

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Skripsi ini berusaha mengungkap fenomena transaksi lintas batas tanpa surat izin, yang masih kerap terjadi antara kota Jayapura dan Vanimo. Isu transaksi di lintas batas tanpa surat izin, merupakan isu yang menarik untuk diteliti karena memiliki dampak yang signifikan terhadap berbagai aspek termasuk ekonomi dan hubungan antar-negara. Pelanggaran dalam transaksi lintas batas tanpa izin resmi antara kota Jayapura dan Vanimo sedang diselidiki menggunakan pendekatan paradiplomasi yang dikembangkan oleh Ivo Duchacek dan Robert Kaiser. Ia menekankan pentingnya hubungan formal dan informal antara pemerintah daerah di negara yang berbatasan secara geografis. Kajian ini berfokus pada dinamika pelanggaran dalam transaksi lintas batas yang dilakukan oleh warga atau masyarakat antara kota Jayapura dan Vanimo.

Diplomasi merupakan aspek komunikasi yang krusial dalam perencanaan pembangunan negara, melibatkan beragam pelaku yang ikut membentuk pola perilaku dan dasar untuk memperluas kedaulatan negara. Perubahan dinamika global, terutama dengan munculnya negara-negara adidaya dan negara-negara baru, telah memengaruhi metode dan gaya pelaksanaan diplomasi suatu negara (Hamilton & Langhorne, 2010, 141). Menurut Stefan Wolff Paradiplomasi adalah konsepsi dari diplomasi, di mana hubungan antaraktor dalam diplomasi dapat dilakukan oleh subnasional yakni pemerintah daerah, sehingga diplomasi tidak

hanya dilakukan oleh pemerintah pusat (Wolff 2009, 1). Sesuai dengan pemikiran Panayotis Soidatos, diplomasi melahirkan paradiplomasi, sehingga pemimpin kota atau daerah dapat melakukan diplomasi dengan kota atau daerah dari negara yang berbeda. Keterlibatan dalam paradiplomasi di tingkat internasional merupakan usaha untuk memberikan pelayanan yang bermanfaat bagi penduduknya, dan juga untuk mendorong desentralisasi sebagai cara menghindari isolasionisme dalam kebijakan. Dengan kata lain, tujuan paradiplomasi adalah meningkatkan kesejahteraan warga (Tavares 2016, 15). Dalam menjalankan hubungan eksternalnya, paradiplomasi harus memperhatikan lima faktor utama, yaitu: sasaran dan dorongan; tingkat partisipasi; kerangka dan sumber daya; tingkat keterlibatan; dan rencana (Aldecoa 2013, 7).

Dalam kerangka paradiplomasi antara Jayapura dan Vanimo, perlu dilakukan evaluasi mendalam untuk memastikan bahwa praktik tersebut selaras dengan peraturan hukum yang diterapkan. Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian adalah pedoman utama yang mengatur berbagai prosedur keimigrasian di Indonesia. Menurut undang-undang ini, penggunaan paspor dan visa menjadi prasyarat utama untuk melakukan perlintasan batas (BPK 2011), dan surat perjalanan lintas batas dari pihak imigrasi untuk melakukan perlintasan perbatasan negara (DJI 2021).

Dalam konteks ini, terdapat pengecualian yang berlaku bagi masyarakat yang menetap di kampung-kampung perbatasan. Mereka diberikan izin lintas batas berupa kartu merah untuk Warga Negara Indonesia (WNI) dan kartu kuning untuk penduduk Papua Nugini (PNG). Pas lintas batas ini hanya berlaku bagi warga yang

menetap di kampung-kampung batas, dan diterapkan secara eksklusif untuk pemilik kartu tersebut. Namun, bagi penduduk yang tinggal di luar kawasan perbatasan, persyaratan seperti paspor, visa, dan surat perjalanan lintas batas dari pihak imigrasi tetap diperlukan (Suroto 2021). Seluruh masyarakat yang tinggal di daerah dan kota perbatasan sudah seharusnya mematuhi peraturan yang ada, namun kenyataannya tidak sedikit masyarakat di Jayapura dan Vanimo masih masuk dan melakukan transaksi tanpa izin lintas batas (Rewapatara and Karundeng 2022).

Papua Nugini, negara berbatasan dengan Papua, Indonesia, merdeka pada 16 September 1975. Sejarahnya dimulai dari penjelajahan Spanyol Ortis de Rates yang menamakan "*New Guinea*" pada 1545. Nama "Papua" berasal dari penjelajah Portugal Jorge de Manases pada 1562, merujuk pada rambut keriting penduduk lokal. Bagian barat Papua dikuasai Belanda sejak 1828, sementara bagian timur berada di bawah Inggris sejak 1873. Selama Perang Dunia I, Australia mengambil alih New Guinea dari Jerman. Australia mendapatkan mandat atas Wilayah New Guinea dari Liga Bangsa-Bangsa pada tahun 1921, mengawasi dan mengelolanya. Setelah Perang Dunia II, PBB menugaskan Australia untuk mengelola Papua dan New Guinea pada tahun 1946. Pembentukan Dewan Legislatif Papua dan New Guinea terjadi pada tahun 1951, dan kemudian digantikan oleh *House of Assembly* pada tahun 1971, menandai langkah menuju otonomi yang lebih besar. Pada 1 September 1973, Papua New Guinea (PNG) memperoleh pemerintahan sendiri di bawah kepemimpinan Chief Minister Michael Somare. Kemerdekaan penuh dari Australia kemudian dicapai pada 16 September 1975, di mana PNG menjadi anggota penuh Persemakmuran, menandai akhir dari periode administrasi Australia

di wilayah tersebut. Perbatasan antara Papua dan PNG terbentuk melalui perjanjian Indonesia-Australia pada 1973, membentang sekitar 820 kilometer dari utara ke selatan (Slama & Munro, 2018, 431).

Jayapura dan Vanimo sebagai wilayah perbatasan antara Indonesia dan Papua Nugini yang diresmikan pada 1973 memiliki hukum perbatasan yang harus dipatuhi oleh masyarakat Jayapura dan Vanimo karena potensinya yang tinggi pada aspek ekonomi, membuat pemerintah kota Jayapura lebih memperhatikan dan menghimbau masyarakat Jayapura maupun Vanimo. Sebagai kota yang berbatasan secara langsung, membuat praktik berbelanja tidak jarang terjadi antara kedua kota. Masyarakat Papua Nugini yang tinggal di wilayah perbatasan, seperti Wutung, Nusu, Yako, Lido, dan Vanimo di *Sandaun Province*, cenderung menunjukkan preferensi terhadap produk-produk dari Indonesia dan sering melakukan kegiatan berbelanja di daerah perbatasan Indonesia. Keuntungan jarak yang lebih dekat dibandingkan dengan pusat kota Papua Nugini, seperti Port Moresby, harga yang lebih terjangkau, serta ketersediaan barang dengan kualitas dan variasi yang baik, menjadi daya tarik utama bagi masyarakat Papua Nugini yang tinggal di wilayah perbatasan untuk bertransaksi di daerah lintas batas Jayapura (Suroto 2021). Dalam melaksanakan transaksi lintas batas atau kegiatan perdagangan di wilayah perbatasan, terdapat dasar hukum yang diatur oleh Pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2011 tentang Perdagangan Perbatasan. Peraturan ini merinci ketentuan-ketentuan terkait perdagangan perbatasan yang melibatkan penduduk Indonesia yang tinggal di kawasan perbatasan dengan negara tetangga. Tujuan dari peraturan ini adalah untuk

memfasilitasi pemenuhan kebutuhan sehari-hari bagi masyarakat di wilayah perbatasan. Sebagai contoh, peraturan ini dapat mencakup regulasi terkait jenis barang yang dapat diperdagangkan, prosedur perizinan, dan pembatasan lain yang relevan untuk mendukung keberlangsungan perdagangan di zona perbatasan (BPKP 2019).

Dalam konteks ini, penduduk Papua Nugini terlibat dalam kegiatan transaksi untuk memperoleh barang konsumen sehari-hari, seperti mie instan, kopi kemasan, teh, sabun, deterjen, rokok, vetsin, susu kaleng, minyak goreng, minuman kaleng, beras, dan kebutuhan pokok lainnya. Masyarakat Papua yang tinggal di Jayapura melakukan transaksi untuk membeli minyak rambut, minuman seperti fanta, coca cola, dan sosis (Suroto 2021). Masyarakat Papua yang tinggal di Jayapura melakukan transaksi dan melewati perbatasan ke Papua Nugini, biasanya membeli dengan kuantitas besar untuk dibawa kembali dan dijual kepada masyarakat Jayapura. Permintaan akan makanan atau kebutuhan sehari-hari di kedua negara tersebut sangat tinggi, terindikasi dari impor beras tahunan yang mencapai 200.000 ton, dengan nilai lebih dari Rp. 400 juta (Darwis & Renyoet, 2022, 2441). Menurut data Bank Indonesia pada tahun 2018, per harinya terdapat perputaran uang di pasar Skouw Jayapura sebesar 3 miliar rupiah. Sebagai pasar yang berlokasi dekat dengan pos perbatasan dan menjadi tujuan utama bagi mereka yang menyeberang dari Papua Nugini (BBC 2020). Pemerintah Provinsi Papua telah menjalin kerja sama dengan provinsi-provinsi di Papua New Guinea (PNG) melalui penandatanganan *Memorandum of Understanding (MoU) Sister Province* dengan provinsi Madang pada 24 Juli 2019. Inisiatif ini merupakan tindak

lanjut dari *Letter of Intent* (LoI) sebelumnya. MoU tersebut memiliki tujuan untuk memperkuat hubungan kemitraan dan kerja sama yang saling menguntungkan di berbagai sektor, termasuk perindustrian, perdagangan, pariwisata, budaya, infrastruktur, pendidikan, kesehatan, pertanian, perikanan, pertambangan, dan bidang lainnya, sesuai dengan hukum dan peraturan yang berlaku di setiap provinsi (Darwis & Renyoet, 2022, 2441). Sejauh ini, terdapat 14 pos pengamanan di sepanjang perbatasan antara Republik Indonesia (RI) dan Papua Nugini (PNG). Dari keseluruhan pos tersebut, Pos Pengamanan yang berlokasi di Distrik Muara Tami, Kota Jayapura, dan Distrik Sota, Kabupaten Merauke, adalah yang memiliki konstruksi terbaik dan dapat diakses oleh masyarakat umum. Permasalahan utama yang sering terjadi di sepanjang perbatasan Provinsi Papua adalah terkait dengan aktivitas pelintas batas ilegal, yang mencakup pergerakan orang dari PNG ke Indonesia dan sebaliknya. Permasalahan ini sulit diatasi karena budaya atau kultural yang melekat pada masyarakat lokal di perbatasan yang berlangsung lama. Djohan dan Herry menuliskan bahwa (Djohan dan Herry 1996, 304):

*“Interaksi lintas batas antara Republik Indonesia dan Papua New Guinea memiliki fondasi yang mendalam dalam hubungan budaya, termasuk persamaan bahasa, pernikahan, ekonomi subsisten, dan mitologi. Hal ini telah membentuk jaringan mobilitas penduduk di kawasan perbatasan selama bertahun-tahun. Namun, interaksi ini juga terkait dengan dinamika sejarah politik di wilayah Sota, yang mengakibatkan migrasi penduduk dari wilayah Indonesia ke wilayah PNG pada tahun 1969-1970, 1977, dan 1984-1985, yang sebagian besar berlatar belakang politis”*

Suku Marind-Kanum adalah suku bangsa yang mendiami wilayah Papua Selatan, Indonesia. Mereka hidup di hutan adat dan bertahan hidup dengan mengandalkan sumber daya alamnya. Suku Marind-Kanum terkenal dengan tradisi berburu kepala pada masa lalu. Masyarakat Marind-Kanum yang tinggal di wilayah Kampung Sota memiliki klaim ulayat yang mencakup wilayah yang struktur

geografisnya meluas hingga ke Papua Nugini. Dalam konteks budaya, mereka tidak mengakui keberadaan batas wilayah resmi seperti garis batas negara. Bagi mereka, penetapan batas wilayah didasarkan pada elemen-elemen alami seperti pohon besar, batu besar, aliran sungai, dan elemen lainnya yang memiliki arti penting dalam konteks mitologi dan ekologi. Garis batas negara yang ada seolah-olah memisahkan hubungan kekerabatan dan hak serta kewajiban yang terhubung dengan tanah ulayat bersama secara tidak langsung.

Perbedaan persepsi antara komunitas lokal yang memiliki hak adat terkait dengan batas wilayah dalam konteks budaya, dan batas wilayah dalam konteks administrasi pemerintahan, sering menimbulkan ketegangan dan aksi yang dianggap melanggar peraturan negara. Aspek-aspek sosial-budaya ini tidak terbatas oleh peraturan tentang batas wilayah negara, sehingga menimbulkan gesekan antara pandangan tradisional dan hukum negara (Darwis and Renyoet 2022).

Meskipun terdapat banyak wilayah perbatasan di Indonesia yang mengalami kendala pembangunan, Kota Jayapura di Provinsi Papua, yang berbatasan dengan Papua New Guinea (PNG), justru mengalami perkembangan pembangunan yang relatif positif. Faktor ini dapat diatribusikan kepada perhatian istimewa yang diberikan oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat terhadap pembangunan di wilayah perbatasan, menganggapnya sebagai pintu depan negara. Walaupun tingkat pembangunan sudah cukup tinggi, namun masih sering terjadi pelanggaran lintas batas. Pelanggaran tersebut mencakup kegiatan transaksi atau perdagangan ilegal, di mana terdapat penyelundupan bahan bakar minyak dan satwa dilindungi dari wilayah Indonesia ke Papua Nugini. Contoh konkret dari penyelundupan bahan bakar minyak tanpa dokumen dapat ditemukan pada bulan September 2016, ketika Polair Polres Jayapura Kota berhasil menggagalkan kejadian tersebut (FMB 2016).



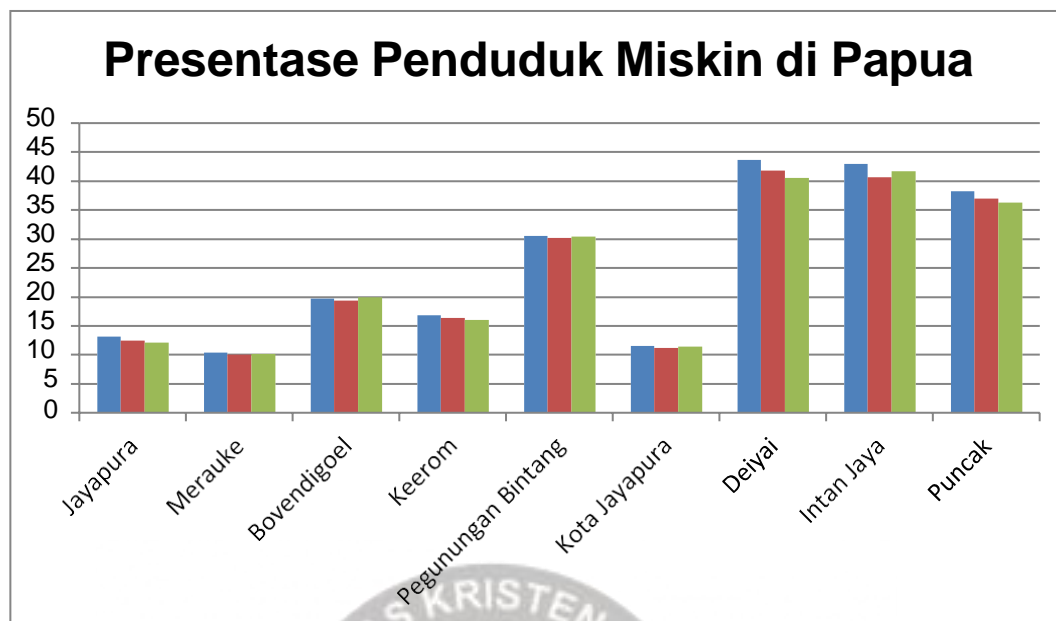
Pada bulan April 2018, catatan kejadian lain mencatat bahwa Polresta Jayapura berhasil menggagalkan upaya penyelundupan 910 liter bahan bakar minyak jenis premium melalui perairan Jayapura (Costa 2019).

Terlepas dari transaksi lintas batas secara ilegal, pemerintah melihat potensi besar dalam adanya perdagangan lintas batas yang menguntungkan kedua negara dalam sektor ekonomi. Aktivitas transaksi lintas batas memiliki dampak ekonomi signifikan di Papua, tercermin dari penurunan persentase penduduk miskin di wilayah tersebut. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua, pada Maret 2023, persentase penduduk miskin di Papua mencapai 26,03%. Angka ini menunjukkan penurunan sebesar 0,77% jika dibandingkan dengan September 2022, dan penurunan sebesar 0,58% jika dibandingkan dengan Maret 2022, 0,83% dibandingkan dengan Desember 2021, 0,61% dibandingkan dengan Desember 2020, dan 1,50% dibandingkan dengan Desember 2019. Secara umum, pada periode Maret 2013 hingga Maret 2023, persentase tingkat kemiskinan di Papua mengalami penurunan sebesar 4,33%, yaitu dari 31,13% pada Maret 2013 menjadi 26,80% pada Maret 2023 (Pratiwi and Kandipi 2023).

Penurunan Presentasi penduduk miskin di Papua signifikan lebih kecil pada kabupaten atau kota yang memiliki pos lintas batas (PLB) seperti kabupaten Jayapura, Merauke, Bovendigoel, Keerom, Pegunungan Bintang, dan kota Jayapura daripada kabupaten yang tidak memiliki pos lintas batas (PLB) (lihat gambar 1).

Gambar 1.1 Persentasi Penduduk Miskin di Papua





Sumber: BPS 2023

Terdapat 12 pos lintas batas (PLB) di Papua, yaitu terdapat 5 di Kabupaten Merauke, 3 di Kabupaten Keerom, 2 di Kota Jayapura, 1 di Kabupaten Pegunungan Bintang, dan 1 di Kabupaten Bovendigoel. Ada dua pos lintas batas negara (PLBN) di Papua, yaitu di Merauke dan Jayapura (Karouw 2022). Pada Gambar 1 dapat dilihat bahwa presentasi penduduk miskin di Papua lebih sedikit dan mengalami penurunan secara signifikan pada kota atau kabupaten yang memiliki pos lintas batas, dari pada kota atau kabupaten yang tidak memiliki lintas batas seperti Deiyai, Intan Jaya, dan Puncak. Perbandingan presentasi kemiskinan dapat terlihat jelas di mana presentasi terendah ada pada kabupaten Merauke sebesar 10,16 persen pada tahun 2021, di mana Merauke merupakan kabupaten dengan pos lintas batas terbanyak di Papua. Dibandingkan dengan kabupaten Intan Jaya yang tidak memiliki pos lintas batas, dengan tingkat presentasi penduduk miskin sebesar 41,66 persen pada tahun 2021 (BPS 2023).

Permasalahan dalam transaksi atau perdagangan lintas batas di Papua, salah

satunya disebabkan oleh permasalahan infrastruktur transportasi yang menjadi dorongan terjadinya perdagangan atau transaksi lintas batas ilegal sehingga pemerintah mengarahkan dana otonomi khusus pada infrastruktur untuk meningkatkan kompetensi, dalam kegiatan ekonomi dan akhirnya menjadi salah satu alasan pemerintah mendukung penuh Papua untuk meningkatkan ekonomi, khususnya pada kegiatan perdagangan di lintas batas, sesuai dengan izin dan peraturan yang berlaku (Bano 2018). Dalam periode 2017 hingga 2023, pemerintah pusat telah menyisihkan anggaran otonomi khusus (otsus) sebesar Rp. 12,88 triliun. Pada tahun 2022, penambahan alokasi dana otsus mencapai Rp. 8,5 triliun, sementara terdapat juga tambahan dana untuk pembangunan infrastruktur di provinsi di wilayah Papua sejumlah Rp. 4,37 triliun (Kusnandar 2022). Pada tahun 2023, Papua menerima dana otonomi khusus sebesar Rp. 117 miliar. Dari total tersebut, 40 persen diarahkan untuk pembangunan infrastruktur di Papua (Efendi and Muhsidin 2023).

Alokasi dana otonomi khusus telah memberikan dampak positif terhadap tingkat kemiskinan di Papua. Data menunjukkan penurunan tingkat kemiskinan dari 31,13% pada Maret 2013 menjadi 26,80% pada Maret 2023 melalui bantuan dana tersebut (Medcom 2023). Upaya pemerintah yang mendukung dan mengambil tindakan serius dalam mengembangkan ekonomi Papua, khususnya pada transaksi atau perdagangan lintas batas seharusnya dapat mengatasi adanya tindakan perdagangan lintas batas ilegal oleh masyarakat Papua maupun Papua Nugini. Namun kenyataannya seperti pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Melyana, Yanyan dan Wahyu (2021), meskipun terdapat penurunan aktivitas ilegal di perbatasan Papua. Usaha pemerintah dengan memberikan dana sebagai bentuk dukungan pada setiap sektor seperti ekonomi, pendidikan, infrastruktur, dan

kesehatan tetap tidak dapat mengatasi secara penuh perdagangan atau transaksi ilegal di perbatasan Papua dan Papua Nugini (Pugu, Yani, & Wardhana, 2019, 104). Permasalahan perdagangan atau transaksi ilegal di berbagai perbatasan Indonesia perlu diperhatikan, karena adanya peluang ekonomi yang besar namun merugikan negara dan penduduk sekitar perbatasan. Penelitian terdahulu Susanti (2017) melihat bahwa dengan perdagangan ilegal masyarakat dapat melakukan transaksi lintas batas di luar ketentuan batas kuantitas pembelian, di mana terdapat batasan pengeluaran atau pembelian. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 188/PMK.04/2010 menetapkan bahwa setiap individu yang terlibat dalam transaksi atau perdagangan antara Indonesia dan Papua Nugini memiliki batas maksimum FOB (*Free on Board*) sebesar USD 300 (tiga ratus dolar Amerika Serikat). (KPPBC 2014). Perdagangan atau transaksi lintas batas ilegal di Indonesia telah menyebabkan kerugian sekitar Rp. 20 triliun bagi negara dan perekonomian Indonesia (Kompas 2022).

## **1.2 Pertanyaan Penelitian**

Dari konteks latar belakang yang telah dijabarkan, pertanyaan penelitian dapat diformulasikan sebagai berikut: bagaimana praktek paradiplomasi kota Jayapura dan Vanimo tentang lintas batas tanpa surat izin?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami dengan lebih mendalam praktek paradiplomasi kota Jayapura dan Vanimo tentang lintas batas tanpa surat izin 2023-2024.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang telah dipaparkan oleh penulis dan tujuan dari penelitian ini, manfaatnya diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam pembentukan kebijakan yang lebih efisien terkait perdagangan antar negara dan penjagaan wilayah di perbatasan antara Indonesia dan Papua New Guinea. Tambahan lagi, studi ini diharapkan bisa memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai potensi ekonomi yang dapat diperluas melalui transaksi lintas batas.

### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Studi ini memberikan manfaat dalam pengembangan analisis hubungan internasional dengan menyajikan pemahaman yang lebih dalam tentang dinamika keterkaitan antara Indonesia dan Papua New Guinea di zona perbatasan. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi acuan bagi peneliti mendatang yang tertarik dalam menjalankan riset sejenis.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai materi bacaan dan referensi bagi pemerintah lokal di perbatasan antara Papua New Guinea dan Indonesia dalam menghadapi isu terkait perdagangan atau transaksi yang melanggar hukum antara Jayapura dan Vanimo.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Penelitian ini dibagi menjadi lima bagian, di mana setiap bagian memiliki subbagian yang disesuaikan dengan fokus penelitian. Bagian awal, yaitu Bab 1 yang

berjudul "Pengantar," membahas latar belakang penelitian, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan struktur penulisan. Sementara itu, Bab 2, yang berfokus pada "Tinjauan Pustaka dan Metode Penelitian," melibatkan review literatur, kerangka teoritis, operasionalisasi teori, dan metodologi penelitian. Bab 3, kemudian, difokuskan pada "Sejarah Kolaborasi antara Kota Jayapura dan Vanimo." Bab 4 mendiskusikan "Dampak Kerja Sama Kota Jayapura dan Vanimo." Sedangkan Bab 5, yang berjudul "Penutup," berisi kesimpulan dari penelitian dan inferensinya. Dengan struktur ini, pembaca diharapkan dapat memahami dengan jelas konteks, kerangka teoritis, metode penelitian, serta temuan dan dampak kerja sama antara Kota Jayapura dan Vanimo yang dijelaskan dalam penelitian ini.

