

Koalisi Wacana dalam Debat Pemekaran Papua: Analisis Jaringan Wacana Debat Pemekaran Tiga Provinsi Baru di Papua

Panji Arief Sumirat¹, Eriyanto²

Universitas Indonesia^{1 2}

Email: panji.arief@ui.ac.id

Diterima : 15 Januari 2023

Disetujui : 14 Maret 2023

Diterbitkan : 08 Agustus 2023

Abstrak

Pengesahan tiga Undang-undang (UU) Pemekaran Provinsi Papua menimbulkan perdebatan di berbagai kalangan. Aktor pro dan kontra pemekaran menyampaikan narasi yang mengandung wacana guna memengaruhi publik dalam memandang rencana pemekaran Papua. Studi ini menggunakan metode Discourse Network Analysis (DNA) untuk memetakan koalisi aktor dan wacana pemekaran Papua berdasarkan argumentasi aktor di media massa. Studi pemetaan koalisi wacana bertujuan untuk strategi komunikasi dan pengambilan kebijakan dalam perdebatan pemekaran Papua. Hasil penelitian menunjukkan aktor kontra pemekaran lebih heterogen dibanding aktor pendukung yang didominasi oleh pemerintah. Wacana yang diusung oleh masing-masing kubu saling berhubungan satu sama lain. Wacana-wacana yang diangkat sebagian besar menyinggung konteks historis. Konteks historis yang digunakan dalam narasi berhubungan dengan masalah-masalah yang telah lama dihadapi Papua: pemerataan pembangunan, jauhnya rentang kendali pemerintah, kesejahteraan sosial, dll. Dalam rencana pemekaran Papua, pemerintah perlu berdiskusi dengan kelompok atau organisasi yang dipandang merepresentasikan masyarakat Papua.

Kata Kunci: discourse network analysis, koalisi wacana, pemekaran papua, pemekaran wilayah

Abstract

The ratification of the three Laws (UU) the territorial split of the Papua has sparked debate in various circles. Pros and cons actors convey narratives that contain discourse to influence the public's view of the Papua's territorial split. This study uses the Discourse Network Analysis (DNA) method to map coalitions of actors and discourses on the territorial split of Papua based on actor arguments in the mass media. The discourse coalition study aims to communicate strategies and policy making in the debate on the territorial splits of Papua. The results of the study show that the cons actors are more heterogeneous than the pro actors who are dominated by the government. The discourse raised by the two groups is related with one another. The historical context used in the discourse relates to problems that have long faced Papua: distribution of development, the distance from government control, social welfare, etc. Mapping of discourse coalitions and actors can be utilized in policy making in political debates. In the plan for the territorial splits of Papua, the government needs to discuss with groups that represent the Papuans.

Keywords: discourse coalition, discourse network analysis, papua territorial splits, territorial splits

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia melalui Presiden Joko Widodo menandatangani aturan mengenai pemekaran provinsi baru di Papua. Aturan tersebut dituangkan dalam tiga buah Undang-undang (UU) No. 14 Tahun 2022, UU No. 15 Tahun 2022, dan UU No. 16 Tahun 2022. UU tersebut mencakup rencana pemekaran tiga provinsi baru yaitu Papua Tengah,

Papua Selatan, dan Papua Pegunungan. (Asmara, 2022) Jauh sebelum UU tersebut disahkan perdebatan terjadi di antara aktor-aktor politik, pakar, aktivis, dan masyarakat Papua. Perdebatan muncul akibat terpecahnya suara yang mendukung dan tidak mendukung pemekaran wilayah Papua. Hingga hari ini, perdebatan masih terjadi dan memunculkan berbagai wacana atas rencana pemekaran tersebut. Oleh karena itu, studi ini berupaya memetakan wacana serta aktor dalam perdebatan pembentukan provinsi baru di tanah Papua.

Otonomi daerah menjadi pembahasan utama Pemerintah Indonesia pasca-reformasi pada 1998. Gagasan otonomi daerah merupakan langkah pemerintah untuk melaksanakan demokrasi dan desentralisasi pemerintahan. Pemerintah daerah diberikan keleluasaan dalam membangun wilayah dari segala aspek. Bentuk otonomi daerah salah satunya adalah pemekaran wilayah yang dianggap sebagai sebuah langkah percepatan pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan masyarakat. (Rohmah, 2018) Pemekaran wilayah ditujukan untuk membawa pemerintah lebih dekat pada masyarakat dengan memberdayakan entitas lokal. Pemerintah daerah, provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibentuk guna memenuhi kebutuhan dan pelayanan masyarakat. Aturan yang dibentuk pemerintah daerah sebagai bentuk upaya memastikan efektivitas serta efisiensi penggunaan anggaran agar tepat sasaran. (Firman, 2013) Pemekaran wilayah dianggap penting sebagai bentuk demokratisasi dan desentralisasi, guna mewujudkan kesetaraan politik di masyarakat tingkat lokal. (Rohmah, 2018)

Salah satu wilayah yang telah lama masuk dalam rencana pemekaran daerah oleh pemerintah pusat adalah Papua. Melalui penyematan status Otonomi Khusus (Otsus), pemerintah pusat menginginkan adanya pemekaran di tanah Papua. Para elit politik di Papua berargumen pemekaran bertujuan untuk memendekkan rentang kendali pelayanan pemerintah. (Suryawan, 2014) Brata (2008) menjelaskan empat alasan daya tarik Papua untuk terus dimekarkan: (1) luasnya wilayah Papua mendorong aktor politik untuk membuka wilayah administrasi baru; (2) suara di Papua tidak selalu senada terutama jika berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat yang tidak kunjung membaik; (3) secara geopolitik, Papua dianggap memiliki kepentingan strategis bagi Indonesia; dan (4) adanya informasi mengenai pemekaran Papua berhubungan dengan kepentingan perusahaan besar untuk mengeksploitasi kekayaan alam Papua.

Perjalanan pemekaran wilayah Papua telah bergulir sejak masa pemerintahan Hindia Belanda sampai sekarang. Penelitian Romli (2006) menjelaskan Pemerintah Hindia Belanda membagi wilayah Papua menjadi enam karesidenan kemudian disusutkan menjadi tiga karesidenan di era Orde Lama. Memasuki era Orde Baru, nama Papua yang saat itu diganti menjadi Irian Jaya tak luput dari rencana pemekaran. Pemekaran di masa Orde Baru mendapat penolakan karena dinilai sarat kepentingan politik. Rencana pemekaran Papua kembali digulirkan pemerintah pusat pasca reformasi dengan alasan pemerataan pembangunan dan desentralisasi pemerintahan. Usulan pemekaran tersebut kembali ditolak masyarakat Papua dan lebih memilih opsi untuk menentukan nasib sendiri. Pemerintah kemudian memanfaatkan status Otsus untuk melancarkan misi pemekaran Papua.

Dalam perjalanan pemekaran wilayah di Indonesia lebih bernuansa politis daripada melihat kebutuhan masyarakat. Hal tersebut yang kemudian selalu menjadi perdebatan saat gagasan pemekaran wilayah dimunculkan. Pemekaran wilayah dianggap sebagai upaya

melebarkan karir politik, mengibarkan bendera partai politik, dan politik anggaran. Tak jarang pemekaran daerah menimbulkan konflik internal pemerintahan lokal induk dengan pemerintahan lokal hasil pemekaran. (Rohmah, 2018) Pemekaran daerah turut menimbulkan konflik keruangan seperti perebutan Pulau Berhala antara Provinsi Kepulauan Riau dan Jambi, serta pulau di Kepulauan Seribu antara Provinsi DKI Jakarta dan Banten. (Harmantyo, 2007)

Nuansa politis juga terus terasa dalam sejarah perjalanan pemekaran wilayah di tanah Papua. Kondisi ini yang membuat wacana pemekaran wilayah Papua selalu diwarnai perdebatan dari pihak pro dan kontra pemekaran. Romli (2006) menyebutkan pemekaran wilayah Papua berbeda seratus delapan puluh derajat dengan pemekaran di wilayah lain. Pemekaran di wilayah lain umumnya didorong oleh keinginan orang atau pemerintahan lokal, sedangkan pemekaran wilayah Papua didorong oleh keinginan kuat pemerintah pusat. Usaha memekarkan Papua juga digaungkan oleh segelintir elit lokal yang terjun dalam pertarungan kepentingan. Pertarungan kepentingan tersebut berujung pada terciptanya berbagai masalah sosial ekonomi baru di kehidupan masyarakat Papua. (Brata, 2008; McWilliam, 2011; Suryawan, 2018)

Pengesahan UU pemekaran tiga provinsi baru di Papua yang terbaru juga tak luput dari perdebatan. Penyusunan UU pemekaran provinsi baru di Papua dianggap minim partisipasi Orang Asli Papua (OAP) dan tidak mengacu pada akselerasi pembangunan Papua sebagai daerah otonom. (Anjarsari, 2022; Fauzani, 2022) Ambisi pemerintah pusat seperti yang dijelaskan Romli (2006) masih terlihat dengan diubahnya UU Otsus Provinsi Papua pada 2021. Perubahan UU Otsus tersebut merubah aturan pemekaran Papua yang mulanya hanya melalui mekanisme *bottom up* kini juga mengakomodir *top down*. Rencana pemekaran wilayah Papua tidak hanya keluar dari persetujuan Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), melainkan bisa dicetuskan oleh pemerintah pusat dan DPR. (Fauzani, 2022)

Rencana pemekaran wilayah Papua di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo pertama mencuat sekitar Oktober 2019. Pemerintah mengumumkan rencana tersebut di tengah rangkaian aksi protes di berbagai wilayah di Indonesia khususnya Papua. Aksi proses terjadi akibat adanya penyerangan diikuti ujaran rasisme pada mahasiswa Papua di Surabaya. Gelombang protes di Papua direspon pemerintah pusat dengan mengirimkan ribuan personil polisi dan militer ke Papua. (Adiprasetyo, 2020; Ruhyanto, 2019) Berselang hampir tiga tahun, rencana pemekaran Papua masuk dalam pembahasan Rancangan Undang-undang (RUU) tepatnya pada 30 Juni 2022. Pembahasan RUU pemekaran wilayah Papua hanya berlangsung selama sembilan hari sejak panitia kerja dibentuk di DPR RI. (Kustiasih, 2022) Kurang dari sebulan, Presiden Joko Widodo mengesahkan tiga RUU Pemekaran Provinsi Papua menjadi UU pada 25 Juli 2022. (Asmara, 2022)

UU Pemekaran Papua lantas menimbulkan perdebatan berbagai kalangan karena adanya masalah dalam pengesahannya. Penyusunan UU pemekaran dianggap tidak melibatkan MPRP dan DPRP. MPRP dan DPRP merupakan lembaga yang mewakili suara masyarakat Papua sesuai amanat UU Otsus pasca-reformasi. MPRP menganggap perumusan UU pemekaran dilakukan tanpa adanya koordinasi dengan lembaga pemerintahan daerah dan masyarakat Papua. (Martiar, 2022) Rencana pemekaran Papua juga dilakukan saat pemerintah memberlakukan moratorium pemekaran wilayah. Pemerintah menyikapi secara berbeda

antara rencana pemekaran wilayah di Papua dengan daerah lain. (Mulait, 2022) Terakhir, pemekaran Papua dilakukan saat tiga UU Pemekaran Papua menjalani proses gugatan di Mahkamah Konstitusi. Gugatan dilakukan dengan alasan yang sama yaitu minimnya partisipasi masyarakat Papua. (Anjarsari, 2022) Kondisi tersebut yang menyebabkan adanya perdebatan dalam rencana pemekaran di Papua.

Perdebatan dari aktor-aktor baik yang pro maupun kontra dilontarkan dalam bentuk wacana melalui berbagai saluran. Jorgensen & Phillips (2002) mendefinisikan wacana sebagai cara manusia untuk memahami dan membicarakan berbagai aspek di dunia. Wacana merupakan bentuk konstruksi, definisi, dan produksi objek-objek pengetahuan dengan cara yang diterima nalar sekaligus menyingkirkan bentuk-bentuk bernalar yang lain. (Larasati & Adiprasetio, 2022) Dalam perdebatan pemekaran wilayah Papua, baik aktor pro dan kontra, memproduksi wacana-wacana yang diharapkan mampu mendominasi informasi melalui berbagai argumentasi. Oleh karena itu, studi ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan utama berikut: wacana apa saja yang muncul dalam perdebatan pemekaran tiga provinsi baru di Papua?

Berdasarkan penjabaran sebelumnya, studi ini berupaya menelaah wacana serta aktor yang muncul dalam perdebatan pemekaran Papua. Hasil dari studi ini bertujuan untuk strategi komunikasi serta pengambilan kebijakan para aktor dalam menyikapi perdebatan. Analisis Jaringan Wacana (*Discourse Network Analysis*) digunakan sebagai metode untuk memetakan jaringan wacana serta aktor dalam dikotomi suara antara pihak pro maupun kontra pemekaran Papua. Berdasarkan hasil studi literatur, studi mengenai identifikasi kelompok pro dan kontra pemekaran Papua hanya pernah dilakukan Romli (2006). Romli (2006) menjabarkan aktor-aktor pendukung dan penolak pemekaran di Papua berdasarkan pemberitaan di media massa. Upaya pembaharuan studi yang dilakukan yaitu memetakan jaringan wacana dan aktor yang dibawa pada upaya pemekaran Papua terbaru. Peta jaringan membantu melihat koalisi atau keterhubungan wacana dan aktor di kubu pendukung maupun kontra pemekaran Papua.

Koalisi wacana menawarkan cara yang bisa membantu studi ini dalam mengobservasi wacana politik pemekaran Papua. Keunggulan dalam menganalisis koalisi wacana antara lain: (1) menganalisis tindakan strategis dalam praktik penerapan wacana pada isu-isu kontroversial; (2) menganalisis lebih dalam bagaimana praktik wacana dimainkan oleh para aktor; dan (3) mampu memetakan aktor yang berbeda-beda dalam mereproduksi wacana tanpa harus mengoordinasikan tindakan serta memiliki nilai yang sama. (Hajer, 2002) Koalisi wacana dianggap mampu menguraikan bagaimana koalisi aktor yang berbeda-beda menanggapi rencana pemekaran Papua, melihat hubungan antar aktor, dan kekuatan dari masing-masing koalisi wacana serta aktor.

METODOLOGI PENELITIAN

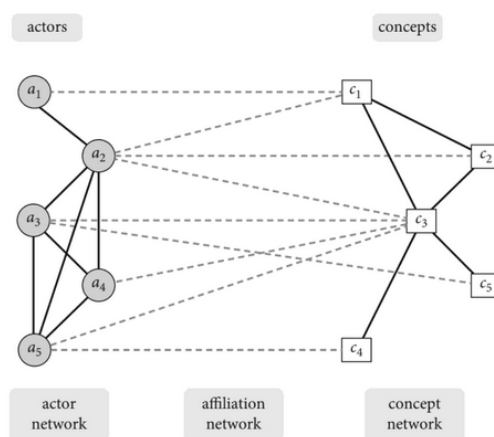
Metode *Discourse Network Analysis* (DNA) yang dipopulerkan oleh Philip Leifeld diaplikasikan dalam studi ini. DNA merupakan kombinasi antara metode analisis jaringan dengan analisis wacana kualitatif. Metode DNA sudah banyak digunakan untuk mendeskripsikan struktur dalam perdebatan kebijakan seperti tingkatan polarisasi, keberadaan koalisi, perubahan kebiasaan aktor-aktor dalam koalisi, dan kohesivitas dari koalisi yang terbentuk pada dinamika perdebatan. DNA membantu mengukur wacana-wacana dari para

aktor secara sistematis dan menghubungkannya dengan analisis jaringan. (Leifeld, 2017, 2020a) Dalam studi ini, DNA digunakan untuk memetakan dalam studi ini, DNA digunakan untuk memetakan posisi setiap wacana dan aktor yang hadir pada perdebatan pemekaran wilayah Papua.

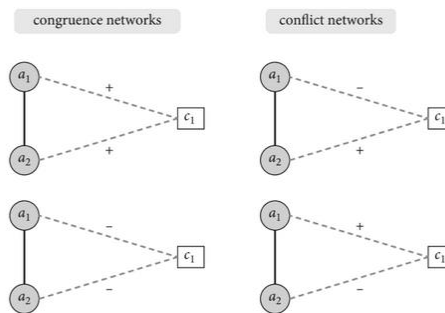
Penggunaan DNA identik dengan riset-riset politik khususnya dalam pengambilan kebijakan. Metode ini memetakan dan menjelaskan penggunaan wacana (konsep) oleh para aktor dalam pengambilan kebijakan. DNA juga membantu mengungkap jaringan-jaringan (afiliasi) dalam pengambilan keputusan misalnya keterkaitan, kesamaan, dan konflik wacana antar aktor-aktor dalam arena politik. (Leifeld, 2020; Fergie et al., 2019) Beberapa contoh studi kebijakan publik yang menggunakan DNA yaitu kebijakan penentuan harga minimum minuman beralkohol di Inggris (Fergie dkk., 2019), kebijakan penggunaan energi nuklir di Jepang dan Jerman (Rinscheid, 2015), kebijakan dalam isu Covid-19 di Indonesia (Eriyanto & Ali, 2020), dan kebijakan penghapusan energi batu bara di Jerman. (Markard dkk., 2021)

Konsep dasar DNA adalah melihat hubungan pada aktor, konsep atau wacana, dan afiliasi. Data yang ditemukan dapat diolah menggunakan DNA untuk mengeksplorasi jaringan aktor, jaringan wacana, jaringan afiliasi, kesamaan (kongruensi) jaringan, dan jaringan konflik antar aktor. (Leifeld, 2017) Gambar 1 menggambarkan hubungan antar konsep dasar pada DNA. Dalam konteks studi ini DNA digunakan untuk melihat siapa saja aktor-aktor yang muncul, aktor yang dominan, serta aktor yang menginisiasi wacana tertentu. Pemetaan wacana serta afiliasinya kemudian dilakukan untuk melihat jaringan dari keduanya. Selanjutnya hasil dari pemetaan ketiganya dipakai untuk melihat adanya kesamaan dan konflik dalam jaringan wacana. Gambar 2 mengilustrasikan kesamaan (kongruensi) dan konflik dalam jaringan wacana.

Gambar 1. Hubungan antar konsep dalam DNA. (Leifeld, 2017)



Gambar 2. Tipe jaringan yang terbentuk. (Leifeld, 2017)



Studi ini menerapkan DNA untuk melihat jaringan wacana serta aktor yang berhubungan dengan perdebatan pemekaran provinsi di Papua. DNA juga digunakan sebagai petunjuk mulai dari proses pengumpulan data hingga analisis jaringan wacana. Langkah awal yang dilakukan adalah pengumpulan berita di media daring yang memuat pendapat (*statement*) aktor-aktor seputar isu pemekaran Papua. Media daring yang dipilih adalah Liputan6.com, Tempo.co, Jubi.id, dan Suarapapua.com. Pemilihan media nasional dan lokal dimaksudkan untuk mengakomodasi pendapat dari berbagai lapisan aktor. Liputan6.com dan Tempo.co dipilih sebagai sampel berita daring berskala nasional dengan peringkat disinformasi yang rendah. (Triastuti et al., 2022) Jubi.id dan Suarapapua.com dipilih sebagai kanal berita lokal yang representatif dalam pemberitaan mengenai Papua. (Tapsell, 2015)

Proses pencarian berita ditentukan oleh kata kunci “Pemekaran Papua” dan “Pemekaran Provinsi Papua” dalam rentang 24 Juni 2022 hingga 26 Agustus 2022. Pembatasan melalui kata kunci dilakukan guna mempersempit temuan yang fokus pada berita pemekaran Papua. Rentang waktu pencarian selama dua bulan ditentukan satu bulan sebelum dan sesudah tanggal pengesahan UU Pemekaran Provinsi di Papua disahkan. Proses pencarian dan pengambilan berita dibantu oleh perangkat lunak Python dan Octoparse. Kedua perangkat lunak mencari dan mengambil berita secara spesifik dan komprehensif berdasarkan kebutuhan penggunaannya. (Lv, 2020; Matta dkk., 2022)

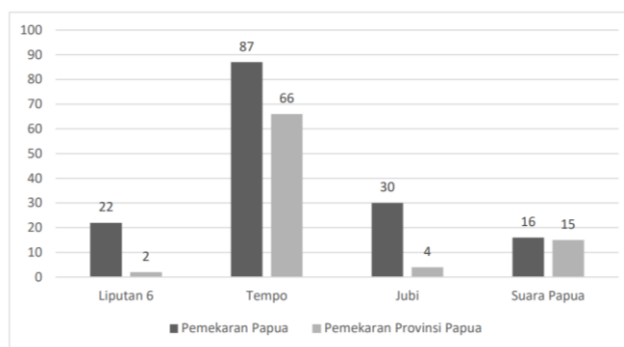
Proses selanjutnya adalah mengidentifikasi aktor dan wacana yang dimuat dalam pemberitaan. Proses ini memanfaatkan perangkat lunak Discourse Network Analyzer guna membantu proses identifikasi pendapat, aktor, dan wacana. Discourse Network Analyzer mampu memetakan jaringan keterhubungan antar aktor dan konsep (wacana) yang dibawahnya. Hasil akhir dari Discourse Network Analyzer adalah mengeksport data perangkat lunak statistik dan jaringan. (Leifeld, 2020) Visone dipilih menjadi perangkat lunak visualisasi data dan statistik setelah diekspor dari Discourse Network Analyzer. Visone berguna dalam eksplorasi jaringan sosial dengan bantuan grafik untuk memvisualkan, memahami, dan menjelaskan struktur sosial. (Brandes & Wagner, 2004)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Studi ini berupaya menunjukkan kemunculan serta perkembangan wacana-wacana pada debat pemekaran tiga provinsi di Papua. Wacana-wacana para aktor diidentifikasi dari argumentasi dalam pemberitaan di empat media daring dalam rentang waktu 24 Juni 2022 sampai 26 Agustus 2022. Total 242 berita dikumpulkan pada proses pencarian berita. Tempo.co menempati posisi pertama dengan 153 berita, dilanjutkan Jubi.id 34 berita,

Suarapapua.com 31 berita, dan Liputan6.com 24 berita. Berita temuan disaring kembali berdasarkan relevansi topik dan duplikasi berita hingga menjadi 72 berita untuk proses analisis wacana.

Gambar 3. Grafik temuan berita pemekaran Papua di empat media



Suara aktor dalam rencana pemekaran tiga provinsi di Papua terpecah menjadi dua kubu; pro dan kontra. Masing-masing aktor yang saling berhubungan berupaya membangun pesan agar dapat memengaruhi orang lain untuk menerima wacana tersebut. Para aktor menyampaikan berbagai macam argumentasi di berbagai kesempatan, salah satunya dalam wawancara dengan media massa. Argumentasi tersebut yang kemudian dipertarungkan dalam untuk meyakinkan publik akan kebenaran yang disuarakan. (Hajer, 1995) Aktor pendukung maupun kontra pemekaran Papua turut memanfaatkan media massa untuk menegaskan posisinya dalam rencana pemekaran. Media massa menjadi saluran yang efektif untuk aktor dalam menyampaikan informasi kepada masyarakat.

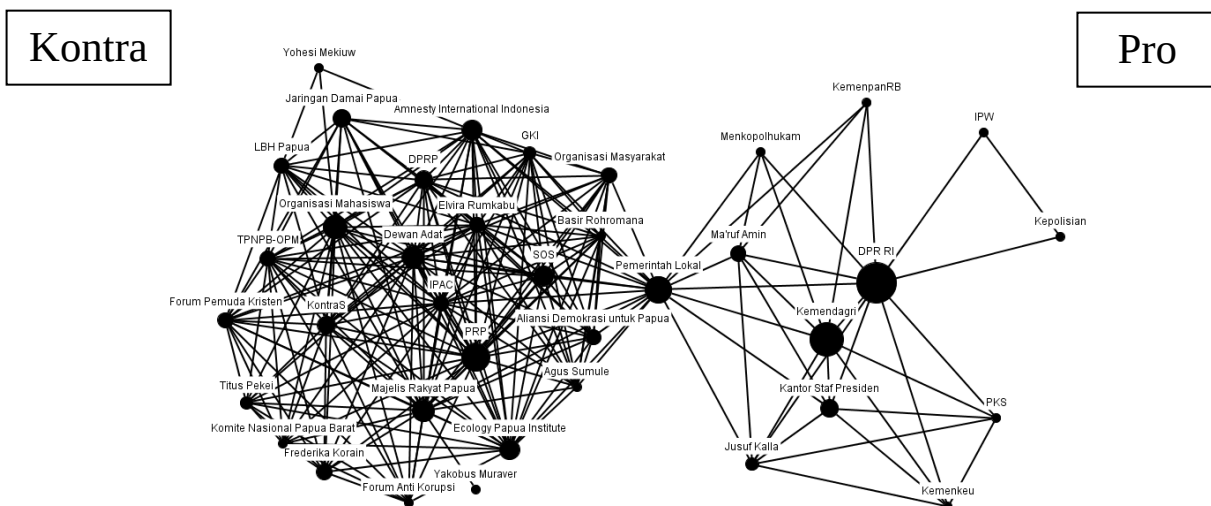
Koalisi wacana atau *discourse coalition* berasumsi setiap pembuat kebijakan menghadapi berbagai wacana dari berbagai aktor karena kebijakan bersifat terbuka untuk siapa saja. (Eriyanto & Ali, 2020) Hajer (2002) mendefinisikan wacana sebagai rangkaian ide, konsep, dan kategorisasi yang diproduksi dan ditransformasikan melalui makna pada sebuah realitas sosial. Koalisi wacana menekankan pada pentingnya argumentasi yang diciptakan oleh para aktor. Wacana dirumuskan bersamaan dengan alur cerita dan kerangka konseptual dalam memandang isu tertentu. Koalisi wacana dapat dilihat dari wacana yang diorganisir oleh aktor-aktor berbeda. Dalam konteks pemekaran wilayah di Papua, aktor pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah berhadapan dengan berbagai wacana dari aktor lain baik yang mendukung maupun tidak.

Koalisi Aktor Pemekaran Papua

Hasil pengolahan 72 berita menggunakan Discourse Network Analyzer menemukan 148 pendapat dari 38 aktor baik pro dan kontra. Koalisi aktor dalam wacana pemekaran provinsi di Papua ditunjukkan pada gambar 4. Dua koalisi yang terbentuk dilihat dari karakteristik pendapat yang pro dan kontra terhadap pemekaran Papua. Berdasarkan temuan, aktor kontra lebih banyak ($n = 26$) ketimbang aktor pro ($n = 12$) dalam rencana pemekaran Papua. Koalisi aktor yang mendukung pemekaran Papua adalah DPR RI, Kementerian Dalam

Negeri, Kantor Staf Presiden, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Koordinator Politik Hukum dan Ham, Kepolisian Republik Indonesia, Kementerian Keuangan, Ma'ruf Amin, Jusuf Kalla, Pemerintah Lokal Papua, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Indonesia Police Watch. Sedangkan aktor kontra atau penolak adalah Dewan Adat Papua, Majelis Rakyat Papua, Petisi Rakyat Papua, Komite Nasional Papua Barat, Dewan Perwakilan Rakyat Papua, Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat Organisasi Papua Merdeka (TPNPB-OPM), Lembaga Bantuan Hukum Papua, Jaringan Damai Papua, Amnesty International Indonesia, Solidaritas Organisasi Sipil, Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), Ecology Papua Institute, Forum Anti Korupsi, Aliansi Demokrasi untuk Papua, Institute for Policy Analysis of Conflict, Forum Pemuda Kristen, Gereja Kristen Injili Papua, Organisasi Masyarakat Papua, Organisasi Mahasiswa, Yohesi Mekieuw, Titus Pekei, Elvira Rumkabu, Agus Sumule, Yakobus Muraver, Frederika Korain, dan Basir Rohromana.

Gambar 4. Jaringan koalisi aktor pemekaran provinsi di Papua



Perbedaan latar belakang para aktor menggambarkan adanya kompleksitas perdebatan pemekaran provinsi di Papua. Aktor pendukung pemekaran Papua sebagian besar memiliki latar belakang lembaga maupun tokoh pemerintah Indonesia. DPR RI menjadi aktor pendukung pemekaran Papua yang paling dominan. Lembaga parlemen tersebut menjadi aktor utama dalam perumusan tiga UU pemekaran Papua. Aktor pendukung yang dominan lainnya adalah Kementerian Dalam Negeri selaku pelaksana teknis penyelenggara pemerintahan. Kementerian Dalam Negeri yang bertanggung jawab dalam mengatur tata laksana pemerintahan di provinsi baru Papua. Baik DPR RI maupun Kementerian Dalam Negeri aktif menyampaikan pesan pentingnya pemekaran Papua melalui media massa sebelum dan sesudah pengesahan UU pemekaran.

Aktor kontra pemekaran Papua memiliki latar belakang beragam seperti organisasi, akademisi, aktivis, dan *Non-Governmental Organization* (NGO). Tabel 1 memperlihatkan aktor kontra yang dominan adalah Petisi Rakyat Papua dan Organisasi Mahasiswa. Kedua aktor tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan gabungan atau wadah dari berbagai organisasi-

organisasi. Petisi Rakyat Papua beranggotakan berbagai latar belakang organisasi lokal di Papua. Petisi Rakyat Papua juga menjadi aktor kontra pemekaran dengan popularitas (*degree*) paling tinggi. Selain itu, Organisasi Mahasiswa merupakan gabungan dari berbagai organisasi yang berada di dalam kampus-kampus baik di Papua maupun di luar Papua. Keduanya berperan dalam aksi-aksi penolakan rencana pemekaran Papua yang dianggap bermasalah. Media massa lokal menjadi salah satu saluran yang efektif digunakan dalam menyampaikan pesan-pesan protes.

Pemerintah lokal menjadi aktor perantara (*betweenness*) tertinggi yang menghubungkan aktor satu dengan yang lain. Suara pemerintah lokal Papua sempat terpecah sebelum pengesahan tiga UU pemekaran Papua. Sebagian besar aktor pemerintah lokal mendukung adanya pemekaran, namun ada sedikit pemerintah lokal yang juga menolaknya. Setelah pengesahan dilakukan, pemerintah lokal menjadi satu suara dalam mendukung adanya pemekaran Papua. Terpecahnya suara pemerintah lokal menjadikan jaringan aktor pendukung dan kontra terhubung satu sama lain.

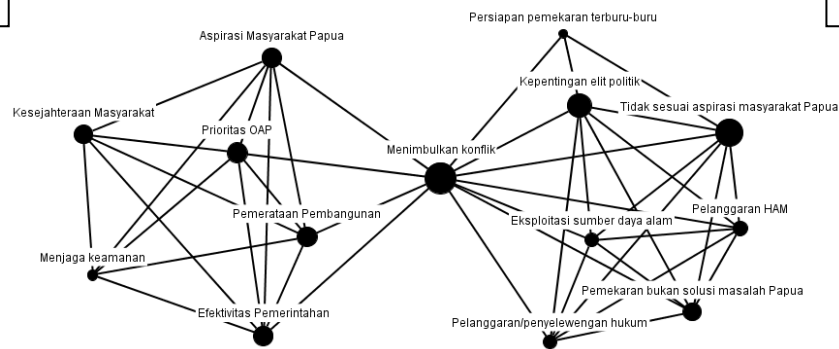
Koalisi Wacana Pemekaran Papua

Wacana yang diusung oleh para aktor pro dan kontra pemekaran Papua beragam dan sebagian saling bertolak belakang. Total 148 pendapat para aktor diklasifikasikan dalam 14 konsep atau wacana. Jumlah wacana kontra pemekaran lebih banyak ($n = 8$) daripada wacana pro pemekaran ($n = 6$). Wacana para aktor yang mendukung pemekaran Papua adalah aspirasi masyarakat Papua, kesejahteraan masyarakat, prioritas Orang Asli Papua (OAP), efektivitas pemerintahan, menjaga keamanan, dan pemerataan pembangunan. Selanjutnya, wacana para aktor yang kontra terhadap pemekaran Papua antara lain menimbulkan konflik, kepentingan elit politik, penyelenggaraan/penyelewengan hukum, eksploitasi sumber daya alam, persiapan pemekaran terburu-buru, tidak sesuai aspirasi masyarakat Papua, pemekaran bukan solusi masalah Papua, dan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Gambar 4 memperlihatkan koalisi wacana yang terbentuk dalam perdebatan pemekaran provinsi di Papua.

Gambar 5. Jaringan koalisi wacana pemekaran provinsi di Papua

Pro

Kontra



Wacana pertama yang diusung oleh aktor pendukung pemekaran Papua adalah menyerap aspirasi masyarakat Papua. Pemerintah sebagai aktor utama menyebutkan perumusan dan pengesahan tiga UU pemekaran Papua sudah sesuai aspirasi masyarakat Papua. Pemerintah mengklaim telah melakukan berbagai kajian yang melibatkan masyarakat Papua. Sejak proses perumusan UU, pemerintah terjun langsung ke Papua untuk diskusi dengan masyarakat baik individu, kelompok, maupun pemerintah lokal Papua. Diskusi tersebut menghasilkan rencana pemekaran akan membantu masyarakat Papua keluar dari berbagai masalah yang dihadapi. Wacana menyerap aspirasi masyarakat Papua kemudian berkembang menjadi wacana-wacana lain yang disampaikan oleh pemerintah.

Wacana dari aktor pendukung selanjutnya mengarah pada aspek solusi atas permasalahan yang dihadapi masyarakat Papua hingga hari ini. Pemerataan pembangunan menjadi wacana dalam menjawab lambatnya pembangunan Papua di segala lini. Pembangunan yang dimaksud mengarah pada infrastruktur dan Sumber Daya Manusia (SDM). Lambatnya pembangunan infrastruktur hingga pelosok Papua dipandang sebagai akar masalah-masalah di Papua. Hal tersebut memunculkan wacana lain pemekaran Papua, dilakukan demi kesejahteraan masyarakat. Rendahnya kesejahteraan masyarakat diakibatkan oleh kondisi geografis Papua sehingga menyulitkan masyarakat dan pemerintah. Papua memiliki luas wilayah yang besar dan berpengaruh dalam rentang kendali pemerintah. Wacana yang kemudian muncul adalah pemekaran demi efektivitas pemerintahan. Dengan dimekarkannya Papua, hadir pemerintahan-pemerintahan baru yang lebih dekat dengan masyarakat. Kedekatan pemerintah dianggap akan meluncurkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat Papua. Hadirnya pemerintahan baru akan berimplikasi pada kehadiran lembaga-lembaga negara lain. TNI dan Polri menjadi contoh lembaga yang dipastikan muncul dalam pemerintahan baru di tingkat provinsi maupun kabupaten. Lembaga penegak hukum ini dihadirkan guna menjawab masalah stabilitas keamanan di Papua. Kondisi keamanan tersebut yang menjadi wacana lain pemekaran Papua yaitu menjaga keamanan.

Pemekaran dilakukan sebagai prioritas OAP menjadi wacana yang berbeda dengan wacana-wacana sebelumnya. Pemerintah pusat menekankan adanya prioritas OAP dalam penyelenggaraan Aparatur Sipil Negara (ASN) di pemerintahan baru. Isu mengenai konflik antara OAP dengan pendatang sering mengisi pemberitaan dari Papua. Pendatang dilihat menjadi lebih dominan di segala aspek kehidupan masyarakat Papua. Dominasi tersebut berlaku pula pada formasi pemerintahan lokal di Papua. Oleh karena itu, pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri menyampaikan adanya prioritas OAP dalam

penyelenggaraan pemerintahan baru. OAP akan diberikan porsi hingga 80% untuk mengisi jabatan di berbagai tingkatan. (Sucahyo, 2022a) Janji pemerintah pusat tersebut bertujuan untuk meredam segregasi antara OAP dan pendatang di ranah pemerintahan lokal Papua.

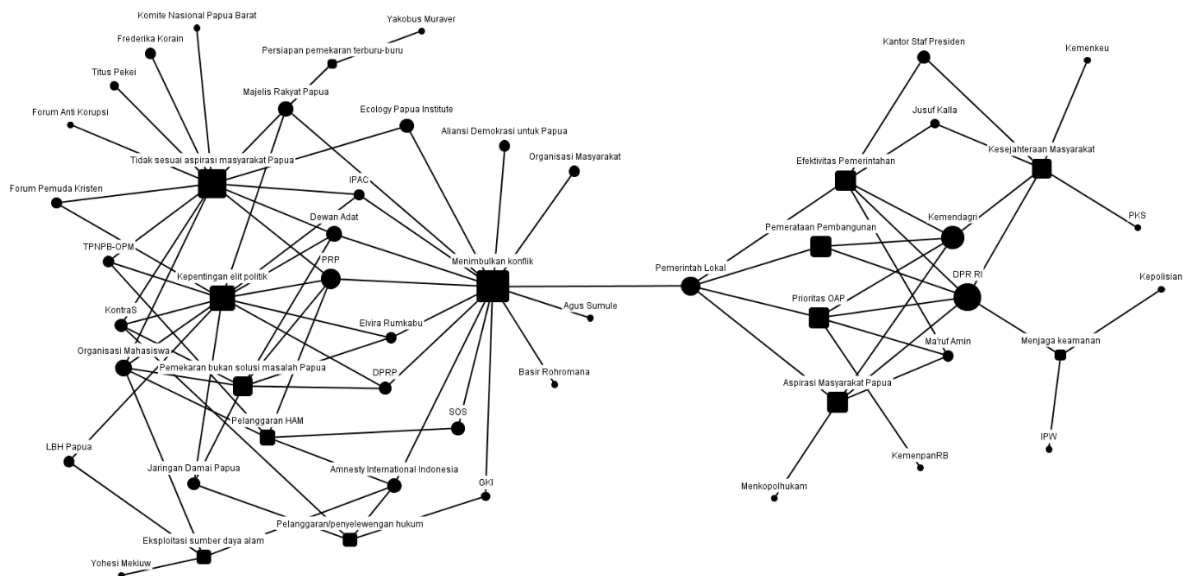
Aktor kontra pemekaran Papua menyampaikan wacana yang kontradiktif dengan wacana aktor pro pemekaran. Wacana bahwa pemekaran tidak sesuai aspirasi masyarakat Papua mengemuka dari berbagai aktor. Di saat yang sama, pemerintah tengah menggencarkan kabar pemekaran Papua telah melalui proses diskusi masyarakat Papua. Pertarungan wacana dari para aktor mengisi informasi di kanal-kanal berita temuan. Aktor kontra pemekaran seperti MRP dan organisasi masyarakat menilai upaya pemekaran Papua hanya melibatkan segelintir pihak di Papua. Suara dukungan pemekaran dianggap muncul dari para elit politik yang sarat kepentingan. Pemekaran merupakan kepentingan para elit politik kemudian menjadi wacana terpisah yang dilontarkan oleh aktor kontra pemekaran. Elit politik Papua dipandang memuluskan rencana pemerintah pusat demi posisi-posisi politik di pemerintahan baru. Tujuan lain dari pemekaran bagi elit politik adalah mengibarkan bendera partai politik pada pemilu.

Wacana lain yang diusung aktor kontra pemekaran adalah pemekaran bukan solusi masalah di Papua. Aktor kontra melihat kompleksitas masalah di segala lini Papua tidak dapat diselesaikan dengan pemekaran. Hal tersebut dilihat berdasarkan pelaksanaan Otsus Papua yang tidak sepenuhnya berhasil memecahkan masalah di Papua. Pemekaran wilayah dipandang akan membawa masalah baru bagi Papua. Masalah-masalah tersebut menjadi wacana lain yang didegungkan aktor kontra dan memiliki afiliasi dengan wacana sebelumnya. Wacana pelanggaran HAM, penyelewengan hukum, dan eksploitasi sumber daya alam saling berhubungan. Pelanggaran HAM menjadi isu yang santer dalam pemberitaan Papua, pemekaran wilayah ditakutkan akan menambah daftar panjang pelanggaran HAM di Papua. Hilangnya kebebasan bersuara dan berekspresi menjadi topik yang banyak dibahas pada wacana pelanggaran HAM. Selanjutnya, penyelewengan hukum makin terus dilanggengkan oleh elit politik lokal demi keuntungan pribadi. Aktor kontra pemekaran melihat longgarnya pengawasan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan Otsus. Kelonggaran tersebut yang dikhawatirkan akan memperparah kondisi birokrasi di Papua setelah dimekarkan. Pemekaran Papua turut dianggap sebagai langkah memudahkan perusahaan untuk mengeksploitasi sumber daya alam di Papua. Aktor kontra Pemekaran menganggap pemekaran memuluskan perusahaan untuk beroperasi di Papua. Kekhawatiran yang muncul adalah semakin menipisnya hutan untuk pertambangan dan perkebunan.

Wacana dari aktor kontra pemekaran dengan popularitas dan frekuensi terendah adalah persiapan pemekaran yang terburu-buru. Seperti yang sudah dijelaskan di latar belakang, perencanaan pemekaran provinsi di Papua dilakukan dalam waktu yang singkat. Panitia kerja di DPR RI hanya membutuhkan waktu sembilan hari untuk merumuskan RUU. Kemudian kurang dari satu bulan RUU disahkan menjadi UU oleh Presiden Joko Widodo. Wacana terakhir yaitu menimbulkan konflik menjadi wacana dengan popularitas serta menjadi perantara wacana pro dan kontra. Pemekaran wilayah dikhawatirkan akan menimbulkan atau mempertajam konflik yang terjadi di Papua. Konflik antara masyarakat dan aparat penegak hukum dianggap rentan terjadi. Wilayah pemekaran baru menambah keberadaan pos serta personel penegak hukum yang bertugas. Selain itu, konflik antar masyarakat rawan terjadi

ketika masyarakat dipisahkan secara teritorial. Wacana menimbulkan konflik sempat dilontarkan oleh pemerintah lokal sebelum pengesahan UU pemekaran. Salah satu pemimpin daerah mengkhawatirkan pecahnya konflik horizontal masyarakat adat. Gambar 6 menunjukkan pemerintah lokal tersebut yang kemudian menghubungkan wacana pro dengan kontra.

Gambar 6. Jaringan koalisi wacana dan aktor pemekaran provinsi di Papua



Secara keseluruhan, wacana dari aktor kontra pemekaran lebih mendominasi perdebatan pemekaran tiga provinsi di Papua. Koalisi aktor kontra pemekaran juga lebih dominan dibandingkan dengan aktor pro pemekaran. Tabel 1 menunjukkan popularitas dan frekuensi wacana kontra pemekaran Papua lebih tinggi dari wacana pro pemekaran. Wacana yang dengan tingkat keterhubungan tinggi (*degree*) adalah pemekaran menimbulkan konflik. *Degree* menunjukkan besarnya jumlah relasi atau hubungan dari wacana atau aktor. Wacana menimbulkan konflik paling banyak diangkat oleh para aktor kontra serta paling banyak memiliki hubungan dengan wacana lainnya. Wacana pemekaran menimbulkan konflik menempatkan posisi teratas pada angka sentralitas kedekatan (*closeness*) dan perantara (*betweenness*). *Closeness* menunjukkan wacana menimbulkan konflik dekat dengan wacana serta aktor lain. Terakhir, tingginya angka *betweenness* memperlihatkan wacana pemekaran menimbulkan konflik menjadi wacana perantara antara wacana lain dan aktor dalam perdebatan.

Wacana pemekaran menimbulkan konflik memperlihatkan adanya jaringan afiliasi antar wacana dan aktor pengusungnya. Kesamaan atau kongruensi dengan wacana kontra lainnya menggambarkan wacana dan aktor saling terhubung. Jaringan afiliasi yang terbentuk sangat dinamis mengikuti perkembangan wacana pemekaran Papua dari waktu ke waktu. Muller (2015) menyebutkan debat politik berubah-ubah seiring berjalannya waktu sehingga memungkinkan untuk mengikuti perkembangannya. Hal tersebut terjadi dalam debat

pemekaran Papua, aktor maupun wacana terus berkembang dari hari ke hari mengikuti dinamika politik yang berjalan.

Tabel 1. Deskripsi popularitas aktor dan konsep pemekaran Papua

	<i>Variable</i>	<i>Frequency</i>	<i>Degree (%)</i>	<i>Closeness (%)</i>	<i>Betweenness (%)</i>
Aspirasi Masyarakat Papua	<i>concept</i>	11	7.0	7.6	6.5
Efektivitas Pemerintahan	<i>concept</i>	11	7.0	7.6	6.5
Eksplorasi sumber daya alam	<i>concept</i>	5	7.0	6.9	0.0
Kepentingan elit politik	<i>concept</i>	16	8.1	7.3	2.2
Kesejahteraan Masyarakat	<i>concept</i>	10	5.8	5.5	0.0
Menimbulkan konflik	<i>concept</i>	27	12.8	10.2	69.9
Menjaga keamanan	<i>concept</i>	3	5.8	5.5	0.0
Pelanggaran HAM	<i>concept</i>	6	7.0	6.9	0.0
Pelanggaran/penyelewengan hukum	<i>concept</i>	5	7.0	6.9	0.0
Pemekaran bukan solusi masalah Papua	<i>concept</i>	9	7.0	6.9	0.0
Pemerataan Pembangunan	<i>concept</i>	11	7.0	7.6	6.5
Persiapan pemekaran terburu-buru	<i>concept</i>	2	3.5	6.1	0.0
Prioritas OAP	<i>concept</i>	11	7.0	7.6	6.5
Tidak sesuai aspirasi masyarakat Papua	<i>concept</i>	21	8.1	7.3	2.2
Agus Sumule	<i>person</i>	1	2.8	2.9	0.0
Aliansi Demokrasi untuk Papua	<i>person</i>	3	2.8	2.9	0.0
Amnesty International Indonesia	<i>person</i>	5	4	3.2	4.6
Basir Rohromana	<i>person</i>	1	2.8	2.9	0.0
Dewan Adat	<i>person</i>	6	4.8	3.4	4.3
DPR RI	<i>person</i>	20	2.2	2.5	12.6
DPRP	<i>person</i>	4	4	3.2	1.9
Ecology Papua Institute	<i>person</i>	5	4.4	3.3	3.4
Elvira Rumkahu	<i>person</i>	3	4	3.2	1.9
Forum Anti Korupsi	<i>person</i>	1	2.4	2.4	0.0
Forum Pemuda Kristen	<i>person</i>	3	3.2	2.5	0.3
Frederika Korain	<i>person</i>	3	2.4	2.4	0.0
GKI	<i>person</i>	2	3.2	3.0	0.6
IPAC	<i>person</i>	3	4.8	3.4	4.3
IPW	<i>person</i>	1	0.4	1.7	0.0
Jaringan Damai Papua	<i>person</i>	4	2.6	2.4	0.1
Jusuf Kalla	<i>person</i>	2	1.4	2.3	2.0
Kantor Staf Presiden	<i>person</i>	4	1.4	2.3	2.0
Kemendagri	<i>person</i>	14	1.8	2.4	2.5
Kemenkeu	<i>person</i>	1	1	1.7	0.0

KemenpanRB	<i>person</i>	1	0.8	2.3	0.0
Kepolisian	<i>person</i>	1	0.4	1.7	0.0
Komite Nasional Papua Barat	<i>person</i>	1	2.4	2.4	0.0
KontraS	<i>person</i>	4	3.6	2.6	0.5
LBH Papua	<i>person</i>	3	2.6	2.4	0.6
Ma'ruf Amin	<i>person</i>	3	1.4	2.3	0.2
Majelis Rakyat Papua	<i>person</i>	6	5	3.5	9.5
Menkopolhukam	<i>person</i>	1	0.8	2.3	0.0
Organisasi Mahasiswa	<i>person</i>	7	3.8	2.6	1.8
Organisasi Masyarakat	<i>person</i>	3	2.8	2.9	0.0
Pemerintah Lokal	<i>person</i>	9	4.2	3.5	41.6
PKS	<i>person</i>	1	1	1.7	0.0
PRP	<i>person</i>	10	4.8	3.4	4.3
SOS	<i>person</i>	5	3.2	3.0	0.5
Titus Pekei	<i>person</i>	2	2.4	2.4	0.0
TPNPB-OPM	<i>person</i>	3	3.6	2.6	0.5
Yakobus Muraver	<i>person</i>	1	0.2	2.1	0.0
Yohesi Mekuiuw	<i>person</i>	1	0.6	2.1	0.0

Konteks Historis dalam Wacana Pemekaran Papua

Dalam proses menyampaikan wacana, aktor pendukung maupun kontra pemekaran menyusun narasi agar publik bisa memahaminya. Koalisi wacana terbentuk atas serangkaian bahasa, alur cerita, dan metafora yang sesuai dengan tujuan. Rangkaian tersebut kemudian digunakan aktor untuk menyampaikan pandangan kepada orang lain, menyarankan posisi politik, dan mengkritik wacana tandingan. (Hajer, 1995) Aktor pro maupun kontra pemekaran Papua menggunakan narasi-narasi dalam konteks sejarah perjalanan Papua. Hal yang kemudian dinarasikan berkaitan dengan permasalahan yang hadir di Papua selama ini. Kondisi tersebut senada dengan apa yang dituliskan Hajer (2002) bahwa konstruksi wacana tidak lepas dari konteks historis. Wacana-wacana dikonstruksikan berdasarkan fenomena yang pernah dihadapi para aktor di masa lampau.

Aktor pendukung pemekaran mengangkat enam wacana dalam rencana pemekaran Papua. Lima dari enam wacana berangkat dari masalah yang sebelumnya selalu dihadapi Papua. Wacana kesejahteraan masyarakat misalnya, Papua menghadapi masalah kesejahteraan masyarakat sejak lama. (Brata, 2008) Masalah kesejahteraan ini berhubungan dengan aspek ekonomi, kesehatan, pendidikan, dan sosial lainnya. Kondisi geografis Papua berupa gunung dan rawa membuat beberapa wilayah terisolir. Akses yang sulit kemudian menghambat masuk dan keluarnya manusia maupun barang. Narasi yang dibangun dalam wacana kesejahteraan selanjutnya adalah terbukanya akses-akses daerah terisolir. Daerah dengan akses yang baik dianggap memudahkan hilir mudik komoditas dan manusia di daerah tersebut. Wacana pemekaran membawa kesejahteraan masyarakat juga berhubungan dengan wacana pemerataan Pembangunan. (McWilliam, 2011) Pembangunan infrastruktur menjadi program yang diutamakan Presiden Joko Widodo sebagai jalan keluar ketertinggalan. Dalam konteks

Papua, pembangunan Papua sebelumnya dipandang tertinggal dan butuh upaya lebih untuk memajukannya.

Konteks historis juga digunakan aktor pendukung pemekaran pada wacana menjaga keamanan. Wacana menjaga keamanan digunakan aktor pendukung karena dianggap mampu meredam isu keamanan di Papua. Papua selalu dikaitkan dengan keberadaan gerakan separatis yang mengganggu stabilitas keamanan. Isu gerakan separatisme muncul sejak bergabungnya Papua setelah penentuan nasib sendiri yang kontroversial pada 1969. Kontroversi tersebut muncul karena penentuan hanya melibatkan segelintir pihak, tidak semua masyarakat Papua menentukan. Pihak-pihak yang tidak menerima hasil tersebut kemudian melancarkan berbagai protes atas keputusan Papua bergabung dengan Indonesia. Pemerintah Indonesia kemudian melakukan perlawanan terhadap pihak penolak, puncaknya saat rezim Orde Baru berkuasa. Papua ditetapkan sebagai DOM dan menerjunkan aparat militer untuk meredam konflik. (Brata, 2008; Kimura, 2010; Sucahyo, 2022b) Hingga hari ini, pemerintah Indonesia terus menyoroti isu keamanan di Papua. Alasan keamanan tersebut yang kemudian dinarasikan dalam rencana pemekaran Papua.

Dua wacana pendukung yang menggunakan konteks historis adalah efektivitas pemerintahan dan prioritas OAP. Aktor pendukung pemekaran menggunakan narasi jauhnya rentang kendali pemerintah di Papua. Luasnya wilayah Papua dan jauhnya jangkauan pemerintah menjadi alasan utama dalam wacana ini. Ibukota Provinsi Papua, Jayapura dipandang terlalu jauh untuk menjangkau wilayah Papua bagian pegunungan dan selatan. Hal tersebut yang menyebabkan sulitnya pemerataan kesejahteraan serta pembangunan di Papua. Selanjutnya, wacana prioritas OAP berawal pada sejarah kesenjangan dengan pendatang. Kesenjangan antara OAP dengan pendatang terjadi di Papua karena semakin terbukanya akses bagi pendatang untuk tinggal di Papua. Kesenjangan terjadi di berbagai aspek kehidupan terutama aspek ekonomi. Pendatang mengisi sendi-sendi perekonomian seperti di pasar, pusat perbelanjaan, hingga pertokoan. Kondisi ini kemudian dianggap menyingkirkan OAP dari tanahnya sendiri. Kesenjangan juga terjadi di struktur pemerintahan yang dianggap mendahulukan pendatang. (Brata, 2008; Suryawan, 2018) Wacana memprioritaskan OAP di pemerintahan muncul untuk menjawab kesenjangan yang terjadi di Papua. Pemerintah pusat merencanakan sekitar 80% komposisi ASN di pemerintahan baru diisi oleh OAP.

Narasi wacana dengan konteks historis juga digunakan oleh aktor kontra pemekaran Papua. Aktor kontra pemekaran lebih heterogen bentuknya dibandingkan dengan aktor pendukung yang berpusat di pemerintahan. Meskipun berasal dari latar belakang berbeda, wacana-wacana historis aktor kontra pemekaran yang disusun saling berafiliasi. Enam dari delapan wacana yang diidentifikasi pada aktor kontra menarik konteks historis. Wacana menimbulkan konflik dan pelanggaran HAM erat kaitannya dengan sejarah Papua. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, konflik di Papua sudah terjadi sejak bergabung bersama Indonesia. Konflik bersenjata merupakan konflik yang masih didengar kabarnya hingga hari ini. Selain itu, konflik horizontal antar masyarakat masih kerap ditemui di beberapa daerah. (Suryawan, 2014) Konflik-konflik yang terjadi dinarasikan sebagai akar dari pelanggaran HAM di Papua. Pelanggaran HAM di Papua terjadi akibat konflik bersenjata dalam waktu yang panjang. Di era Orde Baru, pelanggaran HAM terjadi akibat tindakan militer yang menyebabkan jatuhnya korban masyarakat. Selain itu, pelanggaran HAM yang sering terjadi

adalah terbatasnya penyampaian pendapat di Papua. (Widjojo dkk., 2010) Aktor kontra pemekaran menganggap langkah pemekaran akan melanggengkan konflik dan pelanggaran HAM di Papua.

Afiliasi wacana kontra pemekaran yang berdekatan lainnya adalah kepentingan elit politik dan penyelewengan hukum. Aktor kontra pemekaran melihat pemekaran hanya trik elit politik di Papua maupun pemerintah pusat. Pemekaran wilayah menjadi satu kendaraan elit politik untuk melebarkan karir politik dan partai pengusungnya. (Brata, 2008; Harmantyo, 2007; Suryawan, 2018) Dengan adanya pemerintahan baru maka terbuka pula kursi-kursi politik yang siap diisi oleh para elit. Di sisi lain, kepentingan-kepentingan elit di pemerintahan baru memungkinkan adanya konflik antar elit. Perebutan jabatan menjadi hal yang lumrah terjadi saat kursi politik terbuka. (Rohmah, 2018) Pemekaran juga menyebabkan terbentuknya kelas menengah baru di Papua yang akan mengisi jabatan-jabatan struktural di pemerintahan. (Suryawan, 2018) Wacana penyelewengan hukum melekat karena para elit politik dianggap menyiasati pemekaran demi kepentingan politik. Aktor kontra pemekaran memunculkan wacana penyelewengan hukum karena pemekaran dianggap bukan keinginan masyarakat Papua. Rencana pemekaran dilakukan dalam waktu singkat dan minim keterlibatan masyarakat Papua dalam perumusannya.

Ragam Narasi dalam Wacana Pemekaran Papua

Aktor pro dan kontra pemekaran Papua menggunakan ragam bahasa dalam menyampaikan argumentasinya. Penggunaan bahasa yang ramah memudahkan publik untuk memahami wacana yang dibawa oleh aktor. Wacana-wacana yang dikonstruksikan oleh para aktor kemudian disederhanakan melalui alur cerita, bahasa, dan metafora. Aktor menggunakan ragam bahasa yang disusun dalam bentuk narasi untuk meyakinkan masyarakat atas wacana yang dibawanya. (Eriyanto & Ali, 2020; Hajer, 2002) Hajer (2002) menekankan pentingnya penggunaan bahasa agar wacana dapat diterima dan menjadi perbincangan yang dominan di kalangan publik. Aktor-aktor dalam gelanggang pertarungan wacana berusaha untuk mendominasi perbincangan publik.

Tabel 2. Narasi aktor pro dan kontra pemekaran Papua

Pro	Kontra
Membawa kesejahteraan	Tidak melibatkan masyarakat
Meratakan pembangunan	Meningkatkan konflik
Memajukan ekonomi	Menambah masalah baru
Menjadi prioritas masyarakat	Menyingkirkan OAP
Aspirasi masyarakat	Tidak ada manfaat
Memudahkan pelayanan	Kepentingan elit politik
Menyelesaikan konflik	

Koalisi wacana menunjukkan adanya alur cerita dari wacana-wacana yang dirumuskan oleh aktor. Alur cerita dalam wacana digunakan aktor untuk memengaruhi pandangan realitas orang lain, menyarankan posisi sosial, dan mengkritik kebijakan yang berlawanan. (Hajer, 2002) Wacana-wacana yang diangkat selanjutnya diterjemahkan dalam bentuk narasi untuk disampaikan salah satunya melalui media massa. Tabel 2 menjabarkan narasi-narasi yang

ditemukan dalam pemberitaan pemekaran Papua. Narasi-narasi tersebut yang kemudian saling berhubungan untuk saling melengkapi satu sama lain. Keterhubungan tersebut yang kemudian menjadi sebuah alur cerita yang menunjukkan posisi aktor. Alur cerita aktor pro pemekaran adalah pemekaran merupakan aspirasi masyarakat Papua dengan tujuan memajukan pembangunan, menyejahterakan masyarakat, dan efektivitas pemerintahan dalam pelayanan. Di sisi lain, alur cerita aktor kontra pemekaran yaitu pemekaran akan menambah masalah, konflik, dan eksploitasi baru di Papua karena dilakukan hanya untuk kepentingan politik bukan keinginan masyarakat Papua.

Pemerintah sebagai aktor sentral dalam rencana pemekaran Papua berpengaruh besar dalam penerapan wacana pro pemekaran Papua. Wacana pemerintah mampu mendominasi ranah perdebatan rencana pemekaran Papua. Hajer (2002) menjelaskan wacana bisa mendominasi jika memenuhi kondisi dimana aktor lain dibujuk atau dipaksa menerima wacana (*discourse structuration*) dan diterapkan dalam pengambilan kebijakan (*discourse institutionalization*). Dominasi wacana kontra pemekaran tidak bisa membendung rencana pemerintah untuk memekarkan Papua. Keputusan memekarkan tiga provinsi di Papua kemudian direalisasikan dalam bentuk pengesahan tiga UU pemekaran provinsi di tanah Papua. Meskipun telah disahkan, aktor-aktor kontra pemekaran Papua terus bersuara untuk menolak pemekaran. Penolakan dilancarkan dengan berbagai cara seperti aksi demonstrasi, diskusi, kampanye digital, dan jalur hukum melalui Mahkamah Konstitusi. (Anjarsari, 2022)

Pemerintah sebagai aktor utama pendukung pemekaran Papua juga dijelaskan pada penelitian. Romli (2006) Wacana-wacana yang dimunculkan pada pemekaran Provinsi Papua Barat pada 2003 hampir serupa dengan pemekaran tiga provinsi pada 2022. Wacana aktor pendukung diantaranya optimalisasi pelayanan, meningkatkan kesejahteraan, mempertahankan integritas Indonesia, dan mempercepat pembangunan. Sedangkan wacana aktor kontra adalah pemekaran hanya kepentingan elit politik di Jakarta dan tidak melibatkan elemen masyarakat Papua. Di tengah perdebatan, pemerintah tetap meneruskan wacana keharusan pemekaran Provinsi Papua Barat kemudian merealisasikannya. Kesamaan juga ditemukan pada aktor pro dan kontra pemekaran. Pemekaran Papua Barat pada 2003 didukung oleh elit pemerintahan lokal dan pusat. Aktor kontra pemekaran memiliki latar belakang organisasi perwakilan rakyat Papua, NGO, tokoh adat, dan tokoh agama.

PENUTUP

Koalisi wacana dalam perdebatan pemekaran tiga provinsi di Papua dibentuk untuk memengaruhi pandangan publik. Wacana-wacana yang diangkat oleh aktor pro maupun kontra sebagian besar menyinggung konteks historis. Konteks historis diberikan dalam masing-masing narasi dalam memandang masalah yang sejak lama dihadapi oleh Papua. Konteks historis yang diangkat aktor pendukung adalah permasalahan yang berlarut-larut terjadi di Papua: kesejahteraan masyarakat, lambannya pembangunan, kondisi keamanan, tersingkirnya OAP, dan jauhnya rentang kendali pemerintah. Selain itu, konteks historis juga digunakan oleh aktor kontra pemerintah: timbulnya konflik, pelanggaran HAM, hanya kepentingan elit politik, dan penyelewengan hukum. Wacana-wacana yang diangkat oleh aktor pendukung dan kontra pemekaran menggunakan ragam bahasa, metafora, dan membentuk sebuah alur cerita. Para aktor baik pro dan kontra berupaya untuk merasionalkan wacana yang

dibawanya melalui narasi di media massa. Aktor-aktor dalam arena perdebatan pemekaran Papua berupaya agar wacana yang diusung menjadi dominan di masyarakat. Hal tersebut bertujuan untuk memengaruhi persepsi publik dalam memandang rencana pemekaran Papua. Berdasarkan temuan wacana kontra pemekaran lebih dominan dibandingkan dengan mendukung pemekaran. Namun, dominasi wacana kontra pemekaran tidak menyurutkan rencana pemerintah untuk melahirkan tiga provinsi baru di Papua.

Studi ini merekomendasikan adanya diskusi publik antar aktor pro dan kontra. Diskusi rencana pemekaran di Papua bisa menjadi jalan keluar perdebatan. Pemerintah pusat dan lokal selaku inisiator pemekaran, perlu merangkul kelompok atau organisasi yang merepresentasikan suara masyarakat Papua. Diskusi dilakukan terbuka agar masyarakat mengetahui siapa dan apa yang ada dalam perbincangan. Dinamika perdebatan dipengaruhi tiga faktor yaitu kredibilitas, penerimaan, dan kepercayaan. Jika tiga faktor tersebut dipenuhi oleh kedua aktor maka akan menghasilkan jalan keluar dari perdebatan yang terjadi. Studi ini masih memiliki keterbatasan dari segi waktu pengamatan yang singkat. Koalisi wacana akan lebih baik dilakukan secara jangka panjang (*longitudinal*) untuk melihat dinamika wacana dari waktu ke waktu. Wacana pemekaran Papua bisa dilihat dalam waktu yang panjang untuk penelitian selanjutnya yang lebih komprehensif.

REFERENSI

- Adiprasetyo, J. (2020). Under the shadow of the state: Media framing of attacks on West Papuan students on Indonesian online media. *Pacific Journalism Review*, 26(2), 242–260.
- Anjarsari, L. (2022, September 28). *Minim Partisipasi Masyarakat, Tiga UU Pemekaran Papua Digugat*. Diperoleh dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18552>.
- Asmara, C. G. (2022, Agustus 1). *Sah! Jokowi Teken Pembentukan 3 Provinsi Baru Papua, Ini Dia*. Diperoleh dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220801085207-4-360015/sah-jokowi-teken-pembentukan-3-provinsi-baru-papua-ini-dia>.
- Brandes, U., & Wagner, D. (2004). Analysis and Visualization of Social Networks. *Graph drawing software*, 321–340.
- Brata, A. G. (2008). Pemekaran Daerah di Papua: Kesejahteraan Masyarakat vs. Kepentingan Elit. *Makalah Simposium Nasional Riset dan Kebijakan Ekonomi: "Dampak Bencana Alam dan Lingkungan Terhadap Pengelolaan Ekonomi Indonesia"*, 20–21.
- Eriyanto, E., & Ali, D. J. (2020). Discourse Network of a Public Issue Debate: A Study on Covid-19 Cases in Indonesia. *Jurnal Komunikasi: Malaysian Journal of Communication*, 36(3), 209–227. <https://doi.org/10.17576/JKMJC-2020-3603-13>
- Fauzani, M. A. (2022, Juni 26). *Papua dalam Pusaran Pemekaran*. Diperoleh dari <https://www.kompas.id/baca/opini/2022/07/23/papua-dalam-pusaran-pemekaran>.
- Fergie, G., Leifeld, P., Hawkins, B., & Hilton, S. (2019). Mapping discourse coalitions in the minimum unit pricing for alcohol debate: a discourse network analysis of UK newspaper coverage. *Addiction*, 114(4), 741–753. <https://doi.org/10.1111/add.14514>

- Firman, T. (2013). Territorial Splits (*Pemekaran Daerah*) in Decentralising Indonesia, 2000–2012: Local Development Drivers or Hindrance? *Space and Polity*, 17(2), 180–196. <https://doi.org/10.1080/13562576.2013.820373>
- Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press.
- Hajer, M. A. (2002). Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain. Dalam F. Fischer (Ed.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (hlm. 43–76). Duke University Press.
- Harmantyo, D. (2007). PEMEKARAN DAERAH DAN KONFLIK KERUANGAN: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia. *Makara Sains*, 11(1), 16–22.
- Jorgensen, M., & Phillips, L. (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method* (Vol. 1). Sage Publication.
- Kimura, E. (2010). Proliferating Provinces: Territorial Politics in Post-Suharto Indonesia. *South East Asia Research*, 18(3), 415–449. <https://doi.org/10.5367/sear.2010.0005>
- Kustiasih, R. (2022, Juni 21). DPR Targetkan Pembahasan Tiga RUU Pemekaran Papua Tuntas Sembilan Hari. Diperoleh dari <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/06/21/dpr-targetkan-pembahasan-3-ruu-pemekaran-papua-tuntas-akhir-juni>.
- Larasati, A. W., & Adiprasetio, J. (2022). *Memaksa Ibu Jadi Hantu: Wacana Maternal Horror dalam Film Indonesia Kontemporer* (Vol. 1). Cantrik Pustaka.
- Leifeld, P. (2017). Discourse Network Analysis: Policy Debates as Dynamic Network. Dalam *The Oxford Handbook of Political Networks* (hlm. 301–326).
- Leifeld, P. (2020a). Policy Debates and Discourse Network Analysis: A Research Agenda. *Politics and Governance*, 8(2), 180–183. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.3249>
- Leifeld, P. (2020b). Policy Debates and Discourse Network Analysis: A Research Agenda. *Politics and Governance*, 8(2), 180–183. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.3249>
- Lv, H. (2020). Design And Implementation Of Domestic News Collection System Based On Python. *2020 Asia-Pacific Conference on Image Processing, Electronics and Computers (IPEC)*, 301–303. <https://doi.org/10.1109/IPEC49694.2020.9115168>
- Markard, J., Rinscheid, A., & Widdel, L. (2021). Analyzing transitions through the lens of discourse networks: Coal phase-out in Germany. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 40, 315–331. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.08.001>
- Martiar, N. A. D. (2022, April 14). Majelis Rakyat Papua Meminta Pembahasan Pemekaran Papua Dihentikan . Diperoleh dari <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/04/14/majelis-rakyat-papua-meminta-pembahasan-pemekaran-papua-dihentikan>.
- Matta, P., Sharma, S., & Uniyal, N. (2022). Comparative Study Of Various Scraping Tools: Pros And Cons. *2022 IEEE Delhi Section Conference (DELCON)*, 1–5. <https://doi.org/10.1109/DELCON54057.2022.9753358>

- McWilliam, A. (2011). Marginal Governance in the Time of Pemekaran: Case Studies from Sulawesi and West Papua. *Asian Journal of Social Science*, 39(2), 150–170. <https://doi.org/10.1163/156853111X565869>
- Mulait, Y. L. (2022, Maret 12). *Moratorium Pemekaran Wilayah dan Konsistensi Otonomi Papua*. Diperoleh dari <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/03/10/moratorium-pemekaran-wilayah-dan-konsistensi-otonomi-papua>.
- Muller, A. (2015). Using Discourse Network Analysis to Measure Discourse Coalitions: Towards a Formal Analysis of Political Discourse. *World Political Science*, 11(2). <https://doi.org/10.1515/wps-2015-0009>
- Rinscheid, A. (2015). Crisis, Policy Discourse, and Major Policy Change: Exploring the Role of Subsystem Polarization in Nuclear Energy Policymaking. *European Policy Analysis*, 1(2). <https://doi.org/10.18278/epa.1.2.3>
- Rohmah, N. S. (2018). ELIT DAN PEMEKARAN DAERAH; KONFLIK ANTAR ELIT DALAM PROSES PEMBENTUKAN PROVINSI BANTEN. *Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 4(1).
- Romli, L. (2006). Pro-Kontra Pemekaran Papua: Sebuah Pelajaran Bagi Pemerintah Pusat. *Jurnal Penelitian Politik*, 3(1), 25–41.
- Ruhyanto, A. (2019, November 13). *Di tengah kuatnya kontroversi, mengapa pemerintahan Jokowi mendukung pemekaran Papua?* Diperoleh dari <https://theconversation.com/di-tengah-kuatnya-kontroversi-mengapa-pemerintahan-jokowi-mendukung-pemekaran-papua-126834>.
- Sucahyo, N. (2022a, Juni 29). *Kualifikasi vs Representasi: Pengisian Jabatan di Daerah Pemekaran Papua*. Diperoleh dari <https://www.voaindonesia.com/a/kualifikasi-vs-representasi-pengisian-jabatan-di-daerah-pemekaran-papua-/6637736.html>
- Sucahyo, N. (2022b, Juli 14). *Pepera, Sejarah Papua yang Tidak Pernah Selesai*. Diperoleh dari <https://www.voaindonesia.com/a/pepera-sejarah-papua-yang-tidak-pernah-selesai-/6658344.html>.
- Suryawan, I. N. (2014). STOP KAM BAKU TIPU: PEMEKARAN DAERAH, ISU STRATEGIS PENGELOLAAN KONFLIK, DAN TRANSFORMASI SOSIAL DI PAPUA BARAT. *Masyarakat Indonesia*, 40(2), 229–243.
- Suryawan, I. N. (2018). Pemekaran Daerah dan Terbentuknya Kelas Menengah (Baru) Papua. *JSW (Jurnal Sosiologi Walisongo)*, 2(2), 189–202. <https://doi.org/10.21580/jsw.2018.2.2.2961>
- Tapsell, R. (2015). The Media and Subnational Authoritarianism in Papua. *South East Asia Research*, 23(3), 319–334. <https://doi.org/10.5367/sear.2015.0274>
- Triastuti, E., Triwibowo, W., & Handoko, A. (2022). *Disinformation Risk Assessment: The Online News Market in Indonesia*. Diperoleh dari <https://www.disinformationindex.org/>
- Widjojo, M. S., Elisabeth, A., Rahab, A. al, Pamungkas, C., & Dewi, R. (2010). *Papua Road Map* (First, Vol. 1). Yayasan Pustaka Obor Indonesia.