KAJIAN ILMIAH

Dialog Jakarta–Papua yang Tak Kunjung Terwujud: Pelajaran dari Aceh, Bougainville, dan Mindanao bagi Penyelesaian Damai Konflik Papua

Yakobus Dumupa

18 November 2026

Abstrak

Gagasan dialog Jakarta–Papua sudah beredar lebih dari seperempat abad, sejak Tim 100 bertemu Presiden B. J. Habibie pada Februari 1999. Namun hingga akhir 2026 gagasan itu belum pernah menjadi perundingan resmi antara pihak-pihak yang bertikai. Artikel ini menelusuri sebabnya dengan membandingkan Papua dengan tiga proses damai yang kerap dijadikan rujukan: Aceh di Indonesia, Bougainville di Papua Nugini, dan Mindanao di Filipina. Penelitian ini merupakan riset kepustakaan dengan pendekatan kualitatif dan perbandingan kasus terstruktur. Sumbernya meliputi naskah perjanjian dan undang-undang, laporan lembaga riset dan organisasi internasional, kajian akademik, serta pemberitaan media yang diperiksa silang. Analisis dipandu enam syarat keberhasilan dialog yang diturunkan dari teori kematangan konflik, pengelolaan pihak perusak (spoiler), dan pembangunan perdamaian. Hasilnya menunjukkan bahwa ketiga kasus pembanding sampai ke meja perundingan karena sebagian besar syarat itu terpenuhi pada waktu yang sama: kedua pihak merasakan dorongan untuk berunding, ada wakil yang diakui, ada pihak ketiga yang dipercaya, agendanya menyentuh soal pokok, dan pelaksanaannya dipantau. Di Papua syarat-syarat itu belum pernah bertemu. Pemerintah memandang Papua sebagai urusan pembangunan dalam negeri, sedangkan kelompok prokemerdekaan menuntut agenda status politik dan mediasi internasional. Jarak itu belum dijembatani oleh pihak ketiga yang diterima kedua belah pihak. Artikel ini menyimpulkan bahwa kebuntuan dialog bersumber dari belum adanya kesepakatan tentang siapa yang berunding, apa yang dirundingkan, dan bagaimana caranya, bukan dari kurangnya gagasan. Karena itu, langkah awal yang paling masuk akal adalah "dialog tentang dialog", yakni perundingan pendahuluan untuk menyepakati para pihak, agenda, dan fasilitator.

Kata kunci: dialog Jakarta–Papua; resolusi konflik; Aceh; Bougainville; Mindanao; mediasi pihak ketiga

Abstract

The idea of a Jakarta–Papua dialogue has circulated for more than a quarter of a century, since the Team of 100 met President B. J. Habibie in February 1999. Yet by the end of 2026 it had never become a formal negotiation between the parties to the conflict. This article asks why, by comparing Papua with three peace processes often cited as models: Aceh in Indonesia, Bougainville in Papua New Guinea, and Mindanao in the Philippines. The study is library-based research using a qualitative approach and structured, focused comparison. Sources include peace agreements and statutes, reports by research institutes and international organisations, academic studies, and cross-checked media reporting. The analysis is guided by six conditions for successful dialogue drawn from theories of conflict ripeness, spoiler management, and peacebuilding. The three comparison cases reached the negotiating table because most of these conditions were met at the same time: both sides felt pressure to negotiate, recognised representatives existed, a trusted third party was present, the agenda addressed core issues, and implementation was monitored. In Papua these conditions have never converged. The government treats Papua as a domestic development matter, while pro-independence groups demand an agenda on political status and international mediation, and no third party acceptable to both has bridged that gap. The article concludes that the impasse stems less from a shortage of ideas than from the absence of agreement on who negotiates, what is negotiated, and how. A realistic first step is therefore a "dialogue about dialogue": preliminary talks to agree on the parties, the agenda, and the facilitator.

Keywords: Jakarta–Papua dialogue; conflict resolution; Aceh; Bougainville; Mindanao; third-party mediation

1. Pendahuluan

1.1 Latar belakang

Konflik Papua termasuk konflik terlama di Asia Tenggara yang belum menemukan jalan keluar. Akar-akarnya sebenarnya sudah dipetakan dengan cukup terang. Tim peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dalam Papua Road Map merumuskan empat sumber masalah: sejarah dan status politik integrasi Papua ke dalam Indonesia; kekerasan negara dan pelanggaran hak asasi manusia sejak 1965; kegagalan pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi rakyat; serta marginalisasi dan diskriminasi terhadap orang asli Papua (Widjojo dkk., 2009). Peta jalan itu juga menawarkan cara menanganinya, yaitu dialog. Sejak itu frasa "dialog Jakarta–Papua" menjadi kosakata bersama. Tokoh gereja, akademisi, anggota parlemen, lembaga hak asasi manusia, bahkan sebagian pejabat pemerintah ikut mengucapkannya. Namun kata yang diterima luas belum tentu disepakati isinya.

Kalau ditarik ke belakang, upaya menuju dialog sudah dimulai jauh sebelum istilah itu populer. Pada 26 Februari 1999 Tim 100 yang dipimpin Tom Beanal bertemu Presiden B. J. Habibie di Istana Negara dan menyampaikan keinginan rakyat Papua untuk merdeka. Pertemuan itu tidak berlanjut; pembahasan tentangnya kemudian justru dilarang (Human Rights Watch, 2001). Pemerintahan Abdurrahman Wahid membuka ruang yang lebih lebar, antara lain dengan memulihkan nama Papua dan membantu penyelenggaraan Kongres Papua II pada 2000, tetapi ruang itu menyempit lagi ketika para pemimpin Presidium Dewan Papua ditangkap pada akhir tahun yang sama (Chauvel & Bhakti, 2004). Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua lalu menjadi jawaban Jakarta, sebuah jawaban yang disusun tanpa perundingan dengan kelompok yang menuntut kemerdekaan (McGibbon, 2004).

Dua dasawarsa berikutnya diisi oleh upaya yang datang silih berganti. Pastor Neles Tebay, yang kemudian mengoordinasikan Jaringan Damai Papua, merumuskan gagasan dialog secara sistematis (Tebay, 2009). Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono menawarkan "komunikasi konstruktif" dan membentuk Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat (UP4B) (International Crisis Group [ICG], 2011). Presiden Joko Widodo bertemu tokoh agama Papua pada Agustus 2017 dan menyebut kemungkinan "dialog sektoral" (RNZ, 2017). Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) periode 2017–2022 menandatangani nota kesepahaman Jeda Kemanusiaan Bersama di Jenewa pada November 2022, yang kemudian dicabut oleh komisioner periode berikutnya pada Februari 2023 (Hukumonline, 2023). Pemerintahan Prabowo Subianto menawarkan amnesti pada 2025, tetapi tawaran itu dinilai banyak kalangan tidak akan berarti tanpa dialog (CNN Indonesia, 2025a). Semua upaya itu berhenti sebelum sampai ke meja perundingan.

Sementara itu, kekerasan tidak berhenti. Catatan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) yang dikutip Kompas.com (2023b) menyebut 60.642 warga sipil mengungsi dan 732 orang tewas akibat konflik bersenjata di Papua. Menurut Human Rights Monitor yang dirujuk Pamungkas (2026), jumlah pengungsi internal pada Januari 2026 telah mencapai 105.878 orang. Pada saat yang sama, tiga konflik lain di kawasan yang sama bergerak ke arah yang berbeda. Aceh berdamai melalui Nota Kesepahaman Helsinki pada 2005. Bougainville menggelar referendum pada 2019 dan kini menunggu keputusan parlemen Papua Nugini. Wilayah Bangsamoro di Mindanao menyelenggarakan pemilihan parlemen pertamanya pada September 2026. Perbedaan nasib ini mengundang pertanyaan yang sederhana tetapi sulit dijawab: apa yang dimiliki ketiga wilayah itu dan belum dimiliki Papua?

1.2 Rumusan masalah

Berangkat dari latar belakang itu, artikel ini menjawab tiga pertanyaan.

1. Bagaimana perjalanan upaya menuju dialog Jakarta–Papua dari 1999 sampai 2026, dan di titik mana setiap upaya itu terhenti?
2. Syarat-syarat apa yang memungkinkan proses damai di Aceh, Bougainville, dan Mindanao bergerak dari konflik bersenjata ke perundingan dan kesepakatan?
3. Syarat mana yang belum terpenuhi di Papua, dan apa artinya bagi peluang dialog di masa depan?

1.3 Tujuan dan sumbangan

Tujuan artikel ini adalah menjelaskan kebuntuan dialog Jakarta–Papua secara komparatif, bukan sekadar menegaskan kembali bahwa dialog itu perlu. Kajian tentang dialog Papua selama ini kebanyakan bersifat normatif, yakni menguraikan mengapa dialog dibutuhkan dan bagaimana bentuk idealnya (Tebay, 2009; Widjojo dkk., 2009; Sihaloho dkk., 2022). Perbandingan dengan Aceh memang sudah dilakukan (McGibbon, 2004), tetapi jarang yang menempatkan Papua berdampingan dengan beberapa kasus sekaligus, memakai kerangka yang eksplisit, dan memperbarui datanya hingga perkembangan terakhir. Artikel ini berusaha mengisi celah tersebut. Sumbangannya ada dua. Secara akademik, artikel ini menguji apakah syarat-syarat dialog yang dirumuskan dalam teori resolusi konflik dapat menjelaskan perbedaan nasib keempat wilayah. Secara praktis, artikel ini memetakan syarat yang belum terpenuhi sehingga pembicaraan tentang dialog Papua dapat bergeser dari pertanyaan "perlukah" ke pertanyaan "apa yang harus disiapkan lebih dulu".

2. Tinjauan Pustaka dan Kerangka Analisis

2.1 Dialog, negosiasi, dan perdamaian

Dalam percakapan publik di Indonesia, kata "dialog" sering dipakai untuk hal yang berbeda-beda: pertemuan presiden dengan tokoh masyarakat, forum konsultasi pembangunan, sampai perundingan politik antara pemerintah dan gerakan bersenjata. Studi resolusi konflik membedakan ketiganya dengan lebih tegas. Galtung (1969) memisahkan perdamaian negatif, yaitu berhentinya kekerasan langsung, dari perdamaian positif, yaitu hilangnya kekerasan struktural yang tertanam dalam tatanan sosial dan politik. Pembedaan ini penting bagi Papua karena kekerasan di sana tidak hanya berupa kontak senjata, tetapi juga ketimpangan dan diskriminasi yang berlangsung lama. Dialog yang hanya menghentikan tembak-menembak, tanpa menyentuh akar struktural, akan menghasilkan jeda, bukan damai.

Lederach (1997) menambahkan bahwa perdamaian yang bertahan dibangun di tiga lapis kepemimpinan sekaligus: pemimpin puncak yang berunding, pemimpin menengah seperti tokoh agama, akademisi, dan pemimpin adat yang menjembatani, serta akar rumput yang menanggung akibat konflik sehari-hari. Kerangka ini menjelaskan mengapa banyak inisiatif dialog Papua justru lahir dari lapis menengah, misalnya gereja dan jaringan masyarakat sipil, tetapi tidak pernah naik ke lapis puncak. Dalam artikel ini, "dialog" dipahami dalam arti yang paling sempit dan paling menentukan: perundingan politik yang terstruktur antara pemerintah dan wakil pihak yang menentang kekuasaannya, dengan agenda yang disepakati dan hasil yang mengikat.

2.2 Kematangan konflik

Zartman (2000) berpendapat bahwa para pihak baru mau berunding secara sungguh-sungguh ketika konflik sudah "matang" (ripe). Kematangan itu ditandai oleh dua hal. Pertama, kedua pihak merasakan kebuntuan yang menyakitkan (mutually hurting stalemate): tidak ada yang yakin bisa menang, sementara biaya untuk terus bertikai makin berat. Kedua, keduanya melihat ada jalan keluar (way out) yang masuk akal melalui perundingan. Yang menentukan adalah persepsi, bukan keadaan objektif semata. Konflik bisa saja sangat merugikan, tetapi bila salah satu pihak masih yakin bisa menang atau merasa biayanya masih tertanggung, perundingan tidak akan dimulai. Teori ini sering dipakai untuk menjelaskan Aceh, ketika operasi militer besar-besaran pada 2003–2004 dan bencana tsunami pada akhir 2004 mengubah perhitungan kedua pihak (Aspinall, 2008).

2.3 Pihak perusak dan komitmen

Stedman (1997) menunjukkan bahwa ancaman terbesar bagi proses damai sering datang dari para perusak (spoilers), yakni pemimpin atau kelompok yang merasa kepentingannya terancam oleh perdamaian dan berusaha menggagalkannya. Perusak bisa berada di dalam pemerintahan, di dalam gerakan perlawanan, atau di luar keduanya. Keberhasilan proses damai, menurut Stedman, bergantung pada kemampuan pihak ketiga dan para pendukung perdamaian untuk mengenali jenis perusak dan menanganinya dengan tepat. Braithwaite dkk. (2010) melengkapi pandangan ini dari pengalaman Bougainville. Mereka menunjukkan bahwa perdamaian dibangun bertahap melalui rangkaian komitmen yang saling mengunci, sehingga mundur menjadi lebih mahal daripada maju.

2.4 Kajian terdahulu tentang dialog Papua

Kajian tentang dialog Papua dapat dikelompokkan ke dalam tiga arus. Arus pertama bersifat normatif dan programatik. Tebay (2009) menjelaskan dialog dari sudut pandang orang Papua, termasuk prinsip-prinsipnya dan tahapan persiapannya. Widjojo dkk. (2009) menempatkan dialog sebagai salah satu dari empat agenda besar dalam Papua Road Map, bersama rekognisi, paradigma pembangunan baru, dan rekonsiliasi atas pelanggaran hak asasi manusia. Sihaloho dkk. (2022) membaca narasi dialog dalam kerangka ketahanan nasional dan menemukan bahwa pemerintah pusat dan pihak Papua memahami dialog secara berbeda.

Arus kedua menelaah kebijakan Jakarta. Chauvel dan Bhakti (2004) menguraikan persepsi elite Jakarta yang memandang tuntutan Papua terutama sebagai ancaman terhadap keutuhan negara. McGibbon (2004) membandingkan otonomi khusus Aceh dan Papua dan menyimpulkan bahwa otonomi yang dirancang tanpa perundingan sulit meraih legitimasi. Laporan-laporan ICG (2010, 2011) mencatat bagaimana pendekatan pembangunan berulang kali ditawarkan sebagai pengganti dialog politik. Bertrand (2004) dan King (2004) menempatkan Papua dalam gambaran lebih luas tentang nasionalisme dan konflik etnis di Indonesia setelah Orde Baru.

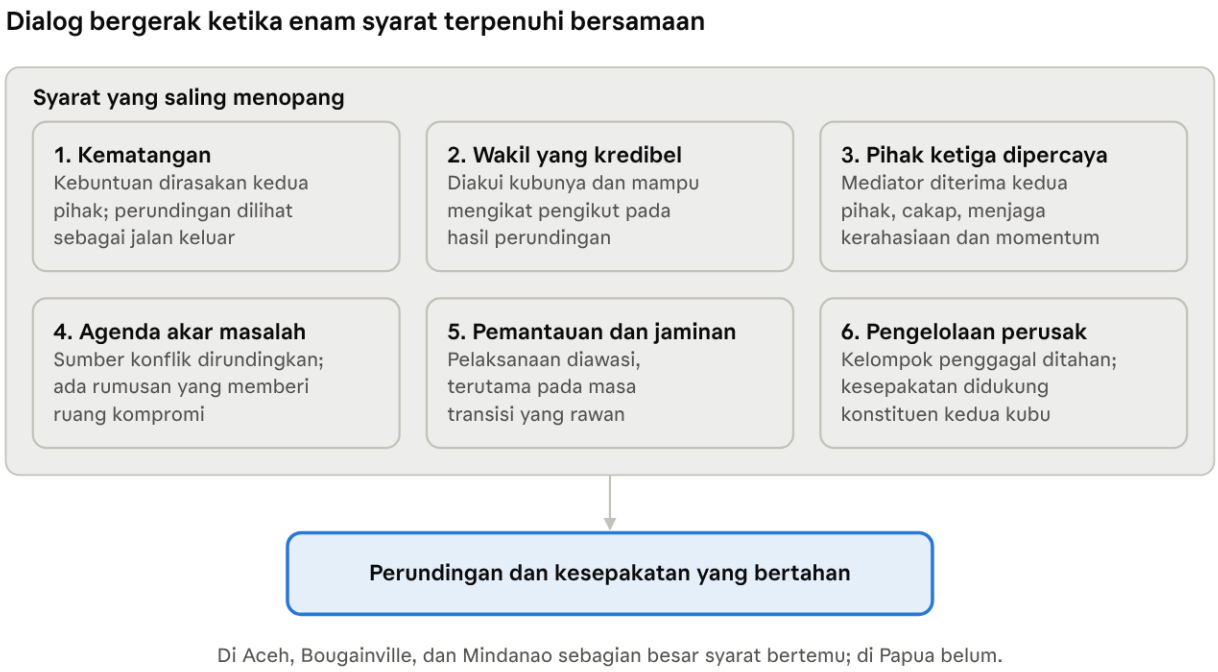
Arus ketiga adalah kajian perbandingan proses damai di kawasan: Aceh (Aspinall, 2008; Feith, 2007; Kingsbury, 2006), Bougainville (Braithwaite dkk., 2010; Regan, 2010), dan Mindanao (Herbolzheimer, 2015). Kajian-kajian ini kaya, tetapi jarang dihubungkan dengan Papua secara sistematis. Celah inilah yang hendak diisi artikel ini.

2.5 Kerangka analisis: enam syarat dialog

Dari teori dan kajian di atas, artikel ini merumuskan enam syarat yang secara bersama-sama memungkinkan konflik separatis bergerak ke meja perundingan dan menghasilkan kesepakatan yang bertahan. Enam syarat ini bukan daftar centang yang harus lengkap sebelum dialog dimulai. Syarat-syarat itu lebih tepat dibaca sebagai kondisi yang saling menopang: makin banyak yang terpenuhi pada saat yang sama, makin besar peluang perundingan berjalan dan bertahan.

1. Kematangan. Kedua pihak merasakan kebuntuan yang merugikan dan melihat perundingan sebagai jalan keluar (Zartman, 2000).
2. Wakil yang kredibel. Ada pihak yang diakui mewakili masing-masing kubu dan mampu mengikat pengikutnya pada hasil perundingan.
3. Pihak ketiga yang dipercaya. Ada mediator atau fasilitator yang diterima kedua pihak, memiliki kemampuan teknis, dan dapat menjaga kerahasiaan serta momentum perundingan.
4. Agenda yang menyentuh akar masalah. Hal-hal yang dirundingkan mencakup sumber konflik, bukan hanya gejalanya, dan ada rumusan yang memberi ruang kompromi bagi kedua pihak.
5. Pemantauan dan jaminan. Ada mekanisme yang mengawasi pelaksanaan kesepakatan, terutama pada masa transisi yang rawan.
6. Pengelolaan perusak dan dukungan konstituen. Para pihak dan pendukungnya mampu menahan kelompok yang berusaha menggagalkan proses, dan kesepakatan didukung oleh konstituen di kedua kubu (Stedman, 1997; Lederach, 1997).

Gambar 1 meringkas kerangka tersebut sebagaimana dipakai dalam analisis.



Gambar 1. Kerangka analisis: enam syarat dialog

Sumber: disusun penulis dari Zartman (2000), Stedman (1997), Lederach (1997), dan Braithwaite dkk. (2010).

Keenam syarat itu dipakai sebagai alat baca, bukan sebagai rumus. Setiap kasus dinilai menurut ada atau tidaknya syarat tersebut pada saat perundingan dimulai, kemudian dibandingkan dengan keadaan Papua.

3. Metode Penelitian

3.1 Pendekatan dan rancangan

Penelitian ini adalah riset kepustakaan dengan pendekatan kualitatif. Seluruh data berasal dari dokumen tertulis; penulis tidak melakukan wawancara atau pengamatan lapangan. Rancangannya mengikuti metode perbandingan terstruktur dan terfokus (structured, focused comparison) yang dirumuskan George dan Bennett (2005). Dalam metode ini, setiap kasus diperiksa dengan seperangkat pertanyaan yang sama, sehingga temuan antarkasus dapat dibandingkan secara sistematis dan tidak sekadar diceritakan berdampingan. Pertanyaan baku yang dipakai di sini diturunkan dari enam syarat dialog pada Gambar 1.

3.2 Pemilihan kasus

Tiga kasus dipilih karena kemiripannya dengan Papua dalam hal-hal yang penting bagi analisis, sekaligus karena hasilnya berbeda. Aceh adalah konflik separatis di dalam negara yang sama, dengan pemerintah pusat dan tentara yang sama, serta kerangka otonomi khusus yang serupa dengan Papua. Bougainville adalah konflik di wilayah Melanesia di negara tetangga terdekat Papua, yang juga menyangkut tambang besar, identitas kultural, dan tuntutan kemerdekaan. Mindanao adalah contoh perundingan panjang yang melewati beberapa kali kegagalan dan melibatkan pihak ketiga internasional secara intensif, termasuk Indonesia sendiri dalam perundingan dengan Front Pembebasan Nasional Moro (MNLF) pada 1990-an. Ketiganya juga berakhir dengan bentuk otonomi atau penentuan status politik yang dirundingkan, sedangkan Papua tidak.

3.3 Sumber data

Sumber data dikelompokkan ke dalam empat jenis.

1. Dokumen primer, yaitu naskah perjanjian damai dan peraturan perundang-undangan: Nota Kesepahaman Helsinki atau Memorandum of Understanding (2005), Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Perjanjian Damai Bougainville (2001), Perjanjian Komprehensif tentang Bangsamoro atau Comprehensive Agreement on the Bangsamoro (2014), Republic Act No. 11054 (2018), serta Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021.
2. Kajian akademik, berupa buku dan artikel jurnal tentang resolusi konflik dan tentang masing-masing kasus.
3. Laporan lembaga, antara lain dari International Crisis Group, Human Rights Watch, United States Institute of Peace, Centre for Humanitarian Dialogue, dan Norwegian Centre for Conflict Resolution.
4. Pemberitaan media dan pernyataan resmi, terutama untuk peristiwa 2017–2026 yang belum banyak dikaji dalam literatur akademik.

3.4 Analisis dan keabsahan

Analisis dilakukan dalam tiga langkah. Pertama, setiap upaya dialog Papua disusun menurut urutan waktu dan dicatat titik berhentinya. Kedua, setiap kasus pembanding diperiksa berdasarkan enam syarat dialog. Ketiga, hasil pemeriksaan itu dibandingkan dalam satu matriks (Tabel 2) untuk melihat pola. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber: fakta penting, seperti tanggal, angka, dan isi kesepakatan, sedapat mungkin diperiksa pada dua sumber atau lebih yang berbeda jenisnya. Untuk peristiwa yang masih berlangsung, data dikunci pada keadaan per 18 November 2026.

3.5 Keterbatasan

Penelitian ini memiliki tiga keterbatasan. Pertama, karena hanya bersandar pada dokumen, penelitian ini tidak menangkap pandangan yang tidak pernah tertulis, termasuk perundingan informal yang sengaja dirahasiakan. Kedua, untuk peristiwa terbaru, penelitian ini bergantung pada pemberitaan media yang mungkin memuat bias redaksi; risiko ini dikurangi dengan membandingkan media dari Jakarta, Papua, dan luar negeri. Ketiga, perbandingan antarkasus selalu menyederhanakan. Setiap konflik memiliki sejarah dan susunan kekuatan yang khas, sehingga temuan artikel ini dimaksudkan sebagai bahan pertimbangan, bukan resep yang bisa disalin begitu saja.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Jejak upaya dialog Papua, 1999–2026

Perjalanan gagasan dialog Papua dapat dibaca sebagai rangkaian pintu yang dibuka lalu ditutup kembali. Pintu pertama terbuka pada 26 Februari 1999, ketika Tim 100 yang dipimpin Tom Beanal diterima Presiden Habibie. Bagi para utusan Papua, pertemuan itu adalah kesempatan menyampaikan aspirasi secara langsung kepada kepala negara, dan mereka menggunakannya untuk menyatakan keinginan merdeka. Bagi Jakarta, pernyataan itu mengejutkan. Presiden meminta para utusan merenungkan kembali tuntutannya, dan tidak lama kemudian pembahasan hasil pertemuan itu di Papua justru dilarang (Human Rights Watch, 2001). Sejak awal sudah tampak pola yang kelak berulang: pertemuan dapat terjadi, tetapi tidak ada kesepakatan tentang apa yang boleh dibicarakan.

Masa Presiden Abdurrahman Wahid membuka pintu lebih lebar. Nama Papua dipulihkan, pengibaran bendera Bintang Kejora ditoleransi dengan syarat tertentu, dan pemerintah membantu pembiayaan Kongres Papua II pada akhir Mei hingga awal Juni 2000. Kongres itu mengukuhkan Presidium Dewan Papua, yang dibentuk dalam Musyawarah Besar Papua pada Februari 2000, sebagai wadah politik yang mendapat pengakuan luas dari masyarakat Papua. Namun keterbukaan itu tidak didukung oleh militer dan sebagian elite di Jakarta. Pada akhir 2000 para pemimpin Presidium ditangkap dengan tuduhan makar (Chauvel & Bhakti, 2004). Ketuanya, Theys Hiyo Eluay, dibunuh pada November 2001 oleh anggota Komando Pasukan Khusus yang kemudian diadili dan dihukum (King, 2004). Pada bulan yang sama, Undang-Undang Otonomi Khusus disahkan. Otonomi khusus menjadi tawaran utama Jakarta, tetapi tawaran itu disusun tanpa melibatkan Presidium sebagai pihak yang berunding (McGibbon, 2004). Selama sepuluh tahun berikutnya, gagasan dialog dipelihara terutama oleh lapis menengah masyarakat. Neles Tebay dan Muridan S. Widjojo menggagas Jaringan Damai Papua, yang menyusun langkah-langkah persiapan dialog dan menggelar Konferensi Perdamaian Papua di Jayapura pada Juli 2011. Konferensi itu merumuskan indikator "Papua tanah damai" dan menunjuk lima tokoh Papua di luar negeri sebagai calon juru runding (ICG, 2011). Pemerintahan Yudhoyono menanggapi dengan "komunikasi konstruktif", membentuk UP4B melalui Peraturan Presiden Nomor 65 dan 66 Tahun 2011, dan menugasi Farid Husain, yang pernah terlibat dalam perundingan Aceh, untuk menjalin kontak dengan berbagai kelompok. Pendekatan ini berangkat dari pembangunan, bukan dari perundingan politik, sehingga tidak menjawab tuntutan kelompok yang menghendaki pembicaraan tentang status (ICG, 2011).

Pada Agustus 2017 Presiden Joko Widodo menerima tokoh agama Papua dan Jaringan Damai Papua di Istana. Pertemuan itu menyepakati Neles Tebay sebagai penghubung, dan Presiden menyebut gagasan "dialog sektoral" yang membahas persoalan per bidang (RNZ, 2017). United Liberation Movement for West Papua (ULMWP), wadah gerakan kemerdekaan yang dibentuk pada 2014, menolak kerangka tersebut karena tidak menyentuh status politik. Gagasan itu kemudian tidak berkembang, terlebih setelah Tebay wafat pada April 2019. Tahun-tahun sesudahnya justru ditandai oleh eskalasi: kekerasan bersenjata di wilayah pegunungan, gelombang protes antirasisme pada Agustus 2019, perubahan Undang-Undang Otonomi Khusus melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021, dan pemekaran provinsi pada 2022. Semuanya diputuskan di Jakarta.

Upaya yang paling dekat dengan bentuk perundingan terjadi pada 2022. Melalui serangkaian pertemuan di Jenewa, Komnas HAM periode 2017–2022, Majelis Rakyat Papua (MRP), Dewan Gereja Papua, dan ULMWP menandatangani nota kesepahaman Jeda Kemanusiaan Bersama pada 11 November 2022.

Kesepakatan itu dirancang untuk menangani pengungsi dan tahanan politik sebagai langkah awal menuju dialog (Kompas.com, 2023a; Human Rights Monitor, 2023). Namun Komnas HAM periode 2022–2027 mencabutnya pada 9 Februari 2023. Alasannya, Komnas HAM bukan pihak dalam konflik sehingga tidak tepat menjadi penanda tangan, dan inisiatif semacam itu lebih tepat diambil oleh pihak yang bertikai (Hukumonline, 2023). Alasan ini secara tidak langsung menunjuk inti persoalan: pemerintah dan sayap bersenjata, yang sesungguhnya bertikai, tidak pernah duduk di meja yang sama.

Di bawah Presiden Prabowo Subianto, pemerintah mengumumkan rencana amnesti pada awal 2025 yang juga menjangkau tahanan politik Papua. Peneliti Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) Cahyo Pamungkas menilai amnesti tanpa dialog tidak akan menyelesaikan akar masalah (CNN Indonesia, 2025a). Amnesti yang akhirnya diberikan pada Agustus 2025 hanya mencakup enam orang terpidana makar, lima di antaranya orang Papua (Human Rights Monitor, 2025). ULMWP menolak dialog yang tidak menempatkan penentuan nasib sendiri di atas meja dan meminta agar perundingan, bila ada, berlangsung di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa (Wenda, 2025). Jaringan Damai Papua mendesak Presiden menunjuk utusan khusus yang dapat berbicara langsung dengan para pihak (Tempo, 2025). Pemerintah memilih jalur percepatan pembangunan melalui Komite Eksekutif Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua, yang dipertemukan dengan Presiden pada Desember 2025 (CNN Indonesia, 2025b). Jalur ini melanjutkan pola lama. Antara 2002 dan 2021 saja, dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur untuk Papua dan Papua Barat telah mencapai Rp138,65 triliun (Bisnis.com, 2021), tetapi besarnya dana tidak dengan sendirinya mengubah tuntutan politik.

Tabel 1 merangkum rangkaian upaya tersebut.

Tabel 1. Upaya menuju dialog Jakarta–Papua, 1999–2026

Tahun	Inisiatif	Pihak utama	Titik berhenti
1999	Pertemuan Tim 100 dengan Presiden Habibie	Tim 100, Presiden dan menteri	Tuntutan merdeka disampaikan; tidak ada tindak lanjut, pembahasan dilarang
2000–2001	Keterbukaan Abdurrahman Wahid; Kongres Papua II	Presiden, Presidium Dewan Papua	Pemimpin Presidium ditangkap; Theys Eluay dibunuh; otonomi khusus ditetapkan sepihak
2009–2011	Jaringan Damai Papua; Konferensi Perdamaian Papua	Masyarakat sipil, gereja, akademisi	Indikator damai dan calon juru runding ditetapkan; tidak ditanggapi sebagai perundingan
2011–2012	UP4B, komunikasi konstruktif, utusan khusus	Pemerintah Yudhoyono	Pendekatan pembangunan; status politik tidak dibahas
2017–2019	Pertemuan Presiden Joko Widodo dengan tokoh agama	Presiden, Jaringan Damai Papua	"Dialog sektoral" ditolak ULMWP; terhenti setelah Tebay wafat
2022–2023	Jeda Kemanusiaan Bersama di Jenewa	Komnas HAM, MRP, Dewan Gereja Papua, ULMWP	Dicabut Komnas HAM periode baru, Februari 2023
2025–2026	Rencana amnesti; Komite Eksekutif Otonomi Khusus	Pemerintah Prabowo	Amnesti terbatas; seruan utusan khusus belum dijawab

Sumber: diolah dari Human Rights Watch (2001), Chauvel dan Bhakti (2004), ICG (2011), RNZ (2017), Hukumonline (2023), Human Rights Monitor (2025), dan Tempo (2025).

4.2 Aceh: dari dua kegagalan ke Helsinki

Konflik antara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) berlangsung hampir tiga dasawarsa sejak 1976 dan merenggut belasan ribu jiwa. Yang sering dilupakan, kesepakatan Helsinki bukan upaya pertama. Pada 2000, dengan fasilitasi Henry Dunant Centre (kini Centre for Humanitarian Dialogue), kedua pihak menyepakati "Jeda Kemanusiaan", istilah yang dua dasawarsa kemudian dipakai lagi untuk Papua. Pada Desember 2002 lembaga yang sama memfasilitasi Perjanjian Penghentian Permusuhan (Cessation of Hostilities Agreement). Kedua kesepakatan itu runtuh, dan pada Mei 2003 pemerintah memberlakukan darurat militer (Aspinall, 2008).

Kegagalan itu menjadi pelajaran. Operasi militer 2003–2004 melemahkan GAM secara signifikan, tetapi tidak menghabisinya. Pemerintahan baru di bawah Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla, yang dilantik pada Oktober 2004, sudah menjajaki kontak dengan pimpinan GAM sebelum bencana terjadi (Kingsbury, 2006). Tsunami pada 26 Desember 2004, yang menewaskan lebih dari seratus ribu orang di Aceh, mempercepat perhitungan kedua pihak dan membawa perhatian internasional yang besar. Dalam bahasa Zartman (2000), konflik itu telah matang: GAM tidak mungkin menang secara militer, pemerintah tidak dapat menuntaskan pemberontakan dengan biaya yang dapat diterima, dan keduanya melihat jalan keluar.

Perundingan difasilitasi Crisis Management Initiative pimpinan mantan Presiden Finlandia Martti Ahtisaari dan berlangsung dalam lima putaran antara Januari dan Juli 2005. Dua prinsip menentukan jalannya. Pertama, "tidak ada yang disepakati sampai semuanya disepakati", sehingga para pihak dapat membahas soal sulit tanpa takut terikat secara prematur. Kedua, perundingan bergerak dari tuntutan kemerdekaan dan otonomi khusus menuju rumusan baru, yaitu self-government, yang memberi ruang kepada GAM untuk berpolitik secara sah, termasuk melalui partai politik lokal (Kingsbury, 2006). Nota Kesepahaman ditandatangani pada 15 Agustus 2005. Pelaksanaannya dipantau Aceh Monitoring Mission yang dibentuk Uni Eropa bersama lima negara ASEAN dari 15 September 2005 hingga 15 Desember 2006. Misi ini mengawasi penyerahan senjata GAM dan penarikan pasukan nonorganik (Feith, 2007). Kesepakatan itu kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Aceh bukan kisah tanpa cacat. Pengadilan hak asasi manusia dan komisi kebenaran yang dijanjikan tertinggal jauh, sehingga sebagian korban merasa damai dibeli dengan mengorbankan keadilan (Aspinall, 2008). Meski begitu, sudah lebih dari dua puluh tahun Aceh tidak kembali ke konflik bersenjata.

4.3 Bougainville: damai bertahap dan referendum yang masih menunggu

Perang di Bougainville pecah pada 1988, dipicu sengketa atas tambang tembaga Panguna, dan berlangsung sekitar satu dasawarsa. Jumlah korban jiwa diperkirakan mencapai belasan ribu hingga sekitar dua puluh ribu orang. Proses damai dimulai dari pertemuan di Burnham, Selandia Baru, pada 1997, yang disusul gencatan senjata permanen pada 1998. Kehadiran internasional di Bougainville dirancang sengaja ringan. Kelompok pemantau dari Selandia Baru, Australia, Fiji, dan Vanuatu bekerja tanpa senjata, sementara PBB membuka kantor politik kecil untuk mendampingi proses (Regan, 2010).

Perjanjian Damai Bougainville yang ditandatangani pada 30 Agustus 2001 bertumpu pada tiga pilar yang saling mengunci: otonomi yang luas, referendum tentang status politik yang ditunda hingga 10–15 tahun setelah pemerintahan otonom terbentuk, dan pemusnahan senjata. Rancangan ini menunjukkan apa yang disebut Braithwaite dkk. (2010) sebagai arsitektur komitmen. Setiap pihak memperoleh sesuatu yang

penting baginya, tetapi baru setelah memenuhi kewajibannya sendiri. Penundaan referendum juga memberi waktu bagi kedua pihak untuk membangun kepercayaan.

Referendum akhirnya digelar pada akhir 2019, dan 97,7 persen pemilih memilih merdeka. Akan tetapi, perjanjian 2001 menetapkan bahwa hasil referendum harus diputuskan oleh parlemen nasional Papua Nugini. Tahap inilah yang berlarut-larut. Pemerintah Papua Nugini dan Bougainville menandatangani Kesepakatan Melanesia pada Juni 2025 yang mengakui keabsahan referendum (The Diplomat, 2026). Hasil referendum baru dibawa ke parlemen pada Agustus 2026, dan pemungutan suaranya berkali-kali ditunda (Mathieson, 2026). Setelah debat pada Oktober, parlemen menunda sidang hingga 24 November 2026, ketika pemungutan suara diharapkan dimulai. Keputusan untuk meratifikasi memerlukan dukungan tiga perempat anggota parlemen (ABC Pacific, 2026). Bougainville memperlihatkan dua sisi sekaligus. Perundingan yang baik dapat menghentikan perang dan membuka jalan menuju penentuan status, tetapi kesepakatan yang menunda soal paling sulit akan berhadapan lagi dengan soal itu di kemudian hari.

4.4 Mindanao: perundingan panjang dan transisi yang tersendat

Konflik bersenjata di Mindanao bagian barat telah berlangsung sejak awal 1970-an dan menewaskan puluhan ribu orang. Proses damainya berlapis. Pemerintah Filipina lebih dulu berdamai dengan MNLF melalui Perjanjian Tripoli (1976) dan Perjanjian Damai Final (1996). Perjanjian yang terakhir difasilitasi Indonesia atas nama Organisasi Konferensi Islam. Front Pembebasan Islam Moro (MILF), yang menolak kesepakatan itu, berunding dengan pemerintah sejak 1997, dengan Malaysia sebagai fasilitator sejak 2001 (Herbolzheimer, 2015).

Jalannya tidak mulus. Memorandum Kesepakatan tentang Wilayah Leluhur (MOA-AD) yang hampir ditandatangani pada 2008 dibatalkan Mahkamah Agung Filipina, dan pembatalan itu memicu kekerasan baru. Perundingan diselamatkan oleh dua inovasi. Pertama, Tim Pemantau Internasional di lapangan menjaga gencatan senjata. Kedua, Kelompok Kontak Internasional (International Contact Group) yang unik menggabungkan negara dan organisasi nonpemerintah sebagai pendamping perundingan (Herbolzheimer, 2015). Perjanjian Komprehensif tentang Bangsamoro akhirnya ditandatangani pada 27 Maret 2014, sekitar tujuh belas tahun setelah perundingan dimulai. Undang-undang organiknya, Republic Act No. 11054, baru disahkan pada 2018 setelah sempat tertahan oleh insiden Mamasapano pada 2015. Daerah Otonom Bangsamoro di Mindanao Muslim (BARMM) terbentuk melalui plebisit pada 2019.

Masa transisi ternyata lebih panjang dari rencana. Mahkamah Agung Filipina mengeluarkan Provinsi Sulu dari wilayah BARMM pada 2024 (Province of Sulu v. Medialdea, 2024), dan pemilihan parlemen pertama beberapa kali ditunda. Pemilihan itu akhirnya digelar pada 14 September 2026 dan menghasilkan parlemen tanpa mayoritas tunggal (Al Jazeera, 2026). Pada 30 Oktober 2026 parlemen memilih Abdulraof Macacua, tokoh senior MILF, sebagai Ketua Menteri pertama hasil pemilihan (Gulf News, 2026). Mindanao menunjukkan bahwa perundingan yang gagal belum tentu berakhir. Asalkan ada pihak ketiga yang tekun dan mekanisme yang menjaga gencatan senjata, perundingan dapat dihidupkan kembali. Mindanao juga menunjukkan bahwa penandatanganan baru awal dari pekerjaan yang lebih panjang (Bahuet, 2026).

4.5 Perbandingan empat wilayah

Tabel 2 menempatkan keempat wilayah berdampingan menurut unsur-unsur yang paling menentukan dalam kerangka analisis.

Tiga pola muncul dari tabel itu. Pola pertama: di ketiga kasus pembanding, perundingan dimulai setelah ada peristiwa atau keadaan yang mengubah perhitungan kedua pihak sekaligus, entah bencana, kebuntuan militer, atau kegagalan yang terlalu mahal untuk diulang. Pola kedua: tidak satu pun dari ketiga perundingan itu berjalan tanpa pihak ketiga. Bentuknya berbeda-beda, dari lembaga swasta, negara tetangga, hingga gabungan negara dan organisasi nonpemerintah, tetapi semuanya diterima oleh kedua belah pihak. Pola ketiga: kesepakatan di ketiga wilayah menemukan rumusan yang memungkinkan kedua pihak mengklaim keberhasilan. Pemerintah mempertahankan kedaulatan atau setidaknya proses konstitusionalnya, sementara gerakan perlawanan memperoleh kekuasaan politik yang nyata. Papua berbeda pada ketiga pola itu.

Tabel 2. Perbandingan proses damai Aceh, Bougainville, Mindanao, dan Papua

Aspek	Aceh	Bougainville	Mindanao	Papua
Masa konflik bersenjata	1976–2005	1988–1998	Awal 1970-an–2014	1960-an–sekarang
Pendorong perundingan	Dua kegagalan, operasi militer, pemerintahan baru, tsunami	Kebuntuan militer dan kelelahan perang	Kegagalan MOA-AD 2008, tekanan untuk menghidupkan kembali perundingan	Belum ada dorongan yang dirasakan kedua pihak
Pihak yang berunding	Pemerintah RI dan GAM	Pemerintah Papua Nugini dan para pemimpin Bougainville	Pemerintah Filipina dan MILF	Belum disepakati
Pihak ketiga	Crisis Management Initiative (Martti Ahtisaari)	Selandia Baru, Australia, PBB	Malaysia dan Kelompok Kontak Internasional	Tidak ada yang diterima kedua pihak
Rumusan kompromi	Self-government dan partai lokal	Otonomi dan referendum yang ditunda	Daerah otonom Bangsamoro	Otonomi khusus ditetapkan sepihak
Pemantauan	Aceh Monitoring Mission (Uni Eropa dan lima negara ASEAN)	Kelompok pemantau regional tanpa senjata; kantor politik PBB	Tim Pemantau Internasional dan tim pemantau pihak ketiga	Tidak ada
Keadaan 2026	Damai bertahan; keadilan transisional tertinggal	Menunggu ratifikasi parlemen atas hasil referendum	Parlemen hasil pemilihan pertama terbentuk	Kekerasan dan pengungsian berlanjut

Sumber: diolah dari Aspinall (2008), Feith (2007), Kingsbury (2006), Regan (2010), Braithwaite dkk. (2010), Herbolzheimer (2015), ABC Pacific (2026), Al Jazeera (2026), dan Tabel 1.

4.6 Membaca kebuntuan Papua melalui enam syarat

Kematangan. Syarat ini belum terpenuhi karena kedua pihak belum merasakan kebuntuan yang sama-sama menyakitkan. Dari sudut pandang Jakarta, konflik bersenjata terpusat di sejumlah kabupaten pegunungan, biaya politiknya di tingkat nasional relatif terkendali, dan tekanan internasional terbatas (Chauvel & Bhakti, 2004; ICG, 2010). Pemerintah juga masih yakin bahwa pembangunan dan otonomi khusus pada akhirnya akan meredam tuntutan politik, sebagaimana terlihat dari kesinambungan kebijakan sejak 2001 hingga pembentukan Komite Eksekutif pada 2025. Dari sudut pandang gerakan kemerdekaan, perjuangan dipandang sebagai perjuangan jangka panjang yang dapat diteruskan melalui diplomasi di Pasifik dan forum internasional. Dalam keadaan seperti ini, tidak ada pihak yang melihat perundingan sebagai jalan keluar yang lebih baik daripada keadaan sekarang. Dalam istilah Zartman (2000), yang ada adalah kebuntuan yang menyakitkan bagi rakyat sipil, tetapi belum bagi para pengambil keputusan.

Wakil yang kredibel. Di Aceh, GAM memiliki kepemimpinan yang relatif terpusat sehingga penanda tangan di Helsinki mampu mengikat para komandan di lapangan. Di Papua, perlawanan terbagi ke dalam beberapa wadah: ULMWP di jalur politik dan diplomasi, Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat (TPNPB) di jalur bersenjata dengan komando wilayah yang beragam, serta lembaga representasi kultural seperti Majelis Rakyat Papua, gereja, dan dewan adat. Hubungan di antara wadah-wadah ini tidak selalu searah. Kesulitan utusan pemerintah memetakan siapa yang dapat diajak bicara sudah dicatat sejak 2011 (ICG, 2011). Persoalan ini tidak hanya ada di pihak Papua. Pencabutan nota Jeda Kemanusiaan oleh Komnas HAM periode baru menunjukkan bahwa di pihak negara pun tidak ada satu suara yang berwenang membuat komitmen atas nama negara (Hukumonline, 2023).

Pihak ketiga yang dipercaya. Inilah barangkali jarak terlebar. Pemerintah Indonesia sejak lama menolak keterlibatan pihak asing dalam urusan Papua karena khawatir hal itu menjadi pintu internasionalisasi, terutama karena status Papua di dalam Indonesia berakar pada proses yang diawasi PBB pada 1960-an. Sebaliknya, ULMWP justru menuntut perundingan di bawah PBB (Wenda, 2025). Pihak ketiga dari dalam negeri, seperti tokoh gereja dan Jaringan Damai Papua, dipercaya oleh banyak orang Papua, tetapi tidak pernah mendapat mandat resmi dari pemerintah untuk memfasilitasi perundingan. Satu-satunya keterlibatan lembaga mediasi internasional, yakni dalam proses Jeda Kemanusiaan 2022, berlangsung singkat dan tidak melibatkan pemerintah maupun TPNPB secara langsung (Human Rights Monitor, 2023). Pengalaman Aceh menunjukkan bahwa Indonesia pernah menerima fasilitator asing, tetapi penerimaan itu didahului kompromi bahwa perundingan berlangsung dalam kerangka negara kesatuan (Kingsbury, 2006).

Agenda yang menyentuh akar masalah. Pemerintah menawarkan agenda pembangunan, kesejahteraan, dan penguatan otonomi khusus. ULMWP menuntut agenda penentuan nasib sendiri. Di antara keduanya, Papua Road Map memetakan empat sumber masalah yang dapat menjadi agenda jalan tengah: sejarah dan status politik, pelanggaran hak asasi manusia, kegagalan pembangunan, serta marginalisasi orang asli Papua (Widjojo dkk., 2009). Masalahnya, soal pertama, yaitu sejarah dan status politik, adalah soal yang paling dihindari Jakarta tetapi paling dituntut gerakan kemerdekaan. Di Aceh, kebuntuan serupa dipecahkan dengan rumusan self-government. Di Papua, rumusan penjembatan semacam itu belum pernah dirundingkan. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sebenarnya memuat sejumlah unsur yang dapat menjadi bahan kompromi, seperti pengakuan lambang daerah sebagai simbol kultural, MRP, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Namun karena ditetapkan tanpa perundingan, undang-undang itu tidak dianggap sebagai hasil kesepakatan oleh pihak yang paling perlu diyakinkan (McGibbon, 2004).

Pemantauan dan jaminan. Syarat ini baru relevan setelah ada kesepakatan, dan Papua belum sampai ke tahap itu. Namun ketiadaannya ikut menjelaskan mengapa langkah-langkah kecil pun sulit bertahan. Jeda Kemanusiaan 2022 tidak memiliki tim pelaksana yang terbentuk sebelum masa berlakunya habis (Human Rights Monitor, 2023), dan tidak ada mekanisme gencatan senjata yang dapat diawasi. Di Mindanao, Tim Pemantau Internasional menjaga kepercayaan bahkan ketika perundingan politik buntu. Mekanisme seperti itu belum pernah ada di Papua.

Pengelolaan perusak dan dukungan konstituen. Setiap proses damai menghadapi perusak, dan Papua tidak terkecuali. Di pihak negara, ada kalangan yang memandang dialog sebagai bentuk kelemahan atau ancaman terhadap kedaulatan. Ada pula kemungkinan bahwa sebagian kepentingan ekonomi dan keamanan lebih diuntungkan oleh keadaan sekarang daripada oleh perubahan. Di pihak gerakan kemerdekaan, ada kelompok yang menolak perundingan apa pun yang tidak berujung pada kemerdekaan. Stedman (1997) membedakan perusak terbatas, yang tuntutannya dapat diakomodasi, dari perusak total, yang hanya dapat diisolasi. Di Papua, pembedaan ini belum pernah dilakukan secara sistematis karena prosesnya sendiri belum dimulai. Pada saat yang sama, dukungan publik di tingkat nasional terhadap dialog Papua belum terbangun sekuat dukungan terhadap perdamaian Aceh setelah tsunami.

4.7 Batas perbandingan

Perbandingan ini tidak dimaksudkan untuk menyatakan bahwa Papua harus meniru salah satu dari tiga kasus. Ada setidaknya tiga perbedaan mendasar yang perlu diakui. Pertama, persoalan status politik Papua memiliki dimensi internasional yang lebih tebal daripada Aceh karena integrasinya melalui Perjanjian New York 1962 dan Penentuan Pendapat Rakyat 1969 berlangsung di bawah pengawasan PBB. Karena itu, agenda sejarah di Papua jauh lebih peka. Kedua, pengalaman lepasnya Timor Timur melalui referendum 1999 membuat model Bougainville, yaitu referendum yang ditunda, hampir pasti ditolak oleh Jakarta dalam waktu dekat. Ketiga, gerakan Papua lebih terfragmentasi daripada GAM atau MILF, sehingga persoalan perwakilan harus diselesaikan lebih dulu.

Meski demikian, ada pelajaran yang dapat dipindahkan tanpa mengabaikan perbedaan itu. Prinsip "tidak ada yang disepakati sampai semuanya disepakati" memberi ruang membahas soal sulit tanpa risiko politik yang prematur. Rumusan kompromi yang memungkinkan kedua pihak mengklaim keberhasilan dapat dicari, sebagaimana self-government di Aceh. Kehadiran pihak ketiga dapat dirancang secara bertahap dan terbatas, misalnya dari lembaga mediasi swasta atau negara tetangga di kawasan, seperti Selandia Baru dan Australia di Bougainville, tanpa harus langsung melibatkan PBB. Kehadiran pemantau yang ringan dan tanpa senjata juga dapat menjaga kepercayaan pada tahap awal (Regan, 2010). Yang paling penting, ketiga kasus pembanding menunjukkan bahwa perundingan resmi hampir selalu didahului oleh tahap prapenjajakan: kontak informal, pertemuan rahasia, dan kesepakatan tentang tata cara. Tahap inilah yang tidak pernah benar-benar dilalui Papua.

5. Kesimpulan dan Rekomendasi

5.1 Kesimpulan

Artikel ini berangkat dari pertanyaan mengapa dialog Jakarta–Papua, yang sudah dibicarakan sejak 1999, tidak pernah terwujud sebagai perundingan resmi. Penelusuran atas tujuh upaya utama dari 1999 sampai 2026 menunjukkan pola yang konsisten. Setiap upaya terhenti di titik yang sama: sebelum para pihak menyepakati siapa yang berunding, apa yang dirundingkan, dan siapa yang memfasilitasi. Pertemuan memang terjadi berkali-kali, tetapi pertemuan bukan perundingan.

Perbandingan dengan Aceh, Bougainville, dan Mindanao memperlihatkan bahwa ketiga wilayah itu sampai ke meja perundingan karena sebagian besar syarat dialog terpenuhi pada waktu yang sama. Kedua pihak merasakan kebuntuan yang merugikan, ada wakil yang mampu mengikat pengikutnya, ada pihak ketiga yang diterima bersama, ada rumusan kompromi yang memungkinkan kedua pihak mengklaim keberhasilan, dan ada pemantau yang menjaga pelaksanaan. Ketiga proses itu juga tidak sempurna. Aceh menunda keadilan bagi korban, Bougainville masih menunggu keputusan parlemen atas hasil referendumnya, dan Mindanao menjalani transisi yang lebih panjang dari rencana. Namun di ketiga wilayah itu perang sudah berganti dengan politik.

Di Papua, keenam syarat itu belum pernah bertemu. Pemerintah belum melihat dialog politik sebagai jalan keluar yang lebih baik daripada pembangunan dan otonomi khusus, sedangkan gerakan kemerdekaan belum melihat perundingan dalam kerangka negara sebagai jalan keluar yang lebih baik daripada perjuangan jangka panjang. Wakil kedua pihak belum terkonsolidasi. Tidak ada pihak ketiga yang diterima bersama. Agenda yang paling peka, yaitu sejarah dan status politik, belum menemukan rumusan penjembatan. Karena itu, kebuntuan dialog Papua lebih tepat dipahami sebagai ketiadaan kesepakatan tentang syarat-syarat dialog, bukan ketiadaan gagasan atau niat baik. Selama syarat-syarat itu belum dibangun, setiap tawaran baru, entah amnesti, dana, atau lembaga baru, akan cenderung berakhir di titik yang sama dengan tawaran sebelumnya.

5.2 Rekomendasi

Berdasarkan temuan tersebut, artikel ini mengajukan lima rekomendasi.

1. Mulai dengan dialog tentang dialog. Sebelum perundingan substantif, perlu ada tahap prapenjajakan yang tertutup untuk menyepakati para pihak, tata cara, agenda awal, dan fasilitator. Pemerintah dapat membuka tahap ini dengan menunjuk utusan khusus presiden yang memiliki mandat jelas dan akses langsung kepada presiden, sebagaimana diusulkan Jaringan Damai Papua (Tempo, 2025) dan sebagaimana pernah ditempuh dalam proses Aceh.

2. Konsolidasikan perwakilan di kedua pihak. Di pihak Papua, ULMWP, TPNPB, Majelis Rakyat Papua, gereja, dan dewan adat perlu menyepakati tim juru runding bersama atau setidaknya mekanisme konsultasi yang mengikat. Di pihak negara, kewenangan untuk berunding perlu ditetapkan pada satu lembaga yang mampu membuat komitmen atas nama pemerintah, agar kejadian seperti pencabutan Jeda Kemanusiaan tidak terulang.

3. Bangun kehadiran pihak ketiga secara bertahap. Fasilitator dari dalam negeri yang dipercaya orang Papua, terutama gereja, dapat dipadukan dengan lembaga mediasi internasional yang bekerja secara senyap. Indonesia memiliki preseden menerima fasilitator seperti ini di Aceh. Kehadiran pihak ketiga juga tidak harus langsung berarti PBB; Bougainville menunjukkan peran yang dapat dimainkan negara tetangga di kawasan.

4. Mulai dari agenda kemanusiaan, tetapi jangan berhenti di sana. Pengungsi, tahanan politik, dan akses kemanusiaan adalah titik masuk yang paling mungkin disepakati. Jeda kemanusiaan yang baru perlu melibatkan pemerintah dan TPNPB secara langsung sebagai pihak yang bertikai. Namun agenda kemanusiaan perlu dirancang sebagai pintu menuju empat soal pokok dalam Papua Road Map, dengan prinsip "tidak ada yang disepakati sampai semuanya disepakati".

5. Perluas penelitian. Riset kepustakaan ini perlu dilengkapi dengan penelitian lapangan, termasuk wawancara dengan para pelaku proses damai di Aceh, Bougainville, dan Mindanao serta dengan para

pihak di Papua, untuk memahami perundingan informal yang tidak pernah tercatat dalam dokumen.

Dialog bukan jaminan damai. Pengalaman tiga wilayah tetangga menunjukkan bahwa perundingan bisa gagal, tertunda, atau menyisakan pekerjaan rumah yang panjang. Namun pengalaman yang sama juga menunjukkan bahwa tanpa perundingan, konflik separatis tidak berakhir. Konflik itu hanya berpindah tempat dan berganti generasi.

Daftar Pustaka

ABC Pacific. (2026). PNG Parliament vote on Bougainville independence expected in late November [Siaran radio]. Pacific Beat. https://www.abc.net.au/pacific/programs/pacificbeat/bougainnville-update/107317752

Al Jazeera. (2026, 15 September). Election in Philippines' Bangsamoro region ends in hung parliament. https://www.aljazeera.com/news/2026/9/15/election-in-philippines-bangsamoro-region-ends-in-hung-parliament

Aspinall, E. (2008). Peace without justice? The Helsinki peace process in Aceh. Centre for Humanitarian Dialogue.

Bahuet, C. (2026, 29 September). BARMM's first parliamentary elections: A milestone for peace, democracy and development. United Nations Development Programme. https://www.undp.org/philippines/blog/barmms-first-parliamentary-elections-milestone-peace-democracy-and-development

Bertrand, J. (2004). Nationalism and ethnic conflict in Indonesia. Cambridge University Press.

Bisnis.com. (2021, 8 April). Kemenkeu: 20 tahun terakhir, dana otsus Papua capai Rp138,65 triliun. https://ekonomi.bisnis.com/read/20210408/10/1378286/kemenkeu-20-tahun-terakhir-dana-otsus-papua-capai-rp13865-triliun

Braithwaite, J., Charlesworth, H., Reddy, P., & Dunn, L. (2010). Reconciliation and architectures of commitment: Sequencing peace in Bougainville. ANU E Press.

Chauvel, R., & Bhakti, I. N. (2004). The Papua conflict: Jakarta's perceptions and policies (Policy Studies No. 5). East-West Center Washington.

CNN Indonesia. (2025a, 7 Februari). Amnesti untuk tapol Papua tak berarti tanpa dialog. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20250207074726-20-1195550/amnesti-untuk-tapol-papua-tak-berarti-tanpa-dialog

CNN Indonesia. (2025b, 16 Desember). Prabowo colek Purbaya, ingin dana otsus Papua 2026 tak turun. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20251216204952-20-1307579/prabowo-colek-purbaya-ingin-dana-otsus-papua-2026-tak-turun

Comprehensive Agreement on the Bangsamoro. (2014, 27 Maret). Pemerintah Republik Filipina dan Moro Islamic Liberation Front.

Feith, P. (2007). The Aceh peace process: Nothing less than success (Special Report No. 184). United States Institute of Peace.

Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. Journal of Peace Research, 6(3), 167–191. https://doi.org/10.1177/002234336900600301

George, A. L., & Bennett, A. (2005). Case studies and theory development in the social sciences. MIT Press.

Gulf News. (2026, 30 Oktober). Philippines: Macacua elected first BARMM Chief Minister in 51–27 vote. https://gulfnews.com/world/asia/philippines/philippines-macacua-elected-first-barmm-chief-minister-in-5127-vote-1.500730560

Herbolzheimer, K. (2015). The peace process in Mindanao, the Philippines: Evolution and lessons learned. Norwegian Centre for Conflict Resolution.

Hukumonline. (2023, 9 Februari). 4 sikap Komnas HAM tentang jeda kemanusiaan di Papua. https://www.hukumonline.com/berita/a/4-sikap-komnas-ham-tentang-jeda-kemanusiaan-di-papua-lt63e4b72c0fc8c/

Human Rights Monitor. (2023). West Papua: Humanitarian pause not implemented after three months. https://humanrightsmonitor.org/news/west-papua-humanitarian-pause-not-implemented-after-three-months/

Human Rights Monitor. (2025). President's amnesty decision raises questions about political prisoner rights. https://humanrightsmonitor.org/news/presidents-amnesty-decision-raises-questions-about-political-prisoner-rights/

Human Rights Watch. (2001). Indonesia: Violence and political impasse in Papua (Vol. 13, No. 2[C]).

International Crisis Group. (2010). Indonesia: The deepening impasse in Papua (Asia Briefing No. 108).

International Crisis Group. (2011). Indonesia: Hope and hard reality in Papua (Asia Briefing No. 126).

King, P. (2004). West Papua and Indonesia since Suharto: Independence, autonomy or chaos? UNSW Press.

Kingsbury, D. (2006). Peace in Aceh: A personal account of the Helsinki peace process. Equinox Publishing.

Kompas.com. (2023a, 22 Februari). KontraS sebut perjanjian jeda kemanusiaan Komnas HAM gagal berikan solusi untuk konflik Papua. https://nasional.kompas.com/read/2023/02/22/12484751/kontras-sebut-perjanjian-jeda-kemanusiaan-komnas-ham-gagal-berikan-solusi

Kompas.com. (2023b, 22 Februari). KontraS sebut 60.642 warga sipil mengungsi dan 732 tewas akibat konflik. https://nasional.kompas.com/read/2023/02/22/13301631/kontras-sebut-60642-warga-sipil-mengungsi-dan-732-tewas-akibat-konflik

Lederach, J. P. (1997). Building peace: Sustainable reconciliation in divided societies. United States Institute of Peace Press.

Mathieson, A. (2026, 31 Agustus). PNG parliament delays vote for Bougainville independence. National Indigenous Times. https://nit.com.au/31-08-2026/26202/pngs-parliament-delays-the-vote-for-bougainville-independence-further

McGibbon, R. (2004). Secessionist challenges in Aceh and Papua: Is special autonomy the solution? (Policy Studies No. 10). East-West Center Washington.

Memorandum of understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement. (2005, 15 Agustus).

Pamungkas, C. (2026, 9 Februari). Pathways to peace in West Papua: The need for a humanitarian pause and inclusive dialogue. Asia Pacific Solidarity Network. https://www.asia-pacific-solidarity.net/news/2026-02-09/pathways-peace-west-papua-need-humanitarian-pause-and-inclusive-dialogue.html

Perjanjian Damai Bougainville [Bougainville Peace Agreement]. (2001, 30 Agustus).

Province of Sulu v. Medialdea, G.R. No. 242255 (Mahkamah Agung Filipina, 9 September 2024).

Regan, A. J. (2010). Light intervention: Lessons from Bougainville. United States Institute of Peace Press.

Republic Act No. 11054: Organic Law for the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao. (2018).

RNZ. (2017, 5 September). Signs that Jakarta is entering West Papua dialogue process. https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/338714/signs-that-jakarta-is-entering-west-papua-dialogue-process

Sihaloho, R. A. H., Hanita, M., & Pamungkas, C. (2022). Narasi dialog damai Papua–Jakarta dalam bingkai ketahanan nasional dan implementasinya. Jurnal Masyarakat Indonesia, 48(1), 91–101.

Stedman, S. J. (1997). Spoiler problems in peace processes. International Security, 22(2), 5–53. https://doi.org/10.1162/isec.22.2.5

Tebay, N. (2009). Dialog Jakarta–Papua: Sebuah perspektif Papua. Sekretariat Keadilan dan Perdamaian Keuskupan Jayapura.

Tempo. (2025, 24 Mei). Prabowo urged to appoint special envoy to tackle Papua conflict. https://en.tempo.co/read/2010618

The Diplomat. (2026, 20 Oktober). Bougainville needs a credible timetable for PNG's independence vote. Australia can help. https://thediplomat.com/2026/10/bougainville-needs-a-credible-timetable-for-pngs-independence-vote-australia-can-help/

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Wenda, B. (2025, 5 Februari). [Pernyataan ULMWP tentang tawaran amnesti dan dialog dari pemerintah Indonesia]. https://www.bennywenda.org/?p=7396

Widjojo, M. S., Elisabeth, A., Al Rahab, A., Pamungkas, C., & Dewi, R. (2009). Papua road map: Negotiating the past, improving the present and securing the future. Yayasan Obor Indonesia, LIPI, & TIFA Foundation.

Zartman, I. W. (2000). Ripeness: The hurting stalemate and beyond. Dalam P. C. Stern & D. Druckman (Ed.), International conflict resolution after the Cold War (hlm. 225–250). National Academy Press.

Cara Mengutip (APA 7)

Dumupa, Y. (2026). Dialog Jakarta–Papua yang tak kunjung terwujud: Pelajaran dari Aceh, Bougainville, dan Mindanao bagi penyelesaian damai konflik Papua [Kajian ilmiah]. yakobusdumupa.com.