

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1. Latar Belakang

Papua mempunyai luas wilayah kurang lebih 421.981 km<sup>2</sup> (tiga bahkan lima kali lebih besar dari Pulau Jawa) dengan topografi yang mencakup wilayah pegunungan serta sebagian besar tanah berawa-rawa. Papua berbatasan langsung dengan laut Halmahera dan Samudra Pasifik di sebelah utara, Laut Arafura serta Australia di sebelah selatan, Papua New Guinea di sebelah timur, dan Laut Arafura, Laut Banda serta Maluku di sebelah barat. Total penduduk Papua adalah sekitar 4,30 juta jiwa, di mana 70% tinggal di daerah pedesaan, sedangkan lainnya hidup di tengah wilayah pegunungan yang terpencil. Berdasarkan sensus pada tahun 2000, populasi terpadat terdapat pada dataran tinggi di Kabupaten Jayawijaya sebanyak 417.326 jiwa<sup>1</sup>. Total penduduk asli, yang kaya akan kebudayaan diperkirakan sekitar 66% berasal keseluruhan jumlah penduduk. Penelitian di bidang Antropologi mengkategorikan tujuh zona kebudayaan di seluruh Provinsi Papua, antara lain: (1) Saireri, (2) Doberai, (3) Bomberai, (4) Ha-Anim, (5) Tabi, (6) Lano-Pago, dan (7) Me-Pago. Dengan demikian, terdapat sekitar 250 kelompok etnis dengan norma, bahasa, praktek, dan kepercayaan asli yang berbeda di Papua. Ini berarti, ada ratusan norma istiadat yang berlaku pada pada propinsi ini<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pemprov Papua, "Jumlah Penduduk Papua Capai 4,30 Juta Jiwa" online, 2020, <https://Papua.go.id/view-detail-berita-7604/jumlah-penduduk-Papua-capai-430-juta-jiwa.html>

<sup>2</sup> Yulia Sugandi, "Analisis Konflik Dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua," *Friedrich Ebert Stiftung* (2008): 1–30.

Selama ini, Papua selalu menyuguhkan fakta dan data mengenai konflik, dimana Papua dikonstruksi sebagai negeri penuh dengan konflik dan masyarakat yang sangat sulit untuk diajak berdamai. Masyarakat Papua sering dijadikan objek kajian 'kemiskinan', sehingga intervensi dari luar khususnya kebijakan negara sangat diperlukan. Dinamika sosial masyarakat Papua tidak selalu menghadirkan cerita konflik dan disintegrasi, namun juga cerita tentang keharmonisan dan perdamaian demi mewujudkan integrasi sosial. Papua memiliki ratusan suku, Papua juga dihadapkan adanya tantangan besar dalam mengelola keanekaragaman yang dimilikinya. Konflik horizontal sering terjadi di Papua yang dimana bersumber dalam tiga hal utama yaitu konflik antar suku, politik, dan sumber daya alam. Dapat dipahami bahwa hubungan antar dinamika politik yang terjadi di Papua semakin menegangkan hingga saat ini. Dialektika antara masyarakat Papua sebagai *ethnic nationalism*, *civic nasionalism*, sekaligus *state nasionalism* perlu dikelola berdasarkan entitas-entitas yang paling dekat dengan Papua sendiri, yaitu kearifan lokal yang mereka miliki. *Local wisdom* sebagai mekanisme kultural masyarakat yang tumbuh di dalam satu pengetahuan yang sama harus menjadi strategi komunikasi yang dapat menggiring masyarakat Papua pada solidaritas universal. Hal ini dapat menjadi sistem pelayanan sosial yang dapat menjadi simbol negara yang menjelaskan bahwa negara telah menempatkan masyarakat Papua memiliki akses dan hak yang sama dengan masyarakat pada umumnya, tidak tereksklusi di dalam semua akses pelayanan publik yang dibutuhkan.

Permasalahan lain yakni terdapat 100 kelompok etnis non-Papua. Adanya pengaruh kesukuan yang masih sangat kuat tentu berakibat pada timbulnya insiden-

insiden yang menampakkan ketidakpedulian terhadap keharmonisan sosial yang dapat berujung pada tindak kekerasan<sup>3</sup>. Pada kenyataannya, komunikasi sosial sangatlah terbatas dan seseorang biasanya enggan berhubungan dengan kelompok yang berasal dari etnis dan kepercayaan yang berbeda. Timbulnya konflik seringkali terjadi ketika seseorang tidak dapat memahami pluralitas norma-norma dan nilai-nilai ini. Selain kaya akan kebudayaan, Papua juga mempunyai sumber daya alam yang berlimpah mulai dari gas, minyak, emas, perak, hasil-hasil laut dan tembaga. Akan tetapi, kekayaan Papua (sumber daya alamnya dan secara kebudayaan) telah diwarnai sang sejarah konflik yang panjang dengan biaya kemanusiaan yang signifikan.

Jika kita menilik kepada sejarah dimana tanggal 19 Desember 1961, Presiden Soekarno mengumumkan untuk melaksanakan Trikora di Alun-alun Utara Yogyakarta. Realisasi Trikora adalah pembentukan Komando Operasi yang diberi nama Komando Mandala pembebasan Irian Barat. Soekarno juga membentuk Komando Mandala dengan mengangkat Mayor Jenderal Soeharto sebagai panglima. Tugas komando adalah merencanakan, mempersiapkan, dan menyelenggarakan operasi militer untuk menggabungkan Papua bagian Barat dengan Indonesia. Operasi Trikora (Trikomando Rakyat) adalah konflik dua tahun yang dilancarkan oleh Bangsa Indonesia terhadap Belanda untuk menggabungkan Irian Barat ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan juga

---

<sup>3</sup> "The Jakarta Post" (2012) ' Rendang ', ' Subak ' and the Politics of Culture" 14132793 (2012): 14132793.

merupakan suatu operasi amfibi terbesar yang pernah dilakukan oleh Tentara Nasional Indonesia<sup>4</sup>.

Dalam operasi tersebut, Tentara Nasional Indonesia diberikan mandat tugas untuk melakukan pendaratan amfibi di salah satu pantai di Irian Barat yang masih ditempati Belanda. Dalam upaya melaksanakan tujuan tersebut, Komando Mandala membuat seni manajemen dengan membagi operasi pembebasan Irian Barat menjadi tiga fase, yaitu fase infiltrasi, fase eksploitasi, fase konsolidasi<sup>5</sup>. TRIKORA berisi tentang: 1) menggagalkan pembentukan negara Papua sintesis Belanda kolonial. 2) kibarkan Sang Merah Putih di Irian Barat, tanah air Indonesia. (3) bersiaplah untuk memobilisasi umum guna mempertahankan kemerdekaan dan kesatuan tanah air dan bangsa. TRIKORA merupakan momentum politik bagi pemerintah Indonesia<sup>6</sup>. Dengan adanya Trikora, Pemerintah Belanda dipaksa untuk menandatangani perjanjian PBB. Perjanjian itu dikenal dengan Perjanjian New York, yang ditandatangani di tanggal 15 Agustus 1963 yaitu mengenai Nieuw Guinea. TRIKORA juga merupakan ajang bagi terciptanya serangan agresi militer terbatas dari Indonesia, untuk melawan Belanda pada Irian Barat di akhir tahun 1961. Salah satu persetujuan dalam perjanjian New York adalah Belanda memindahkan Irian barat sebagai wilayah administrasi kepada *United Nation Temporary Executive Authority* (UNTEA) di tanggal 1 Oktober 1963. Setelah itu, pada tanggal 1 Mei 1963, UNTEA dan Indonesia akan memerintah Irian Barat

---

<sup>4</sup> Naoum, "Organisasi Papua Merdeka," *FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA* 3, no. September (2007): 119–122.

<sup>5</sup> Theresia Ngilan Bupu and I Ketut Laba Sumarjiana, "Operasi Trikora Sebagai Upaya Mengembalikan Irian Barat Ke Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Santiaji Pendidikan* 11, no. 1 (2021): 9–19.

<sup>6</sup> J R G Djopari, *Pemberontakan Organisasi Papua Merdeka* (Jakarta: Grasindo, 1993).

secara bersamaan. Indonesia melaksanakan penentuan pendapat rakyat (PEPERA) di Irian Barat pada Juli-Agustus 1969. Berdasarkan hasil PEPERA, Majelis umum PBB melalui Resolusi No. 2504 (XXIV) di tanggal 19 November 1969 memperoleh keputusan dengan perincian 84 (setuju), 0 (menentang), dan 30 (abstain). Dengan demikian, secara hukum internasional sejak saat itu Irian Barat menjadi Irian Jaya yang resmi menjadi wilayah Indonesia serta penyerahan kedaulatan dari Pemerintah Negara Kerajaan Belanda ke RI di tanggal 1 Mei 1963 dengan melalui suatu badan PBB yang bernama UNTEA<sup>7</sup>. Pembangunan yang diselenggarakan di Irian Barat dihadapkan dengan berbagai macam perseteruan. Permasalahan ini tentu menjadi tantangan terhadap kegiatan integrasi di Irian Barat untuk bergabung kedalam bagian Indonesia.

Isu Papua merupakan suatu permasalahan sosial yang sangat kompleks dimana masyarakat Papua sering dikaitkan dengan adanya kebijakan degeneratif. Kebijakan publik yang degeneratif ini disusun dan dirancang oleh pemerintah pusat. Kebijakan yang disusun dan dibuat ini juga sangatlah tidak cocok dan justru menimbulkan permasalahan khususnya di Papua. Kebijakan publik yang degeneratif ini juga membuat masyarakat Papua terjebak dalam lingkaran setan politik degeneratif ini. Kebijakan yang degeneratif ini juga merupakan produk sampingan dari politik degeneratif.<sup>8</sup> Menurut Schneider dan Ingram (1993), kebijakan tersebut dibuat dalam kondisi yang ditandai dengan distribusi kekuatan

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Steven Rathgeb et al., "Rethinking Policy Analysis : Citizens , Community , and the Restructuring of Public Serv.," *penn state university press* 11, no. 1 (2016): 55–60, [https://www.jstor.org/stable/20711050?seq=1&cid=pdf-reference#references\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/20711050?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents).

politik yang tidak merata akan membuat suatu konstruksi sosial yang memisahkan yang layak dari yang tidak layak, dan kelembagaan yang melegitimasi suatu pola komunikasi politik yang strategis, manipulative, dan menipu. Penulis juga mengutip dalam kajian yang dikemukakan oleh Wibawanto Nugroho Widodo, M.A., M.A., *War College Dip.*, M.P.P., Ph.D. yang dimuat di media *The Jakarta Post*; dimana beliau menyimpulkan “Degeneratif Kebijakan publik adalah kebijakan yang secara pesimis menunjukkan bahwa warga negara yang kurang mampu akan menjadi sasaran kebijakan yang sebenarnya tidak banyak membantu mereka, bahkan justru membentuk lingkaran setan politik Degeneratif. Oleh karena itu, dari dua sumber konsep yang dikemukakan Schneider dan Ingram beserta kajian yang diungkap oleh Wibawanto menyimpulkan bahwa Kebijakan publik yang degeneratif adalah kebijakan publik yang didasarkan sistem politik dan memiliki budaya degeneratif yang berlaku di suatu lingkungan geografis tertentu dalam suatu jangka waktu. Budaya degeneratif memiliki indikator yang meliputi manipulasi, pengelabuan kekuasaan, dan komunikasi politik antara pembuat kebijakan dengan masyarakat. Mengacu pada teori Schneider dan Ingram, dampak dari adanya kebijakan publik degeneratif adalah terpecahnya *stakeholder*/pemangku kepentingan menjadi 4 bagian, antara lain: Pertama, masyarakat yang *powerfull* (pemerintah pusat, tokoh adat, perusahaan yang beroperasi disana). Kedua, komunitas yang *powerless* seperti masyarakat yang tidak berdaya, tidak efektif, dan lain-lain. Ketiga, komunitas *deviant* (*menyimpang*) dimana kaum ini melakukan perlawanan kebiasaan individu/ kelompok kepentingan umum. Keempat, *contenders* (lawan), dalam hal ini penulis membahas

*contenders* sebagai contoh kasus positif dalam kasus di Papua. Sebagaimana peran gereja yang sangat kuat di Papua bahkan sampai berpengaruh dalam kehidupan sosial masyarakat Papua. Di Papua, pimpinan gereja seperti pendeta/romo lebih ditakuti oleh masyarakat Papua dibandingkan dengan para TNI/ Polri. Namun, orang yang ingin membuat perubahan sering sekali dicurigai oleh penegak hukum (TNI/POLRI) dan inilah akibat dari kebijakan yang degeneratif ini.

Berdasarkan urgensi dan relevansi latar belakang yang telah penulis jelaskan, maka penulis tertarik untuk mengkaji secara mendalam mengenai akibat dari kebijakan publik yang degeneratif. Oleh karena itu penelitian ini berjudul **“KEBIJAKAN DEGENERATIF DI PAPUA DAN UPAYA STRATEGIS PEMERINTAHAN JOKO WIDODO (2014-2021) UNTUK MENGATASI FENOMENA TERSEBUT”**.

## **I.2. RUMUSAN MASALAH**

1. Mengapa kebijakan publik yang degeneratif bisa terjadi?
2. Mengapa gerakan sosial di Papua terjadi?
3. Mengapa fenomena di Papua menjadi Ancaman keamanan nasional Indonesia?
4. Langkah strategis apa yang diambil oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) (2014-2021) untuk mengatasi fenomena tersebut?

## **1.3. Thesis Statement**

Berdasarkan perumusan masalah yang penulis jabarkan sebelumnya, maka dapat dibuat sebuah hipotesis *statement* yaitu “Kebijakan degeneratif di Papua sejak 1963 mengakibatkan munculnya gerakan sosial yang selanjutnya melahirkan

ancaman keamanan nasional terhadap Indonesia sehingga pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) mengambil upaya strategis untuk mengatasi fenomena tersebut sejak 2014-2021”.

- H0

H0a. Gerakan sosial di Papua tidak terbukti disebabkan kebijakan yang degeneratif

H0b. Gerakan sosial di Papua tidak terbukti sebagai faktor ancaman keamanan Indonesia

H0c. Pemerintah Republik Indonesia tidak memerlukan strategi kontra terhadap fenomena ini dalam rangka mempertahankan Papua di dalam bingkai NKRI.

- H1

H0a. Gerakan sosial di Papua terbukti disebabkan kebijakan yang degeneratif

H0b. Gerakan Sosial di Papua terbukti sebagai faktor ancaman keamanan Indonesia

H0c. pemerintah Republik Indonesia memerlukan strategi kontra terhadap fenomena ini dalam rangka mempertahankan Papua di dalam bingkai NKRI.

#### **1.4 Variable & correlational Effect**

1.4.1 *Interdependent Variable* = kebijakan Publik yang degeneratif

1.4.2. *dependent Variable* = gerakan sosial (*social movement*)



#### 1.4.2.1 *Causal Effect and Consequence Effect*

$$(W) \rightarrow (X) \rightarrow (Y) \rightarrow (Z)$$

(W) Kebijakan Publik yang degenerative memicu Gerakan sosial

(x) munculnya Gerakan insurjensi di Papua

(Y) memicu ancaman bagi keamanan Indonesia

(Z) Upaya strategi Pemerintahan Presiden Jokowi (2014-2021)

### 1.5. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian yang penulis lakukan untuk melihat bagaimana gambaran kronologi terkait dengan adanya kebijakan yang degeneratif. Sehingga memicu gerakan sosial kemerdekaan Papua yang menjadi isu krusial dan wajib segera diselesaikan demi keutuhan NKRI. Selain itu, penulis juga bisa memberikan informasi dari analisa dan mengetahui dampak bagaimana gerakan sosial ini muncul, jenis-jenis gerakannya, melihat mereka membangun narasi, membuat suatu fenomena dan mengancam keamanan nasional Indonesia.

Penulis juga ingin mengetahui kebijakan publik yang degeneratif ini berkembang dari tahun 1963-2021 dimana secara *general pattern*/pola umum selain itu, penulis juga ingin melihat adanya kebijakan public yang degeneratif ini juga mengakibatkan gerakan sosial yang dimana gerakan sosial ini juga mengakibatkan ancaman keamanan nasional Indonesia sejak tahun 1963-2021. Penulis juga ingin melihat bagaimana respon di zaman Pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) selama 2014-2021 (7 tahun) dalam mengatasi upaya fenomena itu.

## **I.6. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini bisa menjadi referensi suatu bacaan yang berguna bagi mahasiswa khususnya dalam jurusan Hubungan Internasional. Bagi penulis, seluruh penelitian ini diharapkan bisa memantapkan penguasaan ilmu yang dipelajari selama mengikuti program kuliah Hubungan Internasional, dan mengambil konsentrasi yang diambil penulis adalah ASEAN. Penulis juga mengkorelasikan penelitian ini dengan studi Hubungan Internasional dari sudut pandang Realis, dimana semua pemaparan akan dibahas dari Segi *Power* dan *Security* serta kepentingan Nasional dari negara asing yang terlibat.

Penulis berharap bisa memberikan pemaparan mengenai konflik yang terjadi di Papua agar isu ini tidak berangsur terus-menerus. Selain itu, penelitian ini juga bisa menjadikan referensi kepada dosen, tenaga pendidik untuk sebagai acuan untuk melihat bagaimana kondisi di Papua sejak tahun 1963-2021 dan menjelaskan strategi yang dilakukan oleh pemerintah Presiden Joko Widodo (Jokowi)