah, mencoba merundingkan perdamaian dan memberikan bantuan serta aktif dalam upaya perdamaian. Analisis yang diperoleh dari *the Onion Model*, ditemukan bahwa pemerintah PNG mempunyai posisi sebagai negara yang berdaulat, dengan kepentingan untuk mengontrol politik dan ekonomi, membangun aliansi, sedangkan BRA menuntut partisipasi, kebebasan dan keadilan atas tanah yang dianggap mengganggu stabilitas negara dan menyebabkan kekacauan terhadap negara dan warga negaranya yang terdapat di Bougainville. Konflik internal yang berlangsung selama 10 tahun diakhiri dengan perjanjian damai pada tahun 2001

dan berhasil memperoleh status politik sebagai daerah otonomi Bougainville.

#### DAFTAR PUSTAKA

- ABG (Autonomous Bougainville Government). (no.date). *History*. <https://www.abg.gov.pg/about/history>
- Alresais, M. (2021). *What the effect does the conclusion of the provision of a referendum have on the likelihood of a lasting peace after a settlement in conflict over territory?* [Master's thesis, the American University in Cairo]. AUC Knowledge Fountain. <https://fount.aucegypt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2555&context=etds>
- Amnesty International. (1997). *Bougainville : The Forgotten Human Right Tragedy*. <https://www.refworld.org/docid/3ae6a9874.html>
- Bell, C., & McVeigh, R. (2018). *Bougainville Referendum Outcome Issues*. Research Report (Publication No. 05). <https://pngnri.org/images/Publications/Bougainville-Referendum-Outcome-Issues-.pdf>
- Bohane, B. (8 Oktober 2019). *The Bougainville Referendum and beyond*. Lowy Institute. <https://www.lowyinstitute.org/publications/bougainville-referendum-and-beyond>
- Braithwaite, J., Charlesworth, H., Reddy, P., & Dunn, L. (2010). *Reconciliation and Architectures of Commitment: Sequencing peace in Bougainville*. ANU E Press. <https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p57571/pdf/book.pdf>
- Brigg, M. (2014). *Peacebuilding Made Simple?*, *International Studies Review*, 16(4), 678–680. <https://doi.org/10.1111/misr.12167>
- Doherty, B. (31 Maret 2020). *Rio Tinto accused of violating human rights in Bougainville for not cleaning up Panguna mine*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/01/rio-tinto-accused-of-violating-human-rights-in-bougainville-for-not-cleaning-up-panguna-mine>
- Fisher, S., Abdi, D.I., Ludin, J., Smith, R., Williams, S., Williams, S. (2000). *Working with Conflict: Skills and Strategies for Action*. Zed Books.
- Hakena, H., Nannes., & Jenkins, B. (2006). *NGO'S and Post Conflict Recovery*. ANU Press
- Ilmi, M. S. (2021). *The Legitimacy of Bougainville Secession from Papua New Guinea*. *Jurnal Sentris*, 2(1), 59-72. <https://doi.org/10.26593/sentris.v2i1.4564.59-72>
- Mayer, P. (2021). *Bougainville (Papua New Guinea) 1988 – 1998*. Study Sequence No. 43. [https://ssi.armywarcollege.edu/wp-content/uploads/2021/08/Bougainville\\_1988-1998.pdf](https://ssi.armywarcollege.edu/wp-content/uploads/2021/08/Bougainville_1988-1998.pdf)
- McKenna, S.P., & Heaney, A. (2020). *The Contribution of need fulfilment to quality of life : A reflection on the relation between the need-based model of quality of life and Max Neef's theory of Human A Scale*

- Development. *Archives of Psychology*, 4(2), 1-13.
- Minorities at Risk Project. (2004). *Chronology for Bougainvilleans in Papua New Guinea*. <https://www.refworld.org/docid/469f38ca17.html>
- Minority Rights. (2018). *Bougainvilleans*. <https://minorityrights.org/minorities/bougainvilleans/>
- Noonan, A. (23 Februari 2018). *Timeline of key events: Papua New Guinea's Road to Independence*. ABC News. <https://mobile.abc.net.au/news/2019-1/timeline-of-papua-new-guinea-road-to-independence/6748374?nw=0>
- O'Callaghan, M-L. (2002). The Origin of the Conflict. In A. Carl & L. Garasu. *Weaving Consensus: The Papua New Guinea – Bougainville peace process* (6-11). Conciliation Resources
- O'Faircheallaigh, C. (1990). The Bougainville Crisis. *Policy, Organisation and Society*, 1(1), 30-35. 10.1080/10349952.1990.11876732
- Regan, A. J. (1998). Causes and course of the Bougainville conflict. *The Journal of Pacific History*, 33(3), 269-285. 10.1080/00223349808572878
- Regan, A. J. (2002a). The Bougainville Political Settlement and the Prospects for Sustainable Peace. *Pacific Economic Bulletin*, 17(1), 114-129.
- Regan, A. J. (2002b). *Bougainville: Beyond Survival*. <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/bougainville-beyond-survival>
- Regan, A. J. (2014). Bougainville: Large-scale Mining and Risks of Conflict Recurrence. *Security Challenges*, 10(2), 71-96
- Schirch, L. (2013). *Conflict Assessment and Peacebuilding Planning: Toward a Participatory Approach to Human Security*. Kumarian Press.
- Sohia, P. (2002). *Early Intervention*. Conciliation Resources. <https://www.c-r.org/accord/papua-new-guinea%E2%80%93bougainville/early-interventions>
- Spriggs, M., & Denoon, D. (1992). *The Bougainville Crisis: 1991 Update*. Crawford House Press. [https://pasificisite.anu.edu.au/sites/default/files/resources-links/PSC\\_16.pdf](https://pasificisite.anu.edu.au/sites/default/files/resources-links/PSC_16.pdf)
- UNPO. (2 Februari 2004). *History of Bougainville*. <https://unpo.org/article/34>
- USAID. (10 Oktober 2013). *Bougainville Stability Desk Study*. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/Bougainville%20Desk%20Stability%20Study.pdf>
- Usman, H., & Akbar, P.S. (2008). *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta : Bumi Aksara.
- VOA. (22 November 2019). *Referendum Di Bougainville dapat bantu bentuk negara terbaru di dunia*. <https://www.voaindonesia.com/a/referendum-di-bougainville-dapat-bantu-bentuk-negara-terbaru-di-dunia/5176896.html>

Walsh, M. (22 November 2019).  
*Bougainville could become the world's  
newest nation — here's what you need*

*to know.* ABC News.  
[https://www.abc.net.au/news/topic/  
bougainville?page=9](https://www.abc.net.au/news/topic/bougainville?page=9)

## TENTANG PENULIS

Paulus R.T. Paramma bekerja sebagai dosen penuh waktu pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional (HI), Universitas Sains dan Teknologi Jayapura, Papua. Sejak tahun 2020 menjabat sebagai Ketua Program Studi HI hingga saat ini. Selain itu, Paramma juga aktif dalam beberapa studi seperti persoalan korupsi di Papua, indigenous Papua dan studi konflik. Paramma menyelesaikan studi Master dengan konsentrasi *Conflict and Peace building* dari Eastern Mennonite University, VA-USA.

Maria Lewuk adalah alumni pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Sains dan Teknologi Jayapura, Papua. Maria tertarik mendalami studi konflik khususnya *ethno-nationalism conflict* di Papua dan wilayah Pasifik.

Robinhot Sagala adalah peneliti yang berfokus pada komunikasi bisnis dan komunikasi antar budaya khususnya di Papua. Robinhot adalah dosen tetap dan Sekretaris pada Program Studi Ilmu Komunikasi, Universitas Sains dan Teknologi Jayapura sejak 2016.

Imelda Elosak adalah mahasiswa aktif yang tertarik pada studi *Indigenous People* dan Indigenous ekonomi, dan saat ini Imelda sedang menyelesaikan studi akhir pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Sains dan Teknologi Jayapura, Papua.

## CARA SITASI ARTIKEL INI:

Paramma, P.R.T., Lewuk, M., Sagala, R., & Elosak, I. (2021). Memahami Konflik Bougainville di Papua Nugini: Analisis Kronologi, Aktor, Motivasi dan Penyebab Konflik. *Papua Journal of Diplomacy and International Relations*, 1(2), 121-136. DOI: 10.31957/pjdir.v1i2.1790