

## **FEDERALISME SEBAGAI ALAT RESOLUSI KONFLIK: STUDI KASUS BOUGAINVILLE, PAPUA NUGINI**

**Muhammad Riza Hanafi<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas

Brawijaya

Email: [riza.hanafi@ub.ac.id](mailto:riza.hanafi@ub.ac.id)

### **Abstract**

**Abstract:** *Bougainville is an autonomous region in Papua New Guinea which gained its autonomy through The Bougainville Peace Agreement (BPA). The conflict between the Bougainville Revolutionary Forces and the Papua New Guinean army was the worst in the South Pacific Region after World War II. The number of victims is estimated at 20,000 people. This conflict, which has been going on since before PNG became independent, was triggered by the mining issue which is intertwined with land ownership traditions. Civil war broke out in 1988 and ended in 1998 when both parties agreed to make peace. In 2001, Bougainville Peace Agreement was signed, and federalism became one of the "recipes" for resolving the conflict through the provision of broad autonomy on Bougainville. However, in 2019 a referendum was held, and 98 percent of citizens voted for separation from PNG. This research discusses federalism as a conflict resolution tool and questioning why it is not sufficient in the case of Bougainville. This paper will use literature study as research method.*

*Keywords: conflict resolution, federalism, Bougainville, Papua New Guinea, Oceania*

### **Abstrak**

**Abstrak:** Bougainville merupakan daerah otonom di Papua Nugini yang memperoleh otonominya melalui Perjanjian Damai Bougainville (BPA). Konflik antara Pasukan Revolusi Bougainville dan tentara Papua Nugini merupakan yang terburuk di Kawasan Pasifik Selatan setelah Perang Dunia II. Jumlah korban diperkirakan mencapai 20.000 orang. Konflik yang berlangsung sejak sebelum PNG merdeka ini dipicu oleh persoalan pertambangan yang terkait dengan tradisi kepemilikan tanah. Perang saudara pecah pada tahun 1988 dan berakhir pada tahun 1998 ketika kedua belah pihak sepakat untuk berdamai. Pada tahun 2001, Perjanjian Damai Bougainville ditandatangani, dan federalisme menjadi salah satu "resep" penyelesaian konflik melalui pemberian otonomi luas di Bougainville. Namun, pada tahun 2019 referendum diadakan, dan 98 persen warga memilih pemisahan dari PNG. Penelitian ini membahas federalisme sebagai alat resolusi konflik dan mempertanyakan mengapa federalisme tidak cukup dalam kasus Bougainville. Tulisan ini akan menggunakan studi literatur sebagai metode penelitiannya

**Kata Kunci:** *resolusi konflik, federalize, Bougainville, Papua Nugini, Oceania*

### **Tentang Penulis:**

Penulis adalah pengajar pada Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya. Gelar Master of International Affairs didapatkan penulis dari Australian National University pada 2010.

## PENDAHULUAN

Bougainville adalah sebuah wilayah otonom di Papua Nugini (PNG) yang mendapatkan otonominya melalui penandatanganan The Bougainville Peace Agreement (BPA) pada 30 Agustus 2001. Perjanjian ini mengakhiri konflik bersenjata antara pemerintah Papua Nugini dengan Pasukan Revolusioner Bougainville yang terjadi sejak 1988 hingga 1998. Konflik ini dianggap sebagai konflik terbesar di Pasifik Selatan pasca Perang Dunia II dengan perkiraan korban tewas mencapai 20.000 jiwa (ICRC, 2018). Keinginan untuk lepas dari pemerintah pusat yang dipicu oleh konflik pertambangan melatarbelakangi konflik ini.

Bibit konflik mulai tumbuh ketika kelompok Rio Tinto mulai mengoperasikan pertambangan tembaga di Panguna, Bougainville, melalui anak perusahaannya yang bernama Bougainville Copper Ltd (BCL) pada 1972. Pembukaan pertambangan tersebut memicu protes dari perempuan Bougainville yang tidak terima tanah mereka dirusak oleh pertambangan. Faktor tradisi yang menempatkan tanah secara kultural diturunkan dalam garis matrilineal membuatnya menjadi berharga bagi para perempuan (Mirinka, 1994). Tanah menjadi sumber kekuasaan perempuan yang mengikat mereka pada kampung halamannya. Pembukaan tambang yang tidak melibatkan perempuan dianggap menyingkirkan mereka dari sumber kekuasaannya. Panguna berada di Bougainville tengah, namun isu “kepemilikan tanah” ini menggugah sentimen serupa di semua kawasan dan aksi protes perempuan ini pun berlangsung di semua tempat di Bougainville. Setelah meluas, baru pada tahun 1975 para laki-laki bergabung untuk melakukan aksi damai (Mirinka, 1994).

Pada 1980, terjadi kesepakatan antara Panguna Landowners' Association (PLA) dengan BCL dan menghasilkan Road Mine Tailings Lease Trust Fund (RMTLF) sebagai yayasan yang akan mengelola kompensasi dari BCL (May, 2005). Namun, pada pertengahan 1980, dipicu oleh kerusakan lingkungan oleh pertambangan, kehilangan tanah, kompensasi yang tidak adil dan ketidakpercayaan pada PLA gejolak muncul lagi. Tahun 1988, untuk meredakan gejolak, PNG mengirimkan polisi tambahan ke Bougainville dan gesekan baru pun muncul: *red skin* (PNG) – *black skin* (Bougainville) semakin mewarnai konflik (May, 2005). Alih-alih meredakan gejolak, konflik yang bergeser ke arah separatisme yang di dorong oleh sentimen etnis ini kemudian memicu terbentuknya Bougainville Revolutionary Army oleh kelompok pemuda Bougainville tahun 1988. Perang saudara pun pecah pada tahun ini.

Konflik semakin memanas ketika tahun 1989 diketahui bahwa 20 persen dari hasil pertambangan dinikmati oleh pemerintah PNG sementara hanya 0,1 persen yang kembali ke Bougainville (Mirinka, 1994). Di tahun yang sama, tambang di Panguna ditutup paksa oleh rakyat Bougainville setelah perundingan dengan pemerintahan Port Moresby mengalami jalan buntu. Kekerasan pun terjadi hingga tahun 1987 ketika pemimpin BRA dan PNG bertemu untuk menyepakati gencatan senjata. Gencatan senjata pun berlangsung hingga pada awal 1998 semua pihak yang berkonflik bertemu di Selandia Baru dan menyepakati Lincoln Agreement Concerning Peace, Security and Development in Bougainville. Meski demikian negosiasi demi negosiasi masih berjalan dan kesepakatan-kesepakatan pun tercapai hingga pada 2001 semua kesepakatan yang telah disetujui sejak 1998 tertuang dalam satu perjanjian bernama Bougainville Peace Agreement (BPA) dan ditandatangani semua pihak yang berkonflik (May, 2005).

Ada tiga pilar dalam BPA: otonomi, pelucutan senjata dan referendum. BPA memberikan wewenang pembentukan wilayah otonom Bougainville yang akan berjalan berdasarkan Konstitusi Lokal. Konstitusi yang akan dijamin keberadaannya melalui amandemen Konstitusi Nasional ini akan menghibahkan wewenang, fungsi, sumber daya alam dan sumber daya manusia kepada Bougainville. Otonomi yang diberikan kepada Bougainville melalui kesepakatan ini cukup luas karena tidak hanya mengatur pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah namun pemberian wewenang eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang terpisah

(United Nations Peacemaker, 2001). Bahkan, berdasarkan perjanjian BPA, pemerintah Bougainville berwenang untuk mengadakan hubungan internasional dalam bentuk pinjaman luar negeri.

Terkait pilar pelucutan senjata, BPA mengatur bahwa pelaksanaannya akan melibatkan United Nations Observer Mission on Bougainville (UNOMB). Pemerintah Port Moresby setuju akan menarik tentara dan polisi sementara gerilyawan akan menyerahkan senjatanya ke UNOMB. Gerilyawan juga dijanjikan amnesti setelah menyerahkan senjata.

Pilar referendum pelaksanaannya tidak lepas dari dua pilar sebelumnya. Berdasarkan kesepakatan tersebut, Bougainville akan diberi kesempatan untuk melakukan referendum 10 – 15 tahun setelah pemerintahan otonomi didirikan. Mengingat pemerintahan otonom berdiri pasca Pemkulu 2005, maka referendum akan digelar pada kurun waktu antara 2015 – 2020. Hanya saja, referendum akan dilaksanakan jika *good governance* telah dijalankan dan senjata telah sepenuhnya terlucuti. Referendum pun tidak bersifat mengikat sehingga keputusan terakhir tetap berada di parlemen Papua Nugini (United Nations Peacemaker, 2001).

Referendum pun akhirnya dilaksanakan 23 November-7 Desember 2019 dengan hasil 98 persen warga memilih untuk lepas dari Papua Nugini (Tirto.id, 2019). Hasil referendum tersebut menunjukkan bahwa otonomi luas atau federalisme sepertinya tidak cukup bagi warga Bougainville sehingga mereka tetap pada pendiriannya untuk lepas dari Papua Nugini. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan terkait efektivitas federalisme sebagai alat penyelesaian konflik.

Pada penelitian terdahulu, Anthony Regan (2018) menjelaskan bahwa The Bougainville Peace Agreement (BPA) merupakan kesepakatan yang kompleks karena dihasilkan dari banyak kompromi antar pihak. Referendum sendiri sebenarnya bukan pilihan utama dari kedua pihak. Dalam tulisannya Regan menjelaskan bahwa dari sisi PNG keberadaan referendum merupakan ancaman kedaulatan sementara dari sisi Bougainville referendum sebenarnya tidak diperlukan karena mereka pada dasarnya sudah merdeka sejak dideklarasikan oleh Francis Ona pada 17 Mei 1990. Dengan memasukkan referendum dan otonomi khusus dalam BPA, menurut Regan, menunjukkan adanya harapan bahwa akan ada normalisasi hubungan kembali antara pemerintah PNG dengan pemerintah Autonomous Bougainville Government (ABG). Sedangkan studi terdahulu lainnya lebih menyoroti tentang peluang yang akan didapatkan dari penyelenggaraan referendum di Bougainville. Kylie McKenna (2019) dalam penelitiannya di awal tahun menjelang referendum mengatakan bahwa jajak pendapat tersebut, meskipun hasilnya tidak bersifat mengikat, namun bisa menjadi batu pijakan yang akan menentukan masa depan perdamaian Bougainville. Referendum dan bagaimana masing-masing pihak menyikapi hasilnya akan menggambarkan bagaimana pemerintah nasional PNG dan Autonomous Bougainville Government (ABG) akan secara melanjutkan proses perdamaian yang sudah disepakati di BPA. Dua tulisan tersebut membahas tentang landasan referendum yang kompleks karena lebih merupakan produk dari kompromi daripada kesepakatan dan bagaimana hasil referendum akan membuka kesempatan untuk hubungan yang lebih baik antara pemerintah nasional PNG dan ABG. Sedangkan penelitian ini akan menunjukkan bagaimana pembentukan ABG sebagai bentuk kompromi merupakan salah satu resep instan dan populer dalam resolusi konflik, yakni melalui pendekatan federalisme. Hasil dari referendum menunjukkan bagaimana federalisme sebagai mekanisme resolusi konflik tidak berhasil meredam keinginan Bougainville untuk lepas dari PNG.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan metode pengumpulan data studi literatur. Sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pemberitaan media massa, jurnal ilmiah, laporan resmi organisasi internasional, laporan organisasi non pemerintah, serta dokumen-dokumen resmi pemerintah. Penelitian ini

menggunakan analisis tematik untuk menginterpretasikan data yang telah dikumpulkan. Analisis tematik merupakan metode untuk mengidentifikasi pola-pola atau tema dalam data (Braun & Clarke, 2006). Pendekatan deduktif pun kemudian digunakan untuk proses penarikan kesimpulan.

## PEMBAHASAN

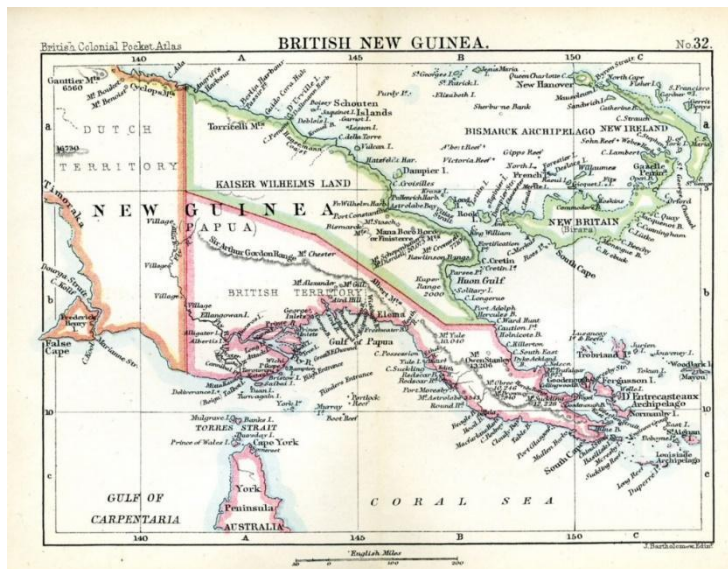
### Bougainville dan Sejarah Hubungannya dengan Papua Nugini

Bougainville adalah dari Papua Nugini yang berada di sisi Timur negara tersebut. Wilayah tersebut terdiri dari sebuah pulau besar, Bougainville, dan beberapa pulau-pulau kecil di sekitarnya. Secara geografis, Bougainville sebenarnya lebih dekat ke negara Kepulauan Solomon daripada Papua Nugini. Ini yang menyebabkan penduduk Bougainville memiliki ciri fisik yang berbeda dengan penduduk Papua Nugini yang lainnya karena secara warna kulit lebih mirip ke penduduk bagian Kepulauan Solomon daripada Papua Nugini



*Gambar 1: Peta Papua Nugini, Bougainville adalah wilayah yang ada di dalam kotak (Papua New Guinea Map, n.d.)*

Pada masa kolonialisme, Papua Nugini merupakan wilayah jajahan Inggris dan Jerman sejak abad 19. Antara tahun 1885 dan 1914, pembagian wilayah jajahan ini dilakukan di London dan Berlin dimana Jerman menguasai Nugini bagian utara, kepulauan Bismarck dan Solomon Utara (termasuk Bougainville), sementara Inggris menguasai Nugini bagian selatan dan Solomon Selatan (Thompson, 1991). Sehingga, sebelum Perang Dunia I pecah, Bougainville merupakan jajahan Jerman. Baru pasca Perang Dunia I, Jerman kalah, wilayah jajahan Jerman pun menjadi milik Inggris (termasuk Bougainville) dimana pengelolaannya kemudian diserahkan Australian Mandated Territory of New Guinea yang wilayahnya adalah semua wilayah Inggris dan Jerman. Inggris sendiri tetap menguasai Solomon Selatan yang kemudian pada tahun 1978 merdeka dengan nama Kepulauan Solomon (Thompson, 1991). Wilayah yang berada di bawah Australian Mandated Territory of New Guinea ini yang menjadi Papua Nugini ketika merdeka tahun 1975, termasuk di dalamnya adalah Bougainville.



Gambar 2: Peta Nugini pada Masa Kolonialisme (Dead Country Stamps And Banknotes, n.d.).

### Konflik Bougainville

Konflik di Bougainville merupakan puncak dari serangkaian permasalahan yang bermula dari pembukaan tambang tembaga oleh Bougainville Copper Ltd (BCL), anak perusahaan tambang Rio Tinto yang berpusat di Australia, di Panguna pada tahun 1964 (O'Faircheallaigh, 1990). Panguna pada saat itu merupakan tambang dengan cadangan tembaga terbesar di dunia. Meskipun dalam membuka pertambangan tersebut sudah pihak pemilik tanah sudah diajak untuk berdiskusi, namun dalam prosesnya perempuan tidak diikutsertakan pada proses tersebut. Padahal, dalam tradisi masyarakat matrilineal Bougainville, perempuan merupakan penguasa tanah (*chiefs of the land*). Jadi, meskipun dalam negosiasi dan penyelesaian masalah laki-laki yang berbicara, namun keputusan akhir sebenarnya tetap berada di tangan Perempuan (Mirinka, 1994). Ruby Mirinka, yang dalam referendum tahun 2019 menjabat sebagai satu-satunya perempuan dalam Komisi Referendum Bougainville (BRC), di dalam tulisannya tersebut juga mengatakan bahwa tanah juga menjadi simbol harga diri perempuan. Pertambangan dianggap merusak tanah dan secara simbolik juga merusak harga diri perempuan.

Perempuan di Panguna sebenarnya sudah melakukan penolakannya terhadap atas keberadaan tambang di sejak 1962, ketika negosiasi terkait pembukaan tambang dimulai (Mirinka, 1994). Protes kembali dilakukan pada 1964 dengan mengusung dua isu: kerusakan lingkungan dan terusirnya perempuan dari tanah mereka. Meskipun isu ini sebenarnya berada di Panguna, yang secara geografis terletak di Bougainville tengah, namun masalah perempuan dan kepemilikan tanah ini menggugah sentimen serupa di semua kawasan (Mirinka, 1994). Perempuan di seluruh Bougainville pun melakukan protes secara sporadis untuk menentang keberadaan pertambangan Panguna. Pada awalnya protes ini hanya dilakukan para perempuan. Baru pada 1975 laki-laki bergabung dalam aksi damai tersebut.

Meskipun sejak awal keberadaan pertambangan Panguna ditolak oleh warga sekitar, namun Australian Colonial Administration yang memerintah Papua Nugini pada saat itu (Papua Nugini baru merdeka tahun 1975) memutuskan bahwa penolakan warga tidak akan menghentikan proyek yang krusial bagi perekonomian negara yang berbatasan langsung dengan Indonesia itu setelah merdeka (O'Faircheallaigh, 1990). Australia, yang pada saat itu berada dalam tekanan untuk mempersiapkan Papua Nugini agar memiliki pemasukan setelah

merdeka, bersikukuh untuk terus melanjutkan pembangunan pertambangan Panguna dan memenjarakan pemilik tanah yang mencoba menghalang-halangi. Bahkan pada 1969, dengan menggunakan polisi dan gas air mata, Australian Colonial Administration mengusir warga di pemukiman yang akan digunakan sebagai kota pertambangan dan pelabuhan di Arawa (O’Faircheallaigh, 1990).

Pertambangan mulai berproduksi pada 1972 dan menjadi pertambangan tembaga terbesar di dunia. Tiga tahun kemudian Papua Nugini lepas dari Australia dan berdiri menjadi negara yang merdeka. Konstitusi Papua Nugini membatasi kepemilikan tradisional atas tanah (tanah adat) dan menjustifikasi kepemilikan sumber daya mineral di bawah tanah kepada negara (O’Callaghan, 2002). Kebijakan ini membuat orang-orang Bougainville semakin merasa jauh dengan orang-orang Papua Nugini karena keberadaan tambang raksasa di wilayahnya dianggap sebagai sumber pendapatan utama bagi negara baru tersebut. Keberadaan pekerja tambang yang sebagian besar didatangkan dari Papua Nugini “daratan” yang seringkali disebut sebagai orang “kulit merah” (berbeda dengan orang Bougainville yang menyebut diri mereka “kulit hitam), menyebabkan kecemburuan bagi warga lokal (O’Callaghan, 2002). Apalagi ketika pada tahun 1980 tercatat bahwa sekitar 80 persen pekerja di BCL adalah orang Papua Nugini (Wesley-Smith & Ogan, 1992). Kecemburuan “daerah” terhadap “pusat” tersebut juga disebabkan karena pembagian keuntungan tambang yang tidak merata di mana pemerintah pusat mendapatkan hasil lebih dari sembilan kali lipat dari pemerintah daerah dan pemilik tanah.

|   |          |       |
|---|----------|-------|
| National government ( <i>taxes, fees, dividends</i> )   | 919 juta | 57.5% |
| Provincial government ( <i>taxes, fees, dividends</i> ) | 75 juta  | 4.8%  |
| Foreign shareholders                                    | 577 juta | 36.0% |
| Other PNG shareholders                                  | 6 juta   | 0.3%  |
| Landowners ( <i>royalties</i> )                         | 22 juta  | 1.4%  |

Tabel 1: Distribusi keuntungan dari hasil pertambangan sejak 1978 – 1987 (dalam Kina, mata uang PNG) (Thompson, 1991).

Pertambangan di Panguna sendiri secara keseluruhan berkontribusi 16% terhadap GDP Papua Nugini dan 44% total ekspor negara tersebut sejak tahun 1972 (Thompson, 1991).

Lebih jauh, dalam konteks ekonomi dan etnisitas ini, Anthony J. Regan mengatakan bahwa kesadaran etnik orang-orang Bougainville yang terpisah dari Papua Nugini semakin menguat dengan keberadaan isu pertambangan ini (Regan, 1998). Regan mengatakan bahwa sebelum kolonialisasi, Bougainville terbagi menjadi 19 kelompok penutur Bahasa dengan 35 dialek yang berbeda. Namun dalam perkembangannya, penanda fisik membuat orang-orang Bougainville yang memiliki kulit lebih gelap dibandingkan Papua Nugini (yang kemudian seringkali disebut dengan kulit merah) membuat mereka lebih merasa dekat dengan orang-orang di Kepulauan Solomon. Warna kulit pun kemudian menjadi *'focal symbol for...ethnic identity'* (Regan, 1998). Isu pertambangan semakin menguatkan identitas etnis yang membuat orang-orang Bougainville merasa berbeda dengan orang-orang Papua Nugini lainnya.

Konflik di Bougainville merupakan konflik yang paling berdarah di kawasan Pasifik Selatan sejak berakhirnya Perang Dunia II. November 1998 merupakan titik dimana konflik tereskalasi menjadi serangan dengan menggunakan bahan peledak di kompleks pertambangan BCL (Braithwaite et al., 2010). Serangan tersebut kemudian direspon dengan pengiriman polisi

anti huru-hara yang didatangkan dari PNG pada Desember 1998. Reaksi dari pemerintah PNG kemudian memicu terbentuknya kelompok bersenjata, *Bougainville Revolutionary Army* yang dipimpin oleh Francis Ona. Terbentuknya kelompok tersebut sekaligus menandai dimulainya perang saudara di negara tersebut. Tahun 1989 tambang dipaksa tutup dan PNG pun mengumumkan bahwa negara dalam keadaan darurat (May, 2005).

Serangkaian pertemuan yang melibatkan semua pihak yang terlibat sebenarnya sudah dilakukan 20 kali. Semua kesepakatan yang sudah diambil dalam pertemuan-pertemuan tersebut kemudian dirangkum dalam Bougainville Peace Agreement yang ditandatangani di Arawa, bekas ibukota Daerah Otonom Bougainville, tahun 2001. Perjanjian tersebut berisikan tiga pilar yakni: pemberian wewenang untuk penyelenggaraan pemerintah Otonom Bougainville, pelucutan senjata dan referendum (United Nations Peacemaker, 2001).

### **Federalisme Sebagai Alat Resolusi Konflik**

Literatur yang membahas tentang penggunaan *federalism* maupun skema pembagian teritori *independent* lainnya sebagai bentuk resolusi konflik banyak berkembang dalam beberapa waktu terakhir (Keil & Alber, 2020). Selain itu, sejak berakhirnya Perang Dingin juga semakin banyak lahir negara federal maupun wilayah dengan otonomi khusus membuat mekanisme ini menjadi menarik untuk dikaji keefektifannya terutama untuk menyelesaikan “*complex intra-state ethnic conflicts*.” (Keil & Alber, 2020). Meski demikian, pembahasan tentang bagaimana federalism digunakan sebagai solusi seringkali berupa studi kasus yang berlaku spesifik untuk sebuah konflik tertentu.

Keil and Alber melakukan riset dengan menggunakan metode komparatif untuk membandingkan satu kasus dengan kasus lainnya. Dalam penelitian mereka, federalisme diterjemahkan sebagai bentuk dari pembagian kekuasaan di mana, dengan mengutip Lapidoth (1997) dan Keating (2012), digunakan sebagai alat untuk memastikan bahwa kelompok-kelompok yang ada tetap terintegrasi sambil di saat yang bersamaan menikmati kebebasan untuk memerintah diri sendiri (Keil & Alber, 2020). Bentuk pemerintah sendiri yang di maksud dalam pemahaman tersebut dilakukan baik dalam bentuk representasi khusus di parlemen maupun pengaturan pembagian kekuasaan yang lebih kompleks.

Meskipun keduanya mengakui bahwa tidak ada penyelesaian konflik melalui federalisme yang bisa dijadikan sebagai *soko guru* karena setiap kasus memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing, namun mereka melihat bahwa ada tiga isu yang perlu diperhatikan untuk melihat apakah federalisme efektif untuk digunakan sebagai alat resolusi konflik. Tiga isu tersebut adalah (Keil & Alber, 2020): 1) Peran dari desentralisasi dalam mengelola perbedaan dan mengakomodasi kepentingan dari kelompok-kelompok yang berbeda, 2) Kontestasi terkait negara identitas dan ide tentang federalisme, dan 3) Intervensi pihak ketiga, geopolitik, geoekonomi dalam pengelolaan perbedaan.

### **Peran Desentralisasi dalam Mengakomodasi Tuntutan**

Untuk melihat bagaimana tuntutan natural Bougainville kita harus memulainya dari sejarah wilayah tersebut terlebih dahulu. Keinginan Bougainville untuk terlepas dari Papua Nugini terjadi sejak lama. Pada tahun 1962 warga Bougainville mengajukan permohonan kepada perwakilan Misi PBB yang sedang berkunjung agar pemerintahan dipindahkan ke Amerika Serikat (Joint Standing Committee on Foreign Affairs Defence and Trade Australian Parliament, 1999). Selanjutnya, tahun 1975 pada saat ketidakpuasan terkait dengan isu pertambangan di Panguna, kerusakan lingkungan, relokasi perkampungan warga dan serbuan pendatang dari luar pulau Bougainville mendeklarasikan kemerdekaannya pada 1 September

dengan nama Republic of North Solomon . Deklarasi ini dilakukan 15 hari sebelum Papua Nugini mendapatkan kemerdekaannya pada 16 September dari Australia. Setelah bernegosiasi dengan perdana Menteri pertama Papua Nugini, Michael Somare, akhirnya Bougainville setuju untuk bergabung dan menjadi salah satu provinsi di negara yang baru terbentuk (Joint Standing Committee on Foreign Affairs Defence and Trade Australian Parliament, 1999). Dengan kesepakatan tersebut maka terbentuklah Provinsi Solomon Utara pada Agustus 1976 sebagai bagian dari Papua Nugini.

Bougainville Peace Agreement (BPA) yang menjadi penanda berakhirnya konflik PNG-Bougainville memiliki tiga pilar utama: pelucutan senjata, penyelenggaraan pemerintahan otonom, dan referendum. Dalam kesepakatan dengan pemerintah PNG disebutkan bahwa rakyat Bougainville akan mendapatkan kesempatan untuk melakukan referendum secepat-cepatnya dalam sepuluh tahun dan selambat-lambatnya lima belas tahun sejak ditandatangani tahun 2001 dan pelaksanaannya dijamin dalam konstitusi nasional (United Nations Peacemaker, 2001). Di dalam kesepakatan tersebut juga disebutkan bahwa kepastian referendum akan didasarkan pada kesuksesan dua pilar sebelumnya, yakni pelucutan senjata dan penyelenggaraan pemerintahan otonom yang baik. Meskipun seharusnya referendum digelar paling lambat tahun 2016, namun pada pelaksanaannya referendum tersebut diselenggarakan pada 2019 dengan hasil mayoritas masyarakat Bougainville memilih untuk berpisah dari PNG.

Dua hal tersebut di atas menunjukkan bahwa memang sejak awal tidak ada keinginan bagi Bougainville untuk tetap menjadi bagian dari PNG. Tuntutan utama lebih kepada pengakuan secara utuh sebagai entitas yang terlepas dari PNG. Federalisme sejak awal tidak dianggap sebagai solusi untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di antara kedua pihak. Itu terlihat dari dimasukkannya referendum sebagai bagian dari kesepakatan. Hasil referendum dimana Bougainville memilih untuk merdeka memperkuat pandangan bahwa federalisme memang tidak mengakomodasi tuntutan rakyat.

### **Kontestasi Negara, Identitas dan Federalisme**

Keil and Alber dalam tulisan mereka menjelaskan bahwa keberhasilan federalisme sebagai solusi dalam konflik tidak terlepas dari bagaimana dialektika tentang ide tersebut terjadi terus menerus dalam interaksi kedua belah pihak pasca disepakatinya perjanjian damai. Dalam konteks Bougainville, pembicaraan kesepakatan dengan PNG banyak berfokus pada dua pilar yang harus tuntas sebelum referendum di gelar. PNG beberapa kali menunda pelaksanaan referendum, bahkan hingga melebihi batas akhir seperti disebutkan dalam BPA, yakni tahun 2016. Alasan PNG karena pelucutan senjata belum tuntas dilakukan.

### **Intervensi Pihak Ketiga dan Kepentingan Geopolitik dan Geoekonomi**

Perundingan damai antara PNG dengan Bougainville tidak terlepas dari peran dua negara di kawasan Pasifik Selatan: Australia dan Selandia Baru. Baik Australia maupun Selandia Baru sama-sama memiliki kepentingan geopolitik di Kawasan Pasifik Selatan. Ketidakstabilan kawasan membawa pengaruh buruk bagi keduanya. Di antara keduanya, Australia adalah negara yang paling memiliki kepentingan dalam perjanjian damai tersebut. Ini dikarenakan Australia pernah menjadi negara administrator bagi PNG dan Bougainville sebelum mendapatkan kemerdekaan tahun 1979

Kepentingan Australia terkait konflik Bougainville adalah integritas PNG dan stabilitas regional (Joint Standing Committee on Foreign Affairs Defence and Trade Australian Parliament, 1999). Di dalam laporan *joint committee* parlemen Australia juga disebutkan bahwa Australia selain memiliki hubungan sejarah dengan PNG sebelum kemerdekaan juga merupakan pemilik dari pertambangan yang menjadi pemicu konflik di Bougainville. Sehingga



Australia tidak hanya memiliki kepentingan geopolitik kawasan namun juga memiliki kepentingan geoekonomi.

## KESIMPULAN

Federalisme menjadi pilihan dalam penyelesaian konflik antara PNG dengan Bougainville dengan harapan agar keduanya tetap terintegrasi namun di sisi lain memiliki kesempatan untuk memerintah diri sendiri. Hanya saja federalisme yang ditawarkan dalam Bougainville Peace Agreement sejak awal tidak mengakomodasi tuntutan untuk berpemerintahan sendiri. Ini terlihat dari munculnya pilar referendum dalam kesepakatan tersebut. Referendum yang dilaksanakan akhir 2019 dengan hasil mayoritas menginginkan berpisah dari PNG menegaskan hal tersebut. Pengalaman sejarah juga menunjukkan bahwa sejak awal Bougainville menginginkan berdiri sendiri dengan nama Republik Solomon Utara. Pasca penandatanganan perjanjian damai isu tentang federalisme tertutupi oleh kebutuhan Bougainville untuk referendum, sehingga dialog dengan PNG lebih berfokus pada terpenuhinya pilar *good governance* dan pelucutan senjata yang notabene merupakan prasyarat referendum. Pihak ketiga yang terlibat dalam proses perdamaian juga memiliki kepentingan geopolitiknya sendiri untuk menjaga stabilitas kawasan. Federalisme sebagai solusi konflik antara PNG dan Bougainville tidak mampu untuk menjembatani perbedaan antara kedua belah pihak yang memang sejak awal menginginkan pemerintahan yang terpisah secara keseluruhan.

Mengingat bahwa referendum ini tidak bersifat mengikat, maka proses selanjutnya akan menjadi politis karena tergantung pada dinamika politik di PNG. Bagaimana nanti hasil akhir dari referendum, apakah akan diterima sehingga Bougainville menjadi merdeka, ataukah ditolak dan tetap menjadi bagian dari PNG, akan menarik untuk dijadikan bahan penelitian untuk peneliti selanjutnya. Bagaimana pembentukan institusi pasca referendum termasuk dinamika hubungan antara pemerintah nasional PNG dan ABG juga akan menjadi topik yang menarik untuk penelitian berikutnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Braithwaite, J., Charlesworth, H., Ready, P., & Dunn, L. (2010). *Reconciliation and Architectures of Commitment*. ANU E Press.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3, 77-101.
- Dead Country Stamps And Banknotes. (n.d.). *British New Guinea (1884 – 1906)*. Dead Country Stamps And Banknotes.
- ICRC. (2018). *Mourning the Missing, Three Decades On*. International Committee of the Red Cross (ICRC).
- Jeong, H.. (2008). “Understanding Conflict and Conflict Analysis”, Sage Publication Joint Standing Committee on Foreign Affairs Defence and Trade Australian Parliament.
- (1999). *Bougainville: The Peace Process and Beyond*.
- Keil, S., & Alber, E. (2020). Introduction: Federalism as a Tool of Conflict Resolution. *Ethnopolitics*, 19(4), 329–341. <https://doi.org/10.1080/17449057.2020.1795469>
- KumparanNews. (2019). Euforia Rakyat Bougainville Menang Referendum: Kami Terlahir Kembali, Kumparan, terbit 11 Desember 2019, diunduh dari <https://kumparan.com/kumparannews/euforia-rakyat-bougainville-menangreferendum-kami-terlahir-kembali-1sQJmqSxLpN/full> pada 28 Mei 2021
- May, R. (2005). The Bougainville Conflict and Its Resolution. In *John Henderson and Greg Watson, eds., Securing a Peaceful Pacific*. Canterbury University Press.
- McKenna, Kylie. (2019). Status and implementation of the Bougainville Peace Agreement

and implications for referendum. Research Report No 06 Januari 2019, The National Research Institute Papua New Guinea diunduh dari [https://www.pngnri.org/images/Publications/Status\\_and\\_implementation\\_of\\_the\\_Bougainville\\_Peace\\_Agreement\\_and\\_implications\\_for\\_referendum\\_.pdf](https://www.pngnri.org/images/Publications/Status_and_implementation_of_the_Bougainville_Peace_Agreement_and_implications_for_referendum_.pdf) pada 30 November 2023

- Mirinka, R. (1994). Development Distortions: the case of Bougainville. In *Atu Emberson-Bain, ed., Sustainable Development or Malignant Growth?: Perspectives of Pacific Island Women*. Marama Publications.
- O’Callaghan, M.-L. (2002). *The Origins of the Conflict, Conciliation Resources*.
- O’Faircheallaigh, C. (1990). The Bougainville Crisis. *Policy and Society, 1*(1), 30–35. <https://doi.org/10.1080/10349952.1990.11876732>
- Papua New Guinea Map*. (n.d.).
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T, Miall, H.. (2011). “Contemporary Conflict Resolution”, 3rd Ed, Polity Press, UK
- Regan, A. J. (1998). Causes and course of the Bougainville conflict. *The Journal of Pacific History, 33*(3), 269–285. <https://doi.org/10.1080/00223349808572878>
- Regan, Anthony. 2018. The Bougainville Referendum Arrangements: Origins, Shaping and Implementation Part One: Origins and Shaping. Discussion Paper 2018/04. Dept. of Pacific Affairs, Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University
- Thompson, H. (1991). The economic causes and consequences of the Bougainville crisis. *Resources Policy, 17*(1), 69–85. [https://doi.org/10.1016/0301-4207\(91\)90027-S](https://doi.org/10.1016/0301-4207(91)90027-S)
- Tirto.id. (2019). *Referendum Bougainville: 98 Persen Pilih Merdeka dari Papua Nugini*. Tirto.Id.
- United Nations Peacemaker. (2001). *Bougainville Peace Agreement*. UN Peacemaker.
- Wesley-Smith, T., & Ogan, E. (1992). Copper, Class, and Crisis: Changing Relations of Production in Bougainville. *The Contemporary Pacific, 4*(2), 245–267.