

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dinamika lingkungan strategis berdampak pada perkembangan bentuk dan sifat ancaman yang dihadapi oleh negara. Saat ini negara tidak hanya berhadapan dengan ancaman tradisional, melainkan juga ancaman non tradisional yang sudah bersifat aktual maupun potensial. Salah satu ancaman non tradisional yang masih berusaha diselesaikan oleh Indonesia adalah isu Papua. Dalam lingkup lingkungan domestik, awal mula konflik Papua muncul setelah pemerintah Indonesia melakukan penyelamatan Irian Barat dari Belanda melalui Tri Komando Rakyat (Trikorra) pada 19 Desember 1961 dan diperkuat dengan Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) pada tahun 1969 (Kambai, 2003). Separatisme Papua semakin memperluas basis dukungan mereka ke lembaga adat dan politik seperti Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Adat Papua (DAP) (Pramono, 2021).

Untuk menghadapi isu Papua dalam lingkup domestik, pemerintah Indonesia melakukan dua jenis pendekatan berupa pendekatan kesejahteraan melalui Otonomi Khusus (Otsus) dan pendekatan keamanan dengan mengirimkan angkatan bersenjata ke tanah Papua. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Otsus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Setelah dua puluh tahun berlaku, pemerintah melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi Undang-

Undang (UU) pada 17 Juli 2021 dan melanjutkan kebijakan Otsus Papua (DPR, 2021). Pembaruan kebijakan juga dilakukan pemerintah dalam pendekatan keamanan. Satuan Tugas (Satgas) Nemangkawi yang biasanya bertugas menjaga situasi keamanan di Papua digantikan oleh Operasi Damai Cartenz yang resmi beroperasi sejak 17 Januari 2022 (Chatherine, 2022), setelah sebelumnya resmi melabeli Kelompok Kriminal Bersenjata (KKB) Papua sebagai kelompok teroris pada 29 April 2021 (CNN Indonesia, 2021). Operasi tersebut mengedepankan pembinaan masyarakat (binmas), intelijen, dan humas yang menitikberatkan pada fungsi preemtif dan preventif yang bersifat terbuka dan tertutup.

Sementara itu dalam lingkup global, isu Papua telah mencapai dimensi internasional hasil dari dukungan beberapa aktor internasional seiring dengan perkembangan lingkungan strategis. Pasifik Selatan menjadi salah satu aktor internasional yang mempunyai peran dan kepentingan dalam mendukung upaya propaganda Papua merdeka oleh beberapa organisasi internasional. Pada Desember 2014, Koalisi Pembebasan Nasional Papua Barat (WPNCL), Republik Federal Papua Barat (NRFPB), dan Parlemen Nasional Papua Barat (NPWP) melebur dalam satu organisasi bernama United Liberation Movement for West Papua (ULMWP) di Port Villa, ibu kota dari Vanuatu (Ramdhan, 2021). Deklarasi ULMWP menyebutkan bahwa organisasi tersebut berguna sebagai wadah utama dalam mobilisasi gerakan internasional. Mereka mengincar legitimasi dan dukungan internasional dengan pendekatan non-kekerasan melalui laporan pelanggaran HAM dan kejahatan terhadap kemanusiaan lain di Papua.

Organisasi payung ULMWP berperan penting dalam melakukan lobi diplomatik dengan tujuan mengangkat kembali Papua sebagai isu internasional (Chauvel, 2018). Manuver ULMWP di Pasifik Selatan terlihat dalam upaya keanggotaan mereka terhadap organisasi regional Melanesian Spearhead Group (MSG). Keberhasilan kampanye ULMWP di

organisasi tersebut terlihat dari dinaikannya status mereka menjadi *observer*. Dalam KTT MSG ke-21 di Port Moresby tahun 2018, terdapat pembahasan mengenai kemungkinan keanggotaan penuh ULMWP pada organisasi tersebut (Wyeth, 2018).

Selain MSG, manuver ULMWP di Pasifik Selatan juga mengundang perhatian dari organisasi Pacific Islands Forum (PIF). Pembahasan mengenai isu Papua rutin diajukan oleh negara-negara Pasifik Selatan baik dalam internal organisasi, Sidang Umum PBB, maupun Dewan HAM PBB di setiap tahunnya (Sekenyp, 2021). Jelang KTT PIF ke-51 bulan Juli tahun 2022, pemimpin ULMWP, Benny Wenda yang terbang langsung dari London ke Port Villa, bahkan mengingatkan para pemimpin Pasifik mengenai resolusi kunjungan Komisaris Tinggi PBB ke Papua Barat (Suara Papua, 2022). Pada kesempatan yang sama, Benny Wenda juga berterima kasih kepada SHEFA Provincial Government Council Province (SPGC) dan pemerintah Vanuatu karena telah mengakui perjuangan Papua Barat untuk menentukan nasibnya sendiri.

Indonesia berupaya untuk menghadapi permasalahan internasionalisasi isu Papua di Pasifik Selatan dengan mendekati diri kepada kawasan tersebut. Usaha untuk menjadi anggota penuh MSG terus dilakukan. Indonesia juga telah mengimplementasikan diplomasi umum dan diplomasi pertahanan seperti kerja sama bilateral, penempatan atase pertahanan, dan pertukaran informasi serta personil militer dengan beberapa negara-negara di kawasan Pasifik Selatan (Hematang et al., 2019).

Namun demikian, diplomasi pemerintah Indonesia kepada negara-negara di Pasifik Selatan belum dapat menghentikan pembahasan isu Papua di kawasan tersebut. Dalam sebuah pertemuan rutin PIF bulan Oktober 2020, para petinggi PIF bahkan telah menyurati *United Nations High Commissioner for Human Rights*, Michelle Bachelet untuk dapat membuka akses terhadap situasi kemanusiaan di Papua (PIF, 2020).

Sementara itu, ULMWP kembali mengajukan keanggotaan penuh MSG pada Juni 2019. Pada tahun 2022, aktivis kemerdekaan Papua Markus Halus menyampaikan bahwa ULMWP berencana kembali mendaftarkan Papua Barat di forum tertinggi MSG sembari menunggu momentum kepemimpinan Vanuatu sebagai aktor yang selalu mendukung kemerdekaan Papua (Yeimo, 2022).

Di tengah pergerakan internasionalisasi isu Papua di Pasifik Selatan yang kian masif, Indonesia mendekati Australia dalam usaha untuk menyelesaikan isu tersebut. Kementerian Pertahanan menjelaskan bahwa Indonesia telah memandang Australia sebagai negara mitra strategis dalam segala bidang (Pramitha, 2017). Melihat letak geografis yang berdekatan, keharmonisan di antara kedua negara merupakan kunci dari hubungan timbal balik yang saling menguntungkan. Dalam menjalin kerja sama dengan Australia, Indonesia berusaha untuk mendapatkan kepentingan pada beberapa sektor seperti bidang keamanan eksternal berupa keamanan maritim, stabilitas keamanan di wilayah Samudera Hindia, penegakan hukum pada isu pembajakan dan perdagangan ilegal, serta isu Papua di kawasan Pasifik Selatan.

Meskipun dekat secara geografis dan mempunyai kepentingan timbal balik yang tinggi, hubungan Indonesia dan Australia bersifat anomali karena mengimplementasikan hubungan yang sensitif dan dinamis (Setyawati & Agussalim, 2016). Kedua negara memiliki perbedaan yang signifikan dalam hal ekonomi, jumlah penduduk, etnis, budaya, dan agama. Perbedaan tersebut menjadi penyebab sulitnya kedua negara untuk berkomunikasi dan memahami kepentingan masing-masing pihak. Hal ini tergambar dari sisi historis yang terbentuk dari hubungan bilateral Indonesia-Australia. Pada tahun 80-an, hubungan kedua negara sempat memanas ketika wartawan *The Sydney Morning Herald*, David Jenkins menulis artikel yang berisi praktik korupsi pemimpin di Indonesia. Namun pada tahun 90-an awal, hubungan kedua negara mencapai titik yang

harmonis seiring dengan menjabatnya Paul Kating sebagai Perdana Menteri Australia yang mampu mengakomodasi hubungan dengan negara-negara tetangganya. Hubungan kedua negara kembali surut ketika di bawah Perdana Menteri John Howard. Australia memegang peran utama dalam menjalankan misi perdamaian di Timor-Timur, yang kemudian melakukan referendum di tahun 1999 menjadi Timor Leste.

Menariknya, kejatuhan hubungan diplomatik dari peristiwa Timor Timur tidak mengakibatkan dampak buruk yang panjang terhadap hubungan Indonesia-Australia seperti yang banyak diprediksi oleh para ahli (Nabbs-Keller, 2020). Pada bulan September 2021, Indonesia dan Australia sepakat memperbarui dan meningkatkan Defence Cooperation Agreement (DCA) menjadi kerja sama pertahanan komprehensif (Kemhan, 2021). Menteri Pertahanan Prabowo Subianto menyatakan bahwa pembaruan kerja sama tersebut dapat menjadi jalan bagi angkatan bersenjata kedua negara dalam melaksanakan latihan militer bersama dan menjadi kesempatan bagi para taruna Indonesia untuk dapat mengenyam pendidikan di akademi militer Australia, yang merupakan pertama kali dalam sejarah hubungan Indonesia-Australia di bidang pertahanan. Pembaruan DCA kedua negara juga meningkatkan penguatan arsitektur kawasan Indo-Pasifik untuk mendukung penguatan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di ekosistem yang damai, stabil, dan sejahtera sesuai dengan arah pembangunan pertahanan negara Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Indonesia semakin menyadari bahwa penguatan *confidence building measures* melalui diplomasi pertahanan dengan Australia merupakan langkah strategis dalam mendapatkan berbagai kepentingan nasional.

Sementara itu, karena alasan geografi, ukuran, dan sejarah, Australia telah lama dikenal memiliki peran kepemimpinan dalam memajukan prospek dan prioritas negara-negara tetangganya di Pasifik (Hill, 2016). Australia dan Pasifik memiliki hubungan yang dekat sekaligus

istimewa yang telah terjalin selama puluhan tahun melalui keterlibatan berkelanjutan, sejarah, nilai-nilai, dan kedekatan budaya (DFAT, 2022). Australia memiliki komitmen dan mendukung aspirasi terhadap Pasifik untuk bekerja sama mewujudkan visi bersama demi kawasan yang stabil, aman dan sejahtera. Namun demikian, penilaian dari Australia sekaligus pengakuan dari masyarakat Pasifik sendiri yang memperlihatkan adanya peningkatan pengaruh aktor luar di kawasan membuat pemerintah Australia secara resmi mengakui bahwa Pasifik Selatan adalah sebuah *contested space* (APH, 2022). Geopolitik Kepulauan Pasifik telah menjadi semakin 'ramai dan kompleks' karena kekuatan eksternal tradisional dan non-tradisional semakin fokus untuk hadir di kawasan ini dan broader Indo-Pacific (Wallis, 2020). Meningkatnya kehadiran kekuatan eksternal ini menimbulkan tantangan bagi Australia, baik dalam hal keamanan maupun dalam hal bagaimana mereka dapat membentuk dan berpotensi membatasi kemampuan Australia untuk bertindak di wilayah tersebut.

Di tengah dinamika internasionalisasi isu Papua dan strategi diplomasi Indonesia terhadap negara-negara di kawasan Pasifik Selatan yang belum menunjukkan hasil yang diharapkan, sikap pemerintah Indonesia yang menggandeng Australia yang sedang menghadapi *contested space* dalam usaha menghadapi internasionalisasi isu Papua di kawasan tersebut merupakan sebuah permasalahan penelitian yang menarik untuk dianalisis dari perspektif diplomasi pertahanan. Selama ini arah diplomasi pertahanan terhadap Pasifik Selatan masih terbatas pada hubungan bilateral seperti kerja sama militer dan penempatan atase pertahanan di Fiji dan Papua Nugini. Sementara keberadaan peran pihak ketiga seperti Australia dalam konteks diplomasi pertahanan belum mendapat perhatian secara komprehensif dari sudut pandang akademis. Untuk itu peneliti menganalisis permasalahan penelitian tersebut di atas dalam sebuah tesis berjudul "*Strategi Diplomasi Pertahanan Indonesia terhadap Posisi Strategis Australia dalam Menghadapi Internasionalisasi Isu Papua di Pasifik Selatan.*"

1.2 Fokus dan Subfokus

Tesis berfokus pada posisi strategis Australia di kawasan Pasifik Selatan dan strategi diplomasi pertahanan Indonesia terhadap Australia dalam menghadapi isu Papua di Pasifik Selatan. Sedangkan subfokus dari penelitian tesis membahas mengenai dinamika lingkungan strategis Pasifik Selatan dan bagaimana posisi strategis Australia di kawasan tersebut berperan dalam usaha pemerintah Indonesia mengeliminasi internasionalisasi isu Papua.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, usaha internasionalisasi isu Papua telah berkembang di kawasan Pasifik Selatan. Aktivis pro kemerdekaan menggunakan pendekatan non kekerasan untuk mendapatkan dukungan dari negara-negara dalam kawasan tersebut. Pembahasan mengenai konflik di Papua telah menjadi agenda rutin dalam forum organisasi regional. Di tengah dinamika isu Papua yang berkembang di Pasifik Selatan, Indonesia berusaha menghadapi ancaman tersebut dengan mendekati diri kepada Australia. Untuk dapat menganalisis sikap Indonesia yang mendekati Australia dalam menghadapi internasionalisasi isu Papua di Pasifik Selatan, peneliti menuliskan rumusan masalah ke dalam dua pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana posisi strategis Australia di kawasan Pasifik Selatan?
- b. Bagaimana strategi diplomasi pertahanan Indonesia terhadap Australia dalam menghadapi internasionalisasi isu Papua di kawasan Pasifik Selatan?

1.4 Tujuan Penelitian

Penulisan rumusan masalah memberikan pedoman bagi peneliti untuk mencapai tujuan penelitian. Setelah menganalisis diplomasi pertahanan Indonesia terhadap Australia dalam menghadapi internasionalisasi isu Papua di kawasan Pasifik Selatan, maka terdapat dua tujuan penelitian yang dicapai dalam tesis ini, yaitu:

- a. Menganalisis posisi strategis Australia di kawasan Pasifik Selatan, dan
- b. Menganalisis strategi diplomasi pertahanan Indonesia terhadap Australia dalam menghadapi isu Papua di kawasan Pasifik Selatan.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Penelitian bermanfaat dalam pengembangan konsep diplomasi pertahanan yang relatif baru. Internasionalisasi isu Papua menunjukkan bahwa bentuk dan pola dari ancaman non tradisional sudah semakin berkembang. Hasil analisis dari penelitian ini bermanfaat terhadap pengembangan ilmu pertahanan dan konsep diplomasi pertahanan untuk menghadapi ancaman non tradisional yang semakin kompleks. Dalam kaitannya dengan internasionalisasi isu Papua di Pasifik Selatan, ancaman non tradisional yang didukung oleh aktor negara dalam suatu kawasan membutuhkan strategi khusus. Perumusan ancaman non tradisional yang datang dari suatu kawasan perlu mempertimbangkan aktor lain dalam hubungan internasional. Diplomasi pertahanan negara terhadap suatu kawasan dapat dilakukan dengan memanfaatkan posisi strategis dari pihak ketiga. Pendekatan kepada posisi strategis pihak ketiga membuat peran diplomasi pertahanan menjadi lebih fleksibel dan efektif. Dengan demikian, penelitian ini dapat menjadi referensi kajian mengenai hubungan antara

ancaman non tradisional, posisi strategis negara, dan diplomasi pertahanan.

1.5.2 Manfaat Praktis

Indonesia dapat memilih kawan dan lawan, namun tidak dapat memilih tetangga. Sebagai negara tetangga di Pasifik, keberadaan Australia tidak dapat dipisahkan dari isu domestik Indonesia. Hasil analisis mengenai strategi diplomasi pertahanan Indonesia terhadap Australia dalam menghadapi internasionalisasi isu Papua di kawasan Pasifik Selatan bermanfaat sebagai bahan masukan dan evaluasi terhadap perumusan kebijakan dan pelaksanaan diplomasi pertahanan untuk menghadapi internasionalisasi isu Papua di kawasan Pasifik Selatan melalui peran Australia.

Pada tataran kebijakan dan perancang strategi, kajian mendalam mengenai posisi strategis Australia dalam internasionalisasi isu Papua di kawasan Pasifik Selatan dapat menjadi sumber informasi utama dalam merumuskan kebijakan dan strategi untuk menghadapi internasionalisasi isu Papua. Sumber informasi tersebut dapat diolah oleh Kementerian Pertahanan dalam menyusun strategi pertahanan menghadapi ancaman non tradisional di kawasan. Selain itu, sumber informasi yang berasal dari hasil penelitian juga dapat dimanfaatkan oleh Kementerian Luar Negeri untuk dalam menyusun kebijakan bilateral Indonesia-Australia yang menguntungkan posisi Indonesia di kawasan Pasifik Selatan.

Untuk tataran pelaksana kebijakan di lapangan, strategi diplomasi pertahanan yang dihasilkan dan dibahas oleh penelitian ini dapat menjadi referensi operasional dalam konteks kerja sama pertahanan Indonesia dengan Australia. Para pelaksana kebijakan lingkup diplomatik seperti diplomat dan atase pertahanan Indonesia dapat menemukan kajian strategi yang bersifat evaluatif untuk dapat melaksanakan fungsi-fungsi diplomasi

yang lebih baik terhadap Australia dan kaitannya dengan usaha eliminasi internasionalisasi isu Papua di Pasifik Selatan.