

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Organisasi Papua Merdeka (OPM) adalah sebuah gerakan nasionalis yang didirikan tahun 1965 bertujuan untuk mewujudkan kemerdekaan Papua bagian Barat dari Pemerintahan Indonesia. Sebelum era reformasi, provinsi yang sekarang terdiri atas Papua dan Papua Barat ini dipanggil dengan nama Irian Jaya. Kata Irian merupakan singkatan yang dibuat oleh Soekarno untuk melancarkan kampanye anti-Belanda. Irian merupakan kependekan dari Ikut Republik Indonesia Anti Netherland.

Penduduk asli Papua merasa bahwa mereka tidak memiliki hubungan sejarah dengan bagian Indonesia yang lain, maupun negara-negara Asia lainnya. Penyatuan wilayah tersebut ke dalam NKRI sejak tahun 1969 merupakan hasil perjanjian antara Pemerintah Belanda dengan Indonesia, dimana pihak Belanda menyerahkan wilayah tersebut yang selama ini dikuasainya kepada bekas jajahannya yang merdeka, yakni Indonesia. Perjanjian tersebut oleh sebagian masyarakat Papua tidak diakui dan dianggap sebagai penyerahan dari tangan satu penjajah kepada penjajah yang lain.

Pada tanggal 1 Juli 1971, Oom Nicolas Jouwe dan dua komandan OPM yang lain, Seth Jafeth Raemkorem dan Jacob Hendrik Prai menaikkan bendera Bintang Fajar dan memproklamasikan berdirinya Republik Papua Barat. Namun Republik ini berumur pendek karena segera ditumpas oleh militer Indonesia di bawah perintah Presiden Suharto. Kemudian pada tahun 1982 Dewan Revolusioner OPM didirikan dengan tujuan menggalang dukungan masyarakat

internasional untuk mendukung kemerdekaan wilayah tersebut. Dewan Revolusioner OPM tersebut mencari dukungan, antara lain melalui PBB, GNB, Forum Pasifik Selatan, dan ASEAN.

Pada tanggal 1 Desember 2007 anggota Kongres AS, Eny Faleomavaega melakukan kunjungan ke Indonesia. Secara khusus Eny melakukan kunjungan ke sejumlah wilayah Papua seperti Biak dan Manokwari. Alasan yang disampaikan adalah untuk melihat langsung kondisi Papua setelah enam tahun Otonomi Khusus (Otsus). Keinginan sejumlah pihak yang ingin memisahkan Papua dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) kembali mendapat perhatian dari dunia internasional. Pada tanggal 29 Juli 2008. Anggota Kongres Amerika Serikat, meminta Presiden Susilo Bambang Yudhoyono agar membebaskan segera tanpa syarat, dua anggota separatis Organisasi Papua Merdeka (OPM), Filep Karma dan Yusak Pakage, yang pada Mei 2005 dijatuhi hukuman 15 dan 10 tahun penjara dalam kasus makar pengibaran bendera Bintang Kejora di Lapangan Trikora, Abepura. Sebagian dari isi surat Anggota Kongres Amerika tersebut menyebutkan bahwa anggota Kongres AS meminta Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberikan perhatian terhadap kasus Filep Karma dan Yusak Pakage, yang pada Mei 2005 dijatuhi hukuman karena keterlibatan mereka dalam kegiatan damai yang dilindungi hukum, yaitu bebas mengeluarkan pendapat, di Abepura, Papua, pada 1 Desember 2004. Di bagian lain, surat Anggota Kongres Amerika menegaskan kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk mengambil langkah memastikan pembebasan segera dan tanpa syarat bagi Karma dan Pakage.¹

¹ Gatra online, [Http://Www.Gatra.Com](http://Www.Gatra.Com). Akses Rabu, 03 Agustus 2008, 10.30

Berkaitan dengan permintaan anggota Kongres Amerika Serikat di atas, Pasal 2 (7) Piagam Hukum Internasional mewajibkan kepada anggota PBB untuk tidak melakukan campur tangan urusan dalam negeri negara lain. Baik negara maupun kelompok negara tidak mempunyai hak dengan alasan apapun juga untuk mencampuri urusan dalam negeri negara lain baik secara langsung maupun tidak langsung.² Oleh karena itu, intervensi senjata dan segala bentuk intervensi lainnya atau ancaman yang dilakukan terhadap personalitas negara atau terhadap unsur-unsur budaya, ekonomi dan politik adalah pelanggaran terhadap hukum internasional.³

B. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui motivasi anggota Kongres Amerika Serikat dalam upaya membebaskan tanpa syarat dua anggota OPM (Organisasi Papua Merdeka) dalam insiden Abepura.

C. Latar Belakang Masalah

Kongres merupakan cabang legislatif dari pemerintahan federal Amerika Serikat. Kongres adalah badan kelegislatif yang pertama kali disebut dalam konstitusi Amerika Serikat. Sekalipun sistem pemerintahan Amerika dikenal sebagai sistem presidensiil dan bukan sistem parlementer sebagaimana di negara-negara Eropa, tetapi Kongres Amerika mendapatkan porsi wewenang dalam membuat kebijakan publik jauh lebih banyak dibandingkan dengan presiden. Dalam Pasal 1 terdapat sepuluh ayat tentang batas-batas wewenang Kongres. Sementara dalam Pasal 2 hanya terdapat empat pasal tentang batas-batas

² Resolusi MU-PPB 2625 (XXV), tanggal 24 Oktober 1970.

³ Sumaryo Suryokusumo, " *Aspek Moral Dan Etika Dalam Penegakan Hukum Internasional*"

wewenang Presiden Amerika. Bahkan, dari keempat ayat tersebut satu ayat terakhir menjelaskan tentang *impeachment*. Dengan demikian, para Bapak Pendiri Amerika memang condong untuk memberikan wewenang jauh lebih banyak kepada Kongres.

Sekalipun sistem pemerintahan Amerika Serikat yang diakui adalah sistem pemerintahan presidensial tetapi kekuasaan presiden Amerika Serikat pada dasarnya sangat dibatasi oleh konstitusi lewat kekuasaan legislatif yang sangat besar dibandingkan dengan kekuasaan presiden. Format konstitusi pun secara garis besar memang mendukung sistem pemerintahan dengan kekuasaan legislatif yang relatif lebih besar dari presiden. Hasrat rakyat Amerika untuk membatasi kekuasaan eksekutif tercermin dalam konstitusi dengan memperbesar hak dan wewenang legislatif (Kongres Amerika).⁴

Pemilihan umum anggota Kongres atau pemilihan parlemen Amerika Serikat pada bulan November 2006, yang biasa disebut Pemilihan Umum Sela, merupakan arena pertarungan besar dan ketat bagi dua partai politik (Partai Republik dan Partai Demokrat) yang menjadi pemain utama perpolitikan di negara adikuasa tersebut. Partai Demokrat dan Partai Republik akan berebut dominasi dalam sisa 2 tahun pemerintahan Presiden George W Bush. Pemilu sela AS yang digelar tersebut menentukan seluruh dari 435 anggota DPR, 33 dari 100 anggota Senat, dan 36 dari 50 Gubernur negara bagian. Hasilnya, Partai Demokrat merebut dominasi kursi dalam dua Majelis AS sekaligus, yaitu dominasi kursi di *House of Representatives* (DPR) atau Majelis Rendah dan di Senat alias Majelis Tinggi.

Peran media massa sangat besar dalam kampanye parlemen di Amerika Serikat. Media massa di Amerika Serikat sangat menentukan dan berpengaruh

⁴ Bambang Cipto, *Politik dan Pemerintahan Amerika*, Yogyakarta: Lingkaran, 2003, hal. 6

besar dalam membentuk opini publik mengenai citra seseorang serta wacana yang ditawarkannya. Termasuk isu-isu kampanye yang diangkat oleh masing-masing kandidat parlemen dari dua kubu, Partai Republik dan Partai Demokrat.

Di Amerika Serikat, strategi dan kekuatan finansial yang diperoleh dari para penyandang dana sangat menentukan seberapa besar peluang bagi calon anggota Kongres dari masing-masing partai untuk memenangkan pemilihan umum dan memiliki peluang lebih besar untuk dipilih kembali (*reelected*) menjadi anggota Kongres⁵. Termasuk di dalamnya adalah seberapa jeli anggota Kongres untuk memilih dan mengangkat suatu isu atau wacana dalam mempengaruhi opini publik. Terlebih lagi menjelang pelaksanaan Pemilu Sela, setiap anggota Kongres berusaha menarik simpati publik dengan cara mengangkat isu-isu aktual khususnya yang terkait dengan penegakan HAM baik didalam maupun di luar negeri Amerika. Biasanya isu aktual yang terjadi di luar negeri terkait dengan penegakan HAM, para anggota Kongres lebih memberikan perhatian pada berbagai kasus pelanggaran HAM yang terjadi di negara-negara berkembang. Diharapkan upaya tersebut mampu memperbesar peluang terpilihnya kembali seorang anggota Kongres untuk periode berikutnya.

Berkaitan dengan upaya anggota Kongres Amerika Serikat tersebut, beragam kerusuhan yang terjadi di Indonesia diangkat sebagai isu penting yang nantinya dapat mendukung tujuan politiknya. Beberapa isu penting tersebut antara lain kerusuhan Poso, dengan mengundang Reynaldi Damanik (tokoh Kristen Sulawesi Tengah penandatanganan perjanjian damai Poso tahun 2001) ke Amerika memenuhi undangan Kongres Amerika Senator Senior Ted Kennedy dan Senator Barack Obama untuk menceritakan apa yang sesungguhnya terjadi dalam konflik

⁵. Bambang Cipto, "*Diktat Politik Dan Pemerintahan Amerika Serikat*", Yogyakarta: Fisipol UMY, 1999, hal 22

Poso di Sulawesi Tengah⁶. Isu penting lainnya yang diangkat oleh anggota Kongres Amerika Serikat sebagai strategi politiknya adalah kerusuhan di Aceh (Penyerangan terhadap fasilitas gas alam Exxon Mobil, PT Arun) dengan menggalang dukungan Kongres Amerika atas gugatan International Labor Rights Fund dalam hal penderitaan langsung akibat tindakan-tindakan pasukan keamanan Indonesia yang bekerja bagi Exxon Mobil dan/atau pengolah gas PT Arun.

Selain isu-isu HAM, Kongres Amerika Serikat juga mengangkat beberapa kasus separatisme yang terjadi di Indonesia, diantaranya terlihat pada kasus separatisme yang terjadi di wilayah Aceh (GAM). Hal ini telah dibuktikan selama darurat militer di Aceh (19 Juni 2003), Megawati melobi anggota Kongres dan Presiden Amerika Serikat, supaya GAM dimasukkan ke dalam *list* jaringan terorisme internasional agar menarik simpati dan dukungan Internasional untuk meredam kekuatan politik GAM di luar negeri⁷, Maluku dengan Republik Maluku Selatan (RMS), dan Papua Barat dengan kasus Organisasi Papua Merdeka (OPM) yang telah mendapat dukungan anggota Kongres AS dan wadah internasional, salah satu diantaranya adalah Untepresented Nations and Peoples Organization (UNPO) yang bermarkas di Belanda. Kongres AS telah membuat RUU 2601 yang memuat masalah Papua di Amerika dan telah disetujui oleh Kongres AS dengan perbandingan suara 315 versus 78.

Namun, yang paling menarik perhatian anggota Kongres Amerika terkait kasus separatisme di Indonesia untuk dijadikan komoditas politik mereka adalah kasus OPM (Organisasi Papua Merdeka). Keinginan sejumlah pihak yang ingin memisahkan Papua dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang kembali mendapat perhatian dari dunia internasional, merupakan bukti nyata hasil

⁶. <http://www.tokoh.kristen.poso.ke.kongres.as.com>. akses rabu, 17 Desember 2008, pukul.02.30

⁷. <http://www.pemiluindo.com>. akses rabu, 17 Desember 2008, pukul 01.00

manuver politik yang dijalankan oleh anggota Kongres Amerika Serikat. Sebab, sebagai satu-satunya negara adikuasa Amerika tentunya mempunyai pengaruh yang luas dalam mempengaruhi opini publik internasional. Sedangkan anggota Kongres dalam sistem pemerintahan Amerika Serikat memiliki pengaruh kuat terhadap setiap kebijakan pemerintah. Sehingga tidak mengherankan apabila manuver politik yang dilakukan oleh anggota Kongres mampu mempengaruhi kebijakan luar negeri Amerika Serikat dan dengan sendirinya opini masyarakat internasional akan terbentuk sesuai keinginan negara adikuasa tersebut.⁸

Pada tanggal 29 Juli 2008 Anggota Kongres Amerika Serikat, meminta Presiden Susilo Bambang Yudhoyono agar membebaskan segera tanpa syarat, dua anggota separatis Organisasi Papua Merdeka (OPM), Filep Karma dan Yusak Pakage, yang pada Mei 2005 dijatuhi hukuman 15 dan 10 tahun penjara dalam kasus makar pengibaran bendera Bintang Kejora di Lapangan Trikora, Abepura. Sebagian dari isi surat Anggota Kongres Amerika tersebut menyebutkan bahwa anggota Kongres AS meminta Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberikan perhatian terhadap kasus Filep Karma dan Yusak Pakage, yang pada Mei 2005 dijatuhi hukuman karena keterlibatan mereka dalam kegiatan damai yang dilindungi hukum, yaitu bebas mengeluarkan pendapat, di Abepura, Papua, pada 1 Desember 2004. Di bagian lain, surat anggota Konggres Amerika menegaskan kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk mengambil langkah memastikan pembebasan segera dan tanpa syarat bagi Karma dan Pakage.⁹

Permintaan anggota Kongres kepada Pemerintah Indonesia untuk segera membebaskan tanpa syarat pelaku pengibaran bendera Bintang kejora oleh anggota separatisme OPM merupakan bentuk intervensi negara Amerika Serikat

⁸ http://www.mediaindonesia.com/index.php?ar_id=MjE3MTM=diakses tanggal 13 Januari 2008

⁹ Gatra online, <Http://www.Gatra.Com>. Akses Rabu, 03 Agustus 2008, 10.30

terhadap urusan dalam negeri Indonesia. Hal ini tentunya bertentangan dengan etika hubungan internasional sebagaimana yang diatur dalam pasal 2 (7) Piagam Hukum Internasional. Dengan kata lain, permintaan anggota Kongres Amerika Serikat tersebut telah melanggar hukum internasional.

D. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang akan dijadikan fokus dalam penelitian ini adalah *“Faktor apa yang mendorong anggota Konggres AS berupaya untuk membebaskan tanpa syarat, dua anggota separatis Organisasi Papua Merdeka (OPM) yang terlibat dalam insiden pengibaran Bendera Bintang Kejora di lapangan Abepura?”*

E. Kerangka Teoritis

1. Teori Legitimasi

Legitimasi adalah pengetahuan yang diobyektivasi secara sosial yang bertindak untuk menjelaskan dan membenarkan tatanan sosial. Legitimasi merupakan obyektivasi makna tingkat kedua, dan merupakan pengetahuan yang berdimensi kognitif dan normatif, karena tidak hanya menyangkut penjelasan tetapi juga nilai-nilai moral. Legitimasi, dalam pengertian fundamental, memberitakan apa yang seharusnya ada/terjadi dan mengapa terjadi.¹⁰

Dalam ilmu politik, legitimasi diartikan seberapa jauh masyarakat mau menerima dan mengakui kewenangan, keputusan atau kebijakan yang diambil

¹⁰ Berger, 1991: 36 dalam <http://newblueprint.wordpress.com/2008/01/11/teori-konstruksi-sosial-peter-l-berger-bag-2/>, diakses 17 Februari 2009.

oleh seorang pemimpin. Dalam konteks legitimasi, maka hubungan antara pemimpin dan masyarakat yang dipimpin lebih ditentukan adalah keputusan masyarakat untuk menerima atau menolak kebijakan yang diambil oleh sang pemimpin. Legitimasi dapat diperoleh dengan berbagai cara yang dapat dikelompokkan dalam tiga kategori yakni secara simbolis, prosedural atau material, sedangkan Max Weber mendefinisikan tiga sumber untuk memperoleh legitimasi adalah tradisional, karisma dan legal/rasional. Dari cara dan sumber perolehan tersebut lahirlah beberapa tipe legitimasi yaitu: legitimasi tradisional, legitimasi ideologi, legitimasi kualitas pribadi, legitimasi prosedural dan legitimasi instrumental.¹¹

Legitimasi juga dapat didefinisikan sebagai pengakuan dan penerimaan masyarakat kepada pemimpin untuk memerintah, membuat dan melaksanakan keputusan politik. Legitimasi sering dihubungkan dengan istilah kekuasaan dan kewenangan, karena ketiganya berkaitan dengan hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin atau masyarakat. Perbedaannya kekuasaan adalah penggunaan sumber-sumber kekuasaan untuk mempengaruhi pembuat dan pelaksana kebijakan politik, sedangkan kewenangan adalah hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik (bersifat *top down*), sedangkan legitimasi adalah pengakuan dan penerimaan kepada pemimpin (bersifat *bottom up*).

Terdapat lima objek legitimasi, antara lain:¹²

- a. Masyarakat politik,
- b. Hukum,
- c. Lembaga politik,

¹¹ Ramlan Surbakti, 1992, dalam <http://id.wikipedia.org/wiki/Legitimasi>, diakses 17 Februari 2009.

¹² <http://kuliahkomunikasi.blogspot.com/2009/01/kewenangan-dan-legitimasi.html>, diakses 17 Februari 2009

- d. Pemimpin politik dan
- e. Kebijakan.

Sedangkan kadar legitimasi, yaitu:¹³

- a. Pra legitimasi, ada dalam pemerintahan yang baru terbentuk yang meyakini memiliki kewenangan tapi sebagian kelompok masyarakat belum mengakuinya
- b. Berlegitimasi, yaitu ketika pemerintah bisa meyakinkan masyarakat dan masyarakat menerima dan mengakuinya.
- c. Tak berlegitimasi, ketika pemimpin atau pemerintah gagal mendapat pengakuan dari masyarakat tapi pemimpin tersebut menolak untuk mengundurkan diri, akhirnya muncul tak berlegitimasi. Untuk mempertahankan kewenangannya biasanya digunakan cara-cara kekerasan.
- d. Pasca legitimasi, yaitu ketika dasar legitimasi sudah berubah.

Legitimasi dapat diperoleh melalui beberapa cara sebagai berikut:¹⁴

- a. Simbolis, yaitu memanipulasi kecenderungan moral, emosional, tradisi, kepercayaan dilakukan secara ritualistik seperti upacara kenegaraan, parade tentara atau pemberian penghargaan.

¹³ *Op.cit.*, 17 Februari 2009.

¹⁴ *Op.cit.*, 17 Februari 2009.

- b. Materiil/instrumental yaitu menjanjikan dan memberikan kebutuhan dasar masyarakat (*basic needs*) seperti sembako, pendidikan, kesehatan dan lain-lain.
- c. Pemilu untuk memilih orang atau referendum untuk menentukan kebijakan umum.

Adapun tipe-tipe legitimasi terdiri dari:¹⁵

- a. Tradisional – tradisi yang dipelihara dan dilembagakan contoh kerajaan.
- b. Ideologi – penafsir dan pelaksana ideologi, untuk mendapat dan mempertahankan legitimasi bagi kewenangannya juga menyingkirkan pihak yang membangkan terhadap kewenangannya.
- c. Kualitas pribadi – kharisma, penampilan pribadi, atau prestasi.
- d. Prosedural – peraturan perundang-undangan
- e. Instrumental – menjanjikan dan menjamin kesejahteraan materiil.

Pemimpin yang mendapatkan legitimasi berdasarkan prinsip tradisional, ideologi dan kualitas pribadi menggunakan metode simbolis. Sedangkan pemimpin hasil dari prinsip prosedural dan instrumental menggunakan metode prosedural dan metode intrumental.

Sedangkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya legitimasi :¹⁶

- a. Menciptakan stabilitas politik dan perubahan sosial,
- b. Mengatasi masalah lebih cepat,
- c. Mengurangi penggunaan saran kekerasan fisik,

¹⁵ *Op.cit.*, 17 Februari 2009.

¹⁶ *Op.cit.*, 17 Februari 2009.

- d. Memperluas bidang kesejahteraan atau meningkatkan kualitas kesejahteraan.

2. *Public Opinion*

Dilihat dari sudut pandang politik, opini publik adalah tindakan mengungkapkan apa yang dipercayai, dinilai, dan diharapkan seseorang dari objek-objek dan situasi tertentu.¹⁷ Tindakan itu bisa merupakan pemberian suara, pernyataan verbal, dokumen tertulis atau bahkan diam.

Cutlip dan Center dalam Sastropetro menjelaskan bahwa opini adalah suatu ekspresi tentang sikap mengenai suatu masalah yang bersifat kontroversial. Opini timbul sebagai hasil pembicaraan tentang masalah yang kontroversial, yang menimbulkan pendapat yang berbeda-beda. Opini tersebut berasal dari opini-opini individual yang diungkapkan oleh para anggota sebuah kelompok yang pandangannya bergantung pada pengaruh-pengaruh yang dilancarkannya. Opini-opini individual tersebut kemudian dikenal dengan istilah opini publik. Karena Opini Publik terbentuk dari intregasi "*personal opinion*" banyak orang, maka opini publik cenderung telah bermukim pada suatu masyarakat yang melembaga, yang telah lengkap dengan mekanisme kepemimpinan maupun pengawasan komunikasi. Dengan kata lain, opini dan opini publik dilihat oleh Bogardus secara lembaga sentries dan liberal.

Auguste Comte, sebagai Bapak Sosiologi juga menaruh perhatian yang besar terhadap opini publik, yang lebih menitikberatkan bentuk peranannya. Ia berpendapat, bahwa hari depan negara dengan peningkatan pengaruh akan merupakan ajang dari opini publik. Dengan kata lain, bahwa tingkah laku kehidupan kenegaraan akan sangat dipengaruhi oleh tingkah laku opini publik.

¹⁷ Bernand berelson dan gary a. Steiner, human behavior, brace & world, new york, 1964, hal. 557-558

Hal yang dihubungkan dengan Albig, yang mengemukakan, bahwa opini adalah “tingkah laku”.

Beberapa ahli yang mengkhususkan studi dibidang tersebut antara lain Leonard W. Doob yang sering dikutip oleh para ahli, mengemukakan¹⁸ :

“Publik opinion refers to people’s attitudes on an issue when they are members of the same sosial group”.

Doob di sini memberi tekanan kepada sikap (*attitude*) sebagai sesuatu yang bernilai psikologis terhadap sesuatu isyu, manakala mereka (dalam arti *people*) menjadi anggota dari kelompok sosial yang sama. Lalu Doob mempertanyakan, kelompok mana yang terlibat, isyu yang mana yang terlibat dan mengapa masyarakat memberi respon terhadap isyu tersebut.

Secara histories istilah sikap (*attitude*) digunakan pertama kali oleh Herbert Spencer tahun 1862 yang pada saat itu diartikan olehnya sebagai status mental seseorang. Dimasa-masa awal itu pula penggunaan konsep sikap sering dikaitkan dengan konsep mengenai postur fisik atau posisi tubuh seseorang (Wrigtsman & Deaux, 1981, dalam azwar 1995). Sikap dapat diekspresikan dengan berbagai cara, dengan kata-kata yang berbeda. Sejak akhir tahun 1920 dan awal tahun 1930 metode-metode – pengukuran tingkah laku telah berkembang dan digunakan sampai sekarang, dan beberapa metode baru telah diciptakan.

Sikap dapat didefinisikan dalam banyak versi. Menurut Azwar (1995) sikap dapat dikategorikan ke dalam tiga orientasi pemikiran, yaitu¹⁹: yang berorientasi pada respon, yang berorientasi pada kesiapan respon, dan yang berorientasi pada skema triadic. (mengenai pembahasan sikap akan dibahas

¹⁸ Sunarjo, “Himpunan istilah komunikasi”, Liberty, Yogyakarta:1995, Hal 254-255.

¹⁹ Azwar, S, “Pengukuran Skala Sikap”, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

pada bagian selanjutnya). Sebagai landasan utama dari pengukuran sikap adalah pendefinisian sikap terhadap suatu objek. Sikap terhadap suatu objek adalah perasaan mendukung atau memihak (*favorable*) maupun perasaan tidak mendukung atau tidak memihak (*unfavorable*) terhadap objek tersebut²⁰.

Menurut Azwar (1995) dalam penyusunan pengukuran sikap sebagai instrumen pengungkapan sikap individu maupun sikap kelompok ternyata bukanlah sesuatu hal yang mudah. Kendatipun sudah melalui prosedur dan langkah-langkah yang sesuai dengan kriteria, suatu pengukuran sikap ternyata masih tetap memiliki kelemahan, sehingga tujuan pengungkapan sikap yang diinginkan tidak seluruhnya dapat tercapai. Oleh karena itu, dalam penyusunan pengukuran sikap beberapa hal yang perlu dikuasai sebelum sampai pada tabel spesifikasi adalah pengertian dan komponen sikap dan pengetahuan mengenai objek sikap yang hendak diukur. Menurut Cutlip & Center kekuatan opini publik harus dihadapi, dipahami, dan dipergunakan. Opini publik menumbuhkan lingkungannya yang bersifat psikologis yang didalamnya berbagai organisasi atau individu dapat maju atau hancur.²¹

Karena pengaruh dari pendapat publik yang positif, organisasi-organisasi, atau individu-individu dapat mencapai kemajuan, sebaliknya organisasi-organisasi atau individu-individu itu akan hancur karena pendapat publik yang bersifat negatif dan tidak mendukungnya. Cutlip & Center mengutip uraian dari Lord Bryce sebagai berikut :

“Pendapat publik adalah suatu tumpukan/ kumpulan dari bermacam-macam hal yang saling bertentangan seperti berbagai pendapat, kepercayaan, fantasi, prasangka, dan aspirasi. Ia membingungkan,

²⁰ Mar'at, Samsunuwiyati, *“Psikologi perkembangan”*, PT. Remaja. Rosdakarya, Bandung:2006.

²¹ Cutlip, Scott. M & H. Allen, Center, *Effective Public Relations*, Prentice Hall, Inc, Englewood Cliff, N. Y., Second edition, hal. 58, dikutip oleh Sastropetro, R.A Santoso, *Pendapat Publik, Pendapat Umum, dan Pendapat Khalayak dalam Komunikasi Sosial, Bandung, Remadja Karya C.V, 1987, hal. 68.*

tidak saling berhubungan, tak berbentuk dan berbeda dari hari ke hari atau pekan ke pekan. Akan tetapi di tengah- tengah perbedaan dan kebingungan itu, setiap masalah yang timbul menjadi penting dan menjadi subyek bagi proses konsolidasi dan penguraian sehingga tampil dan membentuk suatu pandangan tertentu atau satu kumpulan pendapat yang saling berkaitan, masing- masing memiliki dan mempertahankan diri pada anggota masyarakat. Adalah tentang kekuatan yang dimiliki oleh suatu mayoritas dikalangan penduduk, bila kita berbicara tentang pendapat publik”²²

Lalu Cutlip & Center memberikan definisi lain mengenai pengertian

publik dan opini, sebagai berikut :

- a. Publik adalah sekelompok individu yang terikat menjadi satu disebabkan oleh adanya berbagai kepentingan bersama dan memiliki rasa kebersamaan. Kelompok itu dapat kecil, dapat pula besar (mayoritas atau minoritas).
- b. Opini adalah pernyataan tentang suatu topik yang bersifat kontroversial.

Dalam konteks pokok permasalahan penelitian, adanya surat permohonan dari anggota Kongres Amerika Serikat kepada Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono untuk membebaskan tanpa syarat dua anggota Organisasi Papua Merdeka (OPM) telah memunculkan opini publik mulai dari kalangan pemerintahan, legislatif sampai dengan masyarakat biasa di Indonesia. Sebab, adanya surat permohonan tersebut dinilai oleh publik di Indonesia sebagai bentuk campur tangan asing terhadap urusan dalam negeri suatu negara. Sebagai negara yang berdaulat penuh, sudah selayaknya negara asing khususnya Amerika Serikat menghormati proses hukum dan urusan dalam negeri Indonesia. Hal ini juga sejalan dengan etika hubungan internasional yang menjunjung tinggi prinsip saling menghormati dan

²² Ibid, hal.69.

menghargai serta tidak melakukan intervensi terhadap urusan dalam negeri suatu negara.

Munculnya opini publik tentunya tidak terjadi secara serta merta, akan tetapi melalui suatu proses tertentu. Proses pembentukan opini merupakan hubungan atau kaitan antara kepercayaan, nilai dan usul yang dikemukakan oleh perseorangan di depan umum dan kebijakan yang dibuat oleh pejabat terpilih dalam mengatur perbuatan sosial dalam situasi konflik, yakni dalam politik²³

Ada tiga tahapan pembentukan opini:

- a. Konstruksi personal, yaitu tahap dimana individu mengamati segala sesuatu, menginterpretasikannya, dan menyusun makna objek-objek politik secara sendiri-sendiri dan subjektif.
- b. Konstruksi sosial, yaitu tahap menyatakan opini pribadi di depan umum, yang terdiri dari:
 - 1) Pemberian dan penerimaan opini pribadi di dalam kelompok sosial yang menghasilkan opini kelompok.
 - 2) Jika orang mengungkapkan pandangannya bukan melalui kelompok terorganisasi melainkan melalui kebebasan pribadi yang relatif di dalam tempat pemberian suara, surat kepada anggota Kongres, tanggapan terhadap opini., maka pilihan yang dibuat dalam keadaan tersendiri dan terpisah satu sama lain ini membentuk opini rakyat.
 - 3) Opini massa pada umumnya merupakan ungkapan pandangan yang baur dan tak terorganisasi, yang sering di simbolkan sebagai budaya, konsensus.

²³ James n. Rosenau, public opinion and foreign policy, random house, new york, 1961, hal.16.

- c. Kontruksi politik, yaitu tahap yang menghubungkan opini publik, opini rakyat, dan opini massa dengan kegiatan para pejabat publik (eksekutif, legislator, dan hakim) yang sama-sama bertanggung jawab atas pemrakarsaan, perumusan, penerimaan, penerapan, penginterpretasian, dan penilaian kebijakan-kebijakan.

Sedangkan menurut Cutlip dan Center ada empat tahap Proses terbentuknya opini publik, yaitu :

- a. Ada masalah yang perlu dipecahkan sehingga orang mencari alternatif pemecahan.
- b. Munculnya beberapa alternatif memungkinkan terjadinya diskusi untuk memilih alternative
- c. Dalam diskusi diambil keputusan yang melahirkan kesadaran kelompok.
- d. Untuk melaksanakan keputusan, disusunlah program yang memerlukan dukungan yang lebih luas.

Selain itu, opini publik muncul karena adanya isu yang kontroversial. George Carslake Thompson mengemukakan bahwa publik tertentu yang menghadapi isu yang kontroversial dapat mengeluarkan reaksi yang berbeda-beda sehingga menimbulkan kondisi yang juga berlainan.

Berdasarkan terbentuknya, opini publik dapat dibedakan menjadi dua, yaitu opini publik yang murni (isu) dan tidak murni. Opini publik murni adalah opini publik yang lahir dari reaksi masyarakat atas suatu masalah (isu).

Sedangkan opini publik yang tidak murni dapat berupa :

- a. *Manipulated Public Opinion*, yaitu opini publik yang dimanipulasikan atau dipermainkan dengan cerdik
- b. *Planned Public Opinion*, yaitu opini yang direncanakan

- c. *Intended Public Opinion*, yaitu opini yang dikehendaki
- d. *Programmed Public Opinion*, yaitu opini yang diprogramkan
- e. *Desired Public Opinion*, yaitu opini yang diinginkan

Publik opini merupakan sebuah rangkaian kegiatan yang terorganisasi dan terencana untuk sebuah tujuan tertentu, yaitu terpilihnya seorang kandidat untuk menduduki sebuah jaringan publik tertentu.²⁴

Isu konflik yang terjadi di Indonesia serta beberapa isu separatisme ternyata lebih efektif guna mewujudkan kepentingan-kepentingan yang ingin dicapai. Segala bentuk usaha anggota kongres dilakukan secara total yakni benar-benar menjalankan fungsi kepartaiannya dari mulai sosialisasi politik kepada publik, komunikasi politik, membentuk opini public (perbaikan citra di mata publik), serta upaya mempengaruhi sikap dan perilaku publik, dengan cara mengangkat berbagai isu yang sedang berkembang di publik AS sebagai salah satu strategi memperoleh dukungan mayoritas guna mendapatkan kursi kongres kembali (*reelected*) dalam pemilihan kongres berikutnya.

F. Hipotesa

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti dapat merumuskan hipotesa sebagai berikut :

” *Faktor yang mendorong Anggota Kongres Amerika Serikat untuk membebaskan tanpa syarat dua anggota Organisasi Papua Merdeka (OPM) dalam insiden Abepura adalah untuk memobilisasi opini publik (konstituen) dalam rangka mendapatkan legitimasi agar dapat terpilih kembali menjadi anggota Kongres periode selanjutnya.*

¹⁷ *Webster's New World Collerge Dictionary*, Fourth Edition, Willey Publishing, Inc. 2002.

G. Jangkauan Penelitian

Untuk mempermudah penelitian dan menghindari kesulitan dalam menganalisis pokok permasalahan, maka peneliti membatasi penelitian ini berdasar pada insiden pengibaran bendera Bintang Kejora oleh dua orang anggota Organisasi Papua Merdeka (OPM) di lapangan Abepura sampai dengan adanya permintaan anggota Kongres Amerika Serikat pada masa pemerintahan Presiden George W. Bush kepada Pemerintah Indonesia untuk segera membebaskan tanpa syarat dua anggota OPM tersebut.

H. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini melalui studi literatur, dokumentasi, surat kabar, internet dan sumber-sumber lainnya yang mendukung serta relevan dengan pokok permasalahan skripsi ini. Selanjutnya data tersebut akan dianalisis lebih lanjut secara detail dan mendalam sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang benar.

I. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan dalam skripsi ini terdiri dari lima bab yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

Bab pertama menguraikan tentang alasan pemilihan judul, tujuan penelitian, latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teoritis, hipotesa, jangkauan penelitian dan teknik pengumpulan data.

Bab dua menjelaskan tentang beberapa aksi separatisme yang cukup menonjol oleh Organisasi Papua Merdeka (OPM) sampai dengan kronologis

insiden pengibaran bendera Bintang Kejora di lapangan Abepura yang dikenal dengan “Insiden Abepura”.

Bab tiga menjelaskan tentang profil singkat Kongres Amerika Serikat yang meliputi : struktur keanggotaan, kedudukan, peran dan fungsi Kongres dalam sistem politik dan pemerintahan Amerika Serikat sampai dengan mekanisme pemilihan anggota Kongres.

Bab empat menjelaskan tentang beberapa manuver politik yang telah dilakukan oleh anggota Kongres Amerika Serikat terkait insiden Abepura khususnya yang berkaitan dengan upaya anggota Kongres pada masa pemerintahan Presiden George W. Bush untuk membebaskan tanpa syarat dua anggota OPM yang menjadi tersangka dalam insiden Abepura melalui surat permohonan yang ditujukan kepada Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, menganalisis kasus tersebut dari perspektif kode etik/tata karma hubungan internasional dan politik internasional yang diduga manuver anggota Kongres tersebut menjadi bagian dari strategi politik mereka menjelang pemilihan anggota Kongres periode selanjutnya.

Bab lima berisi tentang kesimpulan dan saran atas pokok permasalahan penelitian mengenai upaya anggota Kongres Amerika Serikat untuk membebaskan dua anggota OPM yang terlibat dalam insiden Abepura melalui surat permohonan yang ditujukan kepada Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono.