



MASYARAKAT INDONESIA

MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA

VOLUME 45

NOMOR 2, DESEMBER 2019

DAFTAR ISI

<i>PUSH AND PULL DRIVEN DEVELOPMENT: A PROPOSED DEVELOPMENT PARADIGM FOR WEST PAPUA, INDONESIA</i>	
Marlon Arthur Huwae dan Jaap Timmer	121-138
PEMBANGUNAN DAN STRATEGI BERTAHAN HIDUP MASYARAKAT KEPULAUAN KECIL TERLUAR DI PAPUA, INDONESIA	
Irin Oktafiani, I Wayan Suyadnya, dan Triyono	139-157
KEPUTUSAN MIGRASI PEKERJA MUDA KE KOTA SORONG, PAPUA BARAT	
Inayah Hidayati, Ade Latifa, Bayu Setiawan, dan Meirina Ayumi Malamassam	158-171
<i>MIGRANTS AS A PROMINENT ASPECT THREATENING LOCAL PAPUANS</i>	
Hatib Abdul Kadir	172-184
KONTROVERSI REALISASI KURSI AFIRMASI ANGGOTA LEGISLATIF DALAM OTONOMI KHUSUS PAPUA	
Ode Jamal dan Yan Dirk Wabiser	185-193
KRISIS PAPUA DALAM PERNYATAAN PEJABAT NEGARA DI MEDIA DARING: ANALISIS TEKSTUAL KONSTRUKSI WACANA KRITIS	
Fitria Widiyani Roosinda dan Ariyan Alfraita	194-204
MEMITOSKAN MITOS: KONSEP LEGALITAS KEPEMILIKAN TANAH ADAT DI KABUPATEN MANOKWARI PROVINSI PAPUA BARAT	
Adolof Ronsumbre dan Marlon Arthur Huwae	205-218
RINGKASAN DISERTASI	
<i>THE IMPLEMENTATION OF INDONESIAN SUSTAINABLE PALM OIL CERTIFICATION (ISPO): OPPORTUNITY FOR INCLUSION OF PALM OIL SMALLHOLDER IN RIAU PROVINCE</i>	
Bondan Widayatmoko	219-228
TINJAUAN BUKU	
MEMAHAMI ETNOGRAFI RUANG DAN TEMPAT	
Ayu Nova Lissandhi	229-235
TINJAUAN BUKU	
DINAMIKA EKONOMI POLITIK DALAM KEBIJAKAN PERTANIAN DAN PANGAN	
Eristya P. Irwanto	236-242



MASYARAKAT INDONESIA

MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA

VOLUME 45

NOMOR 2, DESEMBER 2019

DAFTAR ISI

*PUSH AND PULL DRIVEN DEVELOPMENT: A PROPOSED DEVELOPMENT
PARADIGM FOR WEST PAPUA, INDONESIA*

Marlon Arthur Huwae dan Jaap Timmer121-138

PEMBANGUNAN DAN STRATEGI BERTAHAN HIDUP MASYARAKAT KEPULAUAN
KECIL TERLUAR DI PAPUA, INDONESIA

Irin Oktafiani, I Wayan Suyadnya, dan Triyono139-157

KEPUTUSAN MIGRASI PEKERJA MUDA KE KOTA SORONG, PAPUA BARAT

Inayah Hidayati, Ade Latifa, Bayu Setiawan, dan Meirina Ayumi Malamassam158-171

MIGRANTS AS A PROMINENT ASPECT THREATENING LOCAL PAPUANS

Hatib Abdul Kadir172-184

KONTROVERSI REALISASI KURSI AFIRMASI ANGGOTA LEGISLATIF DALAM OTONOMI
KHUSUS PAPUA

Ode Jamal dan Yan Dirk Wabiser185-193

KRISIS PAPUA DALAM PERNYATAAN PEJABAT NEGARA DI MEDIA DARING:
ANALISIS TEKSTUAL KONSTRUKSI WACANA KRITIS

Fitria Widiyani Roosinda dan Ariyan Alfraita194-204

MEMITOSKAN MITOS: KONSEP LEGALITAS KEPEMILIKAN TANAH ADAT
DI KABUPATEN MANOKWARI PROVINSI PAPUA BARAT

Adolof Ronsumbre dan Marlon Arthur Huwae205-218

RINGKASAN DISERTASI

*THE IMPLEMENTATION OF INDONESIAN SUSTAINABLE PALM OIL CERTIFICATION (ISPO):
OPPORTUNITY FOR INCLUSION OF PALM OIL SMALLHOLDER IN RIAU PROVINCE*

Bondan Widiatmoko219-228

TINJAUAN BUKU

MEMAHAMI ETNOGRAFI RUANG DAN TEMPAT

Ayu Nova Lissandhi229-235

TINJAUAN BUKU

DINAMIKA EKONOMI POLITIK DALAM KEBIJAKAN PERTANIAN DAN PANGAN

Eristya P. Irwanto236-242



MASYARAKAT INDONESIA

MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA

VOLUME 45

NOMOR 2, DESEMBER 2019

DDC: 330.9**Marlon Arthur Huwae dan Jaap Timmer*****PUSH AND PULL DRIVEN DEVELOPMENT: SUATU USULAN PARADIGMA PEMBANGUNAN BAGI PAPUA BARAT, INDONESIA*****ABSTRAK**

Papua Barat adalah bagian timur Indonesia dengan sejarah panjang tata kelola dan skema pembangunan di bawah Belanda dan pemerintah Indonesia. Gagasan tentang keterbelahan dan keterlambatan jelas dalam pengembangan dan kebijakan yang diberikan oleh Belanda dan pemerintah Indonesia. Keadaan keterbelahan adalah preferensi orang Papua Barat untuk menjadi Papua Barat yang merdeka, dan atau orang Melanesia yang memuncak pada era Belanda atau menjadi bagian integral Indonesia dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Gagasan keterlambatan negara terkait dengan penerapan model dan kebijakan pembangunan dengan kesan tergesa-gesa yaitu otonomi khusus dan pemekaran di bawah Indonesia dan percepatan model dekolonisasi pembangunan di bawah Belanda. Maka penting untuk merumuskan model alternatif pembangunan dan paradigma yang disebut Push and Pull Driven Development untuk mengembangkan Papua Barat dengan lebih baik.

Kata kunci: paradigma push and pull driven development, Papua Barat

DDC: 307.7**Irin Oktafiani, I Wayan Suyadnya, dan Triyono****PEMBANGUNAN DAN STRATEGI BERTAHAN HIDUP MASYARAKAT KEPULAUAN KECIL TERLUAR DI PAPUA, INDONESIA****ABSTRAK**

Selama empat dekade terakhir, pengembangan pulau-pulau terluar sejak Orde Baru mengalami kegagalan. Tulisan ini membahas kondisi pembangunan di beberapa pulau kecil terluar di Indonesia Timur saat ini. Tulisan ini memperlihatkan kondisi terbatasnya akses terhadap pembangunan, yang kemudian membentuk strategi bertahan hidup bagi penduduk yang berada di beberapa pulau kecil terluar di Indonesia, yaitu Pulau Liki, Pulau Befondi, Pulau Fani, dan Pulau Brass-fanildo, yang semuanya masuk wilayah Papua. Dengan mempertimbangkan konsep yang diusulkan oleh Harry Jones, pembangunan seharusnya dapat mempertimbangkan tiga unsur dalam kesetaraan yaitu (1) peluang yang sama untuk hidup, (2) perhatian yang sama pada kebutuhan masyarakat, dan (3) meritokrasi. Data penelitian dikumpulkan melalui observasi lapangan dan wawancara mendalam pada Ekspedisi Nusa Manggala 2018. Dengan menggunakan analisis deskriptif terhadap indikator Indeks Desa Membangun, hasil analisis ini menunjukkan bahwa tiga unsur kesetaraan pembangunan belum terasa di wilayah Indonesia Timur dan pembangunan masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah dan para pemangku kebijakan.

Kata kunci: indeks desa membangun, pembangunan dan strategi bertahan hidup, masyarakat pulau kecil terluar, kesetaraan dalam pembangunan, Indonesia Timur

DDC: 307.2

Inayah Hidayati, Ade Latifa, Bayu Setiawan, dan Meirina Ayumi Malamassam

KEPUTUSAN MIGRASI PEKERJA MUDA KE KOTA SORONG, PAPUA BARAT

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan proses pengambilan keputusan migrasi pekerja muda ke Kota Sorong. Secara umum, penelitian ini akan membahas proses pengambilan keputusan untuk memahami berbagai faktor yang memengaruhi migran, khususnya yang berpendidikan tinggi, bermigrasi ke Kota Sorong, Provinsi Papua Barat. Para migran berpendidikan tinggi tersebut kemungkinan memiliki berbagai pertimbangan ketika memilih Kota Sorong sebagai daerah tujuan migrasi mereka. Data yang dikumpulkan merupakan data kualitatif dari wawancara dan didukung oleh kajian pustaka. Panduan disusun untuk memfasilitasi wawancara dan menghasilkan pemahaman yang lebih baik tentang perilaku migrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pentingnya memahami migrasi tidak sekedar sebagai suatu proses linear hanya untuk kepentingan ekonomi, namun faktor-faktor non-ekonomi juga berpengaruh dalam pembuatan keputusan migrasi.

Kata kunci: migrasi internal, tenaga kerja migran, proses pengambilan keputusan

DDC: 307.2

Hatib Abdul Kadir

MIGRAN SEBAGAI ASPEK PENTING YANG MENGANCAM ORANG LOKAL PAPUA

ABSTRAK

Riset ini mengeksplor migrasi internal orang Indonesia ke Papua. Migrasi internal tersebut dalam dua bentuk. Pertama migrasi yang diinisiasi oleh pemerintah melalui transmigrasi, dan kedua migrasi sukarela dengan keinginan dari migran itu sendiri. Implikasi dari migrasi secara massif dan berkelanjutan ini adalah perubahan demografi secara signifikan di Papua. Orang lokal Papua menjadi minoritas baik secara jumlah dan akses mereka di ekonomi. Riset ini dilakukan di Sorong Raya, meliputi Kota Sorong dan Kabupaten Sorong. Dua wilayah ini secara signifikan menunjukkan dominasi migrasi di bidang ekonomi dan meminggirkan orang lokal Papua. Riset ini juga melihat response orang Papua terhadap dominasi migran tersebut.

Kata kunci: migrasi, dominasi, ancaman, orang lokal Papua

DDC: 323.1

Ode Jamal dan Yan Dirk Wabiser

KONTROVERSI REALISASI KURSI AFIRMASI ANGGOTA LEGISLATIF DALAM OTONOMI KHUSUS PAPUA

ABSTRAK

Munculnya muatan afirmasi dalam UU Otsus Papua merupakan suatu perjuangan panjang yang salah satunya dilatar-belakangi oleh rendahnya perwakilan politik dalam rangka kepentingan Orang Asli Papua (OAP). Kondisi ini pun, mendapat perhatian tim asistensi perancang UU Otsus Papua, yang kemudian munculnya pokok pikiran kuota afirmasi $\frac{1}{4}$ (satu perempat) anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) bagi orang asli Papua. Dalam realisasinya, kuota tambahan anggota DPRP tersebut menemui jalan panjang dan kontroversi antara pihak pemerintah, kelompok masyarakat, dan elite politik. Tujuan dari tulisan ini adalah 1) untuk mengetahui latar belakang munculnya kuota tambahan afirmasi $\frac{1}{4}$ (satu perempat) anggota DPRP bagi orang asli Papua; dan -2) untuk mengetahui dinamika kontroversi isu kuota tambahan afirmasi $\frac{1}{4}$ (satu perempat) anggota DPRP bagi orang asli Papua pada Pemilihan Umum 2009 dan 2014. Metode penelitian terdiri dari: pendekatan kualitatif, dan studi kasus. Data primer yang digunakan diperoleh dari wawancara mendalam (in-depth interview) kepada sejumlah narasumber. Sedangkan data sekunder diperoleh dari kajian pustaka dan dokumen. Hasil penelitian menyimpulkan, bahwa: 1) latar belakang munculnya kuota tambahan anggota DPRP, merupakan suatu kebijakan afirmasi dalam meningkatkan partisipasi politik orang asli Papua. Harapan dari kebijakan afirmasi ini sebagai suatu bagian penyelesaian kesenjangan dalam rekrutmen politik orang asli Papua, terutama yang terjadi di bawah rezim Orde Baru; dan -2) Penafsiran berbeda tentang muatan UU Otsus Papua, khususnya kuota kursi afirmasi baik pemerintah pusat-daerah, elite politik, dan kelompok masyarakat adalah faktor sulitnya kuota kursi afirmasi ini direalisasikan.

Kata Kunci: otonomi khusus, afirmasi, legislatif

DDC: 302.2

Fitria Widiyani Roosinda dan Ariyan Alfraita

KRISIS PAPUA DALAM PERNYATAAN PEJABAT NEGARA DI MEDIA DARING: ANALISIS TEKSTUAL KONSTRUKSI WACANA KRITIS

ABSTRAK

Beberapa waktu ini, Indonesia sedang mengalami ancaman disintegrasi bangsa di Papua yang diawali insiden di asrama mahasiswa Papua di Surabaya, dan bentrok mahasiswa Papua dengan warga di Malang, merembet menjadi kerusuhan yang terjadi di kota-kota besar Papua. Sudah barang tentu gejolak nasional semacam ini akan menimbulkan berbagai tanggapan dari banyak pihak, khususnya pemerintah. Penelitian ini menganalisis pernyataan-pernyataan pejabat negara di Indonesia yang berkaitan dengan krisis di Papua yang diberitakan media online. Dengan menggunakan pendekatan analisis wacana kritis van Dijk yang membagi analisis wacana menjadi 3 dimensi, yang pertama dimensi teks, kedua dimensi kognisi sosial dan yang ketiga dimensi konteks/praktik sosial, hasilnya media online Indonesia hanya memiliki perbedaan di level skematik yaitu penekanan poin penting dalam isi berita.

Kata kunci: krisis Papua, media online, pejabat negara

DDC: 398.2

Adolof Ronsumbre dan Marlon Arthur Huwae

MEMITOSKAN MITOS: KONSEP LEGALITAS KEPEMILIKAN TANAH ADAT DI KABUPATEN MANOKWARI PROVINSI PAPUA BARAT

ABSTRAK

Saling klaim kepemilikan atas tanah oleh sejumlah suku menjadi fenomena yang terus terjadi di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat. Tahun 2013 hingga tahun 2019 misalnya, terjadi 32 aksi pemalangan fasilitas publik milik pemerintah daerah dan swasta yang dibangun diatas tanah yang diklaim oleh sejumlah marga dan suku sebagai pemilik tanah yang sah. Masing-masing klen/marga dan suku mengklaim sebagai pemilik yang sah. Legalitas kepemilikan tanah oleh sejumlah suku dan klen/marga, dilakukan dengan mengkonstruksi mitos. Tulisan ini berbasis data fenomena saling klaim tiga suku tentang hak atas tanah di kawasan Bandara Udara Rendani Manokwari. Ketiga suku tersebut adalah suku Arfak, Doreri dan Mansim Mansim Borai. Untuk menguatkan klaim kepemilikan tanah, masing-masing memunculkan mitosnya sendiri. Namun, karena tidak ada kata sepakat, untuk mendapatkan pembayaran ganti rugi atas penggunaan tanah, mitos baru dimunculkan, yakni hak atas tanah adat yang digunakan untuk Bandara Udara Rendani Manokwari bukan milik salah satu suku, melainkan milik ketiga suku: Arfak, Doreri, dan Mansim Borai. Hal itu berarti mitos yang pernah ada dimitoskan lagi sehingga menghasilkan mitos baru. Mitos di produksi untuk menambah fakta tentang legalitas kepemilikan hak atas tanah yang sah oleh sejumlah klen/marga dan suku.

Kata kunci: klaim kepemilikan tanah, memitoskan mitos, legalitas kepemilikan tanah, tanah adat Manokwari

Bondan Widyatmoko

RINGKASAN DISERTASI

IMPLEMENTASI SERTIFIKASI MINYAK SAWIT BERKELANJUTAN INDONESIA (ISPO): PELUANG INKLUSI BAGI PETANI SAWIT SWADAYA DI PROVINSI RIAU

ABSTRAK

Disertasi ini meneliti mengenai kesempatan petani kelapa sawit untuk terinklusi ke dalam rantai produksi kelapa sawit yang tercipta melalui pelaksanaan sertifikasi *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO). Penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan sertifikasi ISPO dapat mendorong formalisasi lahan sawit petani swadaya melalui proses *enclave*. Selain itu, ISPO juga mendorong upaya pencegahan konflik melalui penataan dan penggunaan lahan dengan penataan penggunaan dan pemanfaatan lahan berdasarkan bukti legal kepemilikan (SHM) dan bukti pengelolaan kebun (STDB). Hal ini mendorong proses inklusi petani sawit swadaya dengan semakin terbukanya akses permodalan, informasi serta terbangunnya sistem keterlacakan produksi sawit di Indonesia. Penelitian disertasi ini merupakan penelitian kualitatif yang menggunakan survey rumah tangga petani, wawancara, pengamatan terlibat serta studi pustaka sebagai metode pengumpulan data.

Kata Kunci: implementasi, minyak sawit, berkelanjutan, petani sawit swadaya

Ayu Nova Lissandhi

TINJAUAN BUKU

MEMAHAMI ETNOGRAFI RUANG DAN TEMPAT

Judul Buku: *Spatializing Culture Studies: The Ethnography of Space and Place*.

Penulis: Setha Low (2017). Penerbit: Routledge, New York, USA, Hlm. xviii +263.

Eristya P. Irwanto

TINJAUAN BUKU

**DINAMIKA EKONOMI POLITIK DALAM KEBIJAKAN PERTANIAN
DAN PANGAN**

Judul Buku: *The Political Economy of Agricultural and Food Policies*.

Penulis: Johan Swinnen (2018). Penerbit: Palgrave Macmillan, New York, USA, 264 hlm.



MASYARAKAT INDONESIA

MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA

VOLUME 45

NOMOR 2, DESEMBER 2019

DDC: 330.9**Marlon Arthur Huwae dan Jaap Timmer****PUSH AND PULL DRIVEN DEVELOPMENT: A PROPOSED DEVELOPMENT PARADIGM FOR WEST PAPUA, INDONESIA***ABSTRACT*

West Papua is located in the eastern part of Indonesia with a long story of governance and development schemes under the Dutch and Indonesian governments. The notions of state segregation and tardiness were stated obviously in the development and regulations given by the Dutch and Indonesian government. The segregated circumstance was the Papuans' preferences in order to be an independent West Papua and or the high number of Melanesians in the Dutch era or becomes an integral part of the Republic of Indonesia. Furthermore, the notions of state tardiness in regard to the implementation of development model and policy are related to special autonomy and the creation of new regions under the Indonesian government and the acceleration of the decolonized development model under the Dutch government. It is, therefore, important to formulate an alternative development model and paradigm which is called Push and Pull Driven Development to develop a better West Papua.

Keywords: *paradigm, push and pull driven development, West Papua*

DDC: 307.7**Irin Oktafiani, I Wayan Suyadnya, dan Triyono****DEVELOPMENT AND ADAPTATION STRATEGY FOR OUTERMOST SMALL ISLAND COMMUNITY IN PAPUA, INDONESIA***ABSTRACT*

Over the last four decades, the development of outer islands since New Order has grown failure. This paper explains the actual condition of some outer islands in East Indonesia which made an adaptation strategy for the peoples regardless of some limited access towards development. By considering the concept proposed by Harry Jones, the development itself should consider three elements of equity to achieve which are, (1) equal life chances, (2) equal concern for people's needs, and (3) meritocracy. Data were collected by observation and in-depth interviews during Ekspedisi Nusa Manggala 2018. The study was conducted in Liki, Befondo, Fani and Brass-Fanildo Islands, in North Papua, Indonesia. We started the study by using the descriptive analysis towards Village Building Index indicators and drew on varied data sources. The result of analysis denotes that the outer islands is of great concern to be managed and the marginalized development there leads to the emergence of ideological, structural, organizational inequality driven by poor infrastructure and geographical conditions. We conclude that development equity has not happened yet in East Indonesia and still becomes a continuous work for the Indonesian government and stakeholders.

Keywords: *Village Building Index, development and adaptation strategy, outermost small island community, development equity, East Indonesia*

DDC: 307.2

Inayah Hidayati, Ade Latifa, Bayu Setiawan, dan Meirina Ayumi Malamassam

DECISION OF MIGRATION OF YOUNG WORKFORCE TO SORONG CITY, WEST PAPUA

ABSTRACT

This study aims to explain the decision-making process of migration of young workforce to Sorong City. This research will discuss the decision-making process to understand various factors that influence migrants, especially those who are highly educated, migrate to Sorong city, West Papua Province. These highly educated migrants might have various considerations when choosing Sorong City as their migration destination. The data collected is qualitative data from interviews and is supported by a literature review. Guidelines are prepared to facilitate interviews and produce a better understanding of migration behaviour. The results show that the importance of understanding migration is not just a linear process for the sake of the economy, but non-economic factors also influence migration decision making.

Keywords: internal migration, young workforce migrant, decision-making process

DDC: 307.2

Hatib Abdul Kadir

MIGRANTS AS A PROMINENT ASPECT THREATENING LOCAL PAPUANS

ABSTRACT

This research explores the internal migration of Indonesian people to Papua. Internal migration is considered in two types. First, migration which is initiated by the government through transmigration. Second, voluntary migration in which migrants have their own desire to migrate. The implication of massive and continued migration is a significant demographic change in Papua. Local people in Papua become minorities in terms of numbers and economic accesses. This research was conducted in Sorong Raya encompassing Sorong City and Sorong District. These two regions significantly denotes the dominance of economic migration which marginalizes local Papuans. This research also observed local people in Papua's responses towards migrants domination.

Keyword: migration, domination, threat, local Papuans

DDC: 323.1

Ode Jamal dan Yan Dirk Wabiser

CONTROVERSY ON REALIZATION OF LEGISLATIVE MEMBER AFFIRMATION SEATS IN SPECIAL AUTONOMY FOR PAPUA IN 2009 AND 2014 ELECTIONS

ABSTRACT

The enactment of an affirmation article in the Papuan Special Autonomy Law (UU Otsus Papua) is a long struggle that is motivated by the lack of political representation for the interest of indigenous Papuans or so-called Orang Asli Papua (OAP). This situation also received attention from the Drafting Assistance Team of UU Otsus Papua. They raised an idea to reserve the affirmative quota in which $\frac{1}{4}$ (one fourth) of the members of the Papuan People's Representative Council (DPRP) is for indigenous Papuans. During implementation, the additional quota of DPRP members becomes a controversy for the government, communities, and political elites. This article aims 1) to understand the backgrounds of $\frac{1}{4}$ (one fourth) additional affirmative quota of DPRP members for indigenous Papuans, and; 2) to find out the dynamics of the controversy over the issue of $\frac{1}{4}$ (one fourth) additional affirmative quota of DPRP members for indigenous Papuans in the 2009 and 2014 General Elections. The research methods consist of a qualitative approach and a case study. Primary data used in this research were derived from in-depth interviews. On the other hand, secondary data was obtained from a review of literature and documents. The results are: 1) the underlying reason for this additional quota for DPRP members is a part of an affirmative policy to increase the indigenous Papuans' political participation. This affirmative policy is expected to resolve the gaps in the political recruitment of indigenous Papuans, particularly under the New Order regime dan; 2) the different interpretations of the Papua Special Autonomy Law's contents, especially regarding the affirmative seat quota for central and local government, political elites, and community, are the main factor that leads this affirmative seat quota difficult to be implemented.

Keywords: special autonomy, affirmation, legislative

DDC: 302.2

Fitria Widiyani Roosinda dan Ariyan Alfraita

STATE OFFICIALS' STATEMENTS N ONLINE MEDIA REGARDING THE CRISIS OF PAPUA: CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS

ABSTRACT

Recently, Indonesia has been threatened by the disintegration issue in Papua which initially began because of the incident happened in the Papuan students' dormitory in Surabaya and the clash between Papuan students and citizens in Malang. This situation led to the high-tense chaos that occurred in big cities in Papua and gained multifaceted perspectives and responses from many actors, particularly the government. This research analyzes the statements delivered by the state officials on online media in terms of the crisis in Papua. Utilizing critical discourse analysis, Van Dijk divides discourse analysis into 3 dimensions. First, textual dimension; second, social cognitive dimension, and; third, contextual or social practice dimension. The result is that the online media in Indonesia merely have differences in the schematic level which is the emphasis of important points in news' contents.

Keywords: crisis of Papua, online media, state officials

DDC: 398.2

Adolof Ronsumbre dan Marlon Arthur Huwae

MYTHING THE MYTHS: LEGALITY OF CUSTOMARY LAND OWNERSHIP CONCEPT IN MANOKWARI DISTRICT, WEST PAPUA PROVINCE

ABSTRACT

Mutual claims in land ownership by several tribes are a continuing phenomenon happening in Manokwari Regency, West Papua Province. From 2013 to 2019, for instance, there were 32 actions undertaken to block public facilities owned by local government and private companies which have been built on the land belong to certain tribes or clans. Each tribe or clan claims as to the legal owners of the land. The legality of land ownership done by several clans or tribes is undergone by constructing a myth. This paper is based on the data that shows the mutual claim phenomena of three tribes on land rights in the area of Rendani Manokwari Airport. These three tribes are Arfak, Doreri, and Mansim Mansim Borai. Each tribe generates its own myth to reinforce land ownership claims. However, when there is no agreement, a new myth is raised to obtain compensation for land use. The myth is that the rights of customary land used for the operation of the Rendani Manokwari Airport does not belong to one tribe, but those of Arfak, Doreri, and Mansim Borai. It means that the myths that have existed are resurrected to produce new myths. The myths are produced to add facts regarding the legality of land ownership for some clans and tribes.

Keywords: land ownership claims, myths, the legality of land ownership, Manokwari's customary land

Bondan Widyatmoko

DISSERTATION SUMMARY

THE IMPLEMENTATION OF INDONESIAN SUSTAINABLE PALM OIL CERTIFICATION (ISPO): OPPORTUNITY FOR INCLUSION OF PALM OIL SMALLHOLDER IN RIAU PROVINCE

ABSTRACT

This dissertation examines the opportunities for oil palm farmers to be included in the palm oil production chain which is created through the implementation of the Indonesian Sustainable Palm Oil Certification (ISPO). This research shows that the implementation of ISPO certification can encourage the formalization of palm oil smallholders through the enclave process. In addition, ISPO also encourages efforts to prevent conflicts through arrangement and land use based on the legal evidence of ownership or land certificate (SHM) and Cultivation Registration Receipt (STDB). This encourages the inclusion of palm oil smallholders with the increasing open access to capital and information and the establishment of a traceability system for palm oil production in Indonesia. This dissertation research is a qualitative study using farmer household surveys, interviews, participant observations, and literature studies as data collection methods.

Keyword: implementation, palm oil, sustainable, palm oil smallholder

Ayu Nova Lissandhi

TINJAUAN BUKU

MEMAHAMI ETNOGRAFI RUANG DAN TEMPAT

Judul Buku: *Spatializing Culture Studies: The Ethnography of Space and Place*.

Penulis: Setha Low (2017). Penerbit: Routledge, New York, USA, Hlm. xviii +263.

Eristya P. Irwanto

TINJAUAN BUKU

**DINAMIKA EKONOMI POLITIK DALAM KEBIJAKAN PERTANIAN
DAN PANGAN**

Judul Buku: *The Political Economy of Agricultural and Food Policies*.

Penulis: Johan Swinnen (2018). Penerbit: Palgrave Macmillan, New York, USA, 264 hlm.

PUSH AND PULL DRIVEN DEVELOPMENT: A PROPOSED DEVELOPMENT PARADIGM FOR WEST PAPUA, INDONESIA

Marlon Arthur Huwae¹ dan Jaap Timmer²

Jurusan Antropologi-Fakultas Sastra dan Budaya-Universitas Papua 1

Department of Anthropology-Macquarie University 1

Department of Anthropology-Macquarie University 2

*E-mail: *1marlon.huwae@hdr.mq.edu.au.*

ABSTRAK

Papua Barat adalah bagian timur Indonesia dengan sejarah panjang tata kelola dan skema pembangunan di bawah Belanda dan pemerintah Indonesia. Gagasan tentang keterbelahan dan keterlambatan jelas dalam pengembangan dan kebijakan yang diberikan oleh Belanda dan pemerintah Indonesia. Keadaan keterbelahan adalah preferensi orang Papua Barat untuk menjadi Papua Barat yang merdeka, dan atau orang Melanesia yang memuncak pada era Belanda atau menjadi bagian integral Indonesia dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Gagasan keterlambatan negara terkait dengan penerapan model dan kebijakan pembangunan dengan kesan tergesa-gesa yaitu otonomi khusus dan pemekaran di bawah Indonesia dan percepatan model dekolonisasi pembangunan di bawah Belanda. Maka penting untuk merumuskan model alternatif pembangunan dan paradigma yang disebut Push and Pull Driven Development untuk mengembangkan Papua Barat dengan lebih baik.

Kata kunci: *paradigma push and pull driven development, Papua Barat*

ABSTRACT

West Papua is located in the eastern part of Indonesia with a long story of governance and development schemes under the Dutch and Indonesian governments. The notions of state segregation and tardiness were stated obviously in the development and regulations given by the Dutch and Indonesian government. The segregated circumstance was the Papuans' preferences in order to be an independent West Papua and or the high number of Melanesians in the Dutch era or becomes an integral part of the Republic of Indonesia. Furthermore, the notions of state tardiness in regard to the implementation of development model and policy are related to special autonomy and the creation of new regions under the Indonesian government and the acceleration of the decolonized development model under the Dutch government. It is, therefore, important to formulate an alternative development model and paradigm which is called Push and Pull Driven Development to develop a better West Papua.

Keywords: *push and pull driven development, West Papua*

INTRODUCTION

Background

The development of West Papua has been done into two different eras: the Dutch Era and the Indonesian era. The mode of the development is, in fact, different as these two eras embrace a different approach to develop West Papua, Indonesia. The Dutch for example shifts its development model from colonisation into decolonisation through education, economic development, political institution and investment on building

awareness of the elites as West Papuan and not to be framed on their ethnocentrism. In contrast, the development platform implemented by the Indonesia government is more onto recolonisation, and later it is shifted into decentralisation through special autonomy law in 2001 and division of Papua (Partition) into provinces, regencies and districts. The goal of Special autonomy is to give more power and participation to West Papuans to govern and to run a development program with massive funding from central government.

Special Autonomy, however, fails to give meaningful development that leads to resistance. In 2019, for example, Papua and Papua Barat province are crowned as the most impoverished province in Indonesia. This number is hand in hand with the figure of the health status of Papua Barat province such as poor quality of health infrastructure and lack of professional medic (Huwae, 2019). In terms of economic, the flypaper effect occurs, which is translated as the spending of the Papuan government does not give a positive impact on the economy at the local level. With these setbacks, there is growing resentment and sense of disintegration claiming that Special Autonomy is a failure and self-determination will be the remedy. In January 2019, it is claimed by the United Liberation Movement for West Papua (ULMWP) Leader, Beny Wenda, that 1.8 million West Papuans sign the petition for a referendum. The petition is supported by Vanuatu that becomes the broker for the meeting between the ULMWP leader with the UN human right commission.

The submission of the petition shows the fragility of Indonesia and the importance of alternative development paradigm to develop Papua. The fragility state index of Indonesia in 2019 is quite alarming, even though it shows significant improvement. Messner et al., 2019 state that categorises Indonesia state fragility index as an elevated warning, but it shows positive long-term progress from 2009 to 2019. Apart from the positive progress, the journey of West Papua as the nation is still bleak and hope is probably found in referendum and independence. Unfortunately, the independence of West Papua has the potential to further ignite the fire of “Balkanization of Indonesia” (Singh, 2008). Accordingly, it is essential to liberate West Papua under the new lenses of the development paradigm.

Problem Identification

The problem related to West Papuan development is considered as a wicked problem. The problem is not only related to the socio-cultural aspect but also economic, political, ideological, governance, and humanitarian aspects. The problem can be classified based on times and the cause

of conflict. Based on time, there are four main windows of time: pre-state and nation-building before the act of free choice, integration, the state and nation-building under Indonesia, the crisis due to the fall of strong state New Order and the post-crisis by the implementation of special autonomy and partition. Another issue that is essential is conflict. Based on conflict, it is essential to capture the cause/ the roots of the conflict.

The absence of West Papua voice in determining their future is the central problem in pre-state and nation-building (1950-1969). Long before, the implementation of the act of free choice, the West Papuans have embraced their dignity as a free nation. It is a sacred, yet holly promise from their father, The Dutch. Even though there is antagonism and the small number of the pro-Indonesian group, the majority of West Papuans nurture the idea of sovereignty to voice their choice and decision. In contrast, the discussion about the West Papuan future between the Dutch, the government of Indonesia and the United Nations is failed to involve West Papuans. There is a minimum (absence) of West Papuan representatives in the agreement regarding the future of West Papua before the act of free choice and transfer of power from the Dutch to the UNTEA and from UNTEA to Indonesia (Elmslie, 2002). West Papuans are like a betrothed maiden who is betrayed by the Dutch, the U.S.A and Australia. West Papuans are practically sold to Indonesia with the dowry of “annihilation of communism”.

Secondly, the integration of West Papuans into Indonesia (1969) is a darker story in which the skeleton of it haunts the present progress of integration. The West Papuans are not the active supporter of Sukarno’s nation-building effort to integrate West Papuan into Indonesia (Timmer, 2006). The integration is also carried out with a hard approach and with the use of coercive power/ military oppression. There is a number of military oppressions to crush the West Papuan resistance prior to the act of free choice (Pigay, 2000). The act of free choice in 1969 is also considered as a sham because it is orchestrated by the military in which the participants are handpicked and threatened by the military to crown Indonesia as the

mother of West Papua (Aspinal, 2006). The flaws in the integration process between Indonesia and West Papua and the implementation of the act of free choice lead to conflict, violence, human right abuse, resentment, resistance, and further split of identity (Budiardjo & Liong, 1988; Elmslie, 2002; Penders, 2002; Saltford, 2003).

Thirdly, the state and nation-building after integration with Indonesia (1969-1998) is painted with the monstrous face of the state under New Order with strong military power. The military forces are directed to crush the remnant of West Papuan resistance. The military oppressions are carried out to repress and to terminate the anti-Indonesian resistance (Budiardjo & Liong, 1984), which then results in a human right violation, torture, and human casualty (Kingsbury, 1998, pp.185-186; Fernida et.al, 2015, pp.3-4; Amnesty International Indonesia, 2018, p.28) and the transformation of passive and active resistance movement to anti-colonialism resistance (Budiardjo and Liong, 1988, p.64). The military operation and conflict further created a deep sense of identity split regarding West Papuans-Melanesian identity or West Indonesian Papuan. West Papuans consider themselves as Melanesian (frizzy hair and black skin), and they are not Indonesian and Asian, while Indonesia government consider West Papua as an integral part of Indonesia, and the disintegration of West Papua can further fuel disintegration of other regions in Indonesia (Singh, 2008).

Under the state and nation-building after integration with Indonesia, the development dehumanise West Papuan in their own land. They are dwarfed by the development. They are the object of the development, the alienated strangers in their own land due to industrialisation and exploitation. The problem of West Papua is not limited to the flaw in the integration process but also extend to forced resettlement due to mineral extraction owned by foreign investors (Budiardjo and Liong, 1988, p.viii). The development is carried out in the form of natural extraction, infrastructure development and migration, while military oppression still exists. Accordingly, the residue of the flaw of integration spirals into memory, attitude, the behaviour of resistance and conflict. The conflict and West Papuan resistance

are related to oppression against culture and lifestyles, racial discrimination, the influx of migration, marginalisation of West Papuans as squatters in their own land and a massive number of casualties related to the military operation which ranges from 100,000 to 150,000 (Budiardjo and Liong, 1988, p.viii). The military also has a close relationship with the multinational company in West Papua by providing security of the daily operation of the multinational company. The political economy of security service gives the incentive to destabilise the zone, and at the same time, the security forces have little interest with the solution of the conflict (Chauvel and Bakti, 2004, p.ix). Therefore, the problematic development leads to the marginalisation of West Papuans and destruction of ecology (Elmslie, 2002), strong resentment against Indonesia (Timmer, 2008, p.36), genocide (Ondowame, 2006, p.133), land grabbing for commercial interest sponsored by government, and demographic imbalance due to immigrants that makes West Papuans to be minority in their own land (Elmslie, 2017, p.10).

At the time of crisis related to the financial crisis and the fall of New Order (1998-2001), West Papuan can voice demand of independence which is then solved with a sealed compromise. It is in the first time of history; the West Papuan delegation can meet the president of Indonesia to submit their petition for independence. The independence, however, is not granted. Instead, the special autonomy which is later accompanied with partition is given to West Papua as a sealed compromise. Instead of promoting humanistic development to embrace all West Papuans, the special autonomy seems to be a sealed compromise and the only solution between elites in Jakarta and elites in West Papua which in return creates dependence. The hopeless West Papuan have limited choice but only to accept the special autonomy. Special autonomy is deeply rooted in the feeling of marginalisation, colonisation and threat towards genocide (Chauvel, 2005, p.54). (Kirskey, 2012) also states that "people who are stuck in subordinate position often have few options other than engaging with dominant institutions and building coalitions with agents of power". Chauvel (2003, p. 127) highlights that despite the rejection and distrust over

special autonomy related to alienation and cycle of repression, special autonomy law resembles a compromise between the broad section of Papuan elites and the national civilian elites at the national parliament. The compromise in the form of Special Autonomy also provides no room for West Papuans to withdraw even though the change might take place. The compromise can change the dominant system of power and bring change where withdrawal is difficult or even impossible (Kirskey, 2012, p.6). As the withdrawal is difficult or impossible, the dependence is formed. The dependence is negative since it is opportunistically engineered by the elite. The political elite who support dialogue with the Jakarta carefully establish and maintain the dependence by convincing the importance of accommodating the grievance of West Papuans and by capitalising the profit from the relationship (Timmer, 2008).

In the post-crisis (2001 to present day), the development is carried out under the banner of decentralisation called special autonomy and partition, yet it is “toothless” in implementation and impact to indonesianize and humanises West Papuans. In the report of Kemitraan regarding the evaluation of special autonomy in 2012, 2013 and 2014, the West Papua and Papua province still experience the serious problem in terms of policymaking, education, health, workforce, social sectors, infrastructure, environmental sectors even in policy implementation (Kemitraan, 2012, 2013). For instance, the local government is ineffective in development planning, balancing the need for development acceleration and West Papuan affirmation due to lack of standardisation, and operational procedure (Kemitraan, 2014, p. 43). The implementation of special autonomy is also crippled by weak governance and corruption at the local level (McGibbon, 2004, p.34; Nolan et al. 2014, p.430), regional tension (Timmer, 2007, p. 624), conflict (Nolan et al. 2014, p.430), fragmentation and jurisdictional authority confusion due to partition (McWilliam, 2011, p.150). In fact, under special autonomy and partition, the governance and the political issues are included as the contributing factors in exacerbating rural poverty in West Papua (Resosudarmo et al. 2014, p.457).

Special autonomy and partition are also less effective in humanising and indonesianising West Papuans. The Special Autonomy and partition are a crisis-driven policy (a quick fix solution with money and power). It is implemented with no inclusive dialogue, discussion, and negotiation about the root of the problem in West Papua (Pekey, 2018, p.169). Special autonomy and partition are the tool to maintain integrity of West Papua (Sullivan, 2003). Accordingly, despite the huge amount of money given to West Papua through special autonomy, the human development index is still low, and the partition is viewed as useful divide and rule tactic since it gives incentive to create more villages, and district by inflating population statistic (Nolan et al, 2014, p.410). West Papuans are also failed to seize the opportunity provided by the special autonomy due to the division among themselves (Bertrads, 2015, p. 174). The failure to optimise the benefits of special autonomy is likely to be related to the poor capacity of West Papuans. In this case, the capacity of West Papuans to adapt to open governance and democracy is inadequate (Timmer, 2007, p. 618). In addition, special autonomy emphasises on empowering the elites in Papua instead of bringing West Papua closer to national fold (Chauvel and Bhakti, 2004, p.ix). Accordingly, the special autonomy and partition fail on providing the social and unity basis. The failure on social and unity basis is related to the negative image of special autonomy fund which is considered as a step toward the independence of Papua (Chauvel and Bhakti, 2004, p. ix). Special autonomy is also associated with “blood money” as the compensation of human casualty and it leads to conflict and segregation among West Papuans and between West Papuans and non-West Papuans (Huwae, 2016, p.100).

Special autonomy and partition cannot function well as it is open only to the elite and group who can capitalise their relationship and power. The benefits of special autonomy are centred on elites while the grassroots are left from participation and meaningful positive impacts (Giay et al. 2010). The opportunistic elites try to secure the benefits for themselves due to the uncertainty of the future policy outcome with Indonesia (Timmer, 2007, p.625). The capability

of the elites to monopoly the benefits is also related to their relation and manoeuvre in the theatre of power. There is a group of indigenous activists who successfully finds “cracks in the architecture of power” to benefit themselves financially from the multinational companies, foreign governments, and Indonesian occupiers (Kirskey, 2012, p.xiii).

Finally, the problem of West Papua is also related to the unresolved conflict and major causes of conflict between West Papuans and the government of Indonesia so that the resistance still exists at the present day with growing support from the international actors. The unresolved conflict is related to the problem summed up by the statement of Budiarti (2017,p.23). Both the West Papua youth and the West Papuan diaspora perceive colonialism, imperialism and militarism as the root of the problem in West Papua as the root of conflict (Budiatri, 2017, p. 23). The idea that West Papua is already independence, military oppression, human right abuse, historical grievance and accepted historical narratives are the unresolved problem to present day. The major causes of conflicts are also multi-dimensional and complex. The causes of conflict are related to complex inter-related factors. They include oppression against culture and lifestyles, racial discrimination, the influx of migration, marginalisation of West Papuans, industrialisation and exploitation (Budiardjo and Liong, 1988, pp.vii-viii), frustration over limited development success, ongoing repression, sentiment of being different and suffering (Timmer, 2008, p.36). The causes are also extended into alternative history of West Papuan narratives (cycle of man civilisation, genealogical connection between Papua and Java, and Papuan constitution) that is considered subversive by Jakarta (Timmer, 2015, p.97). The cause of conflict is related to the past and present times: historical grievances, human right violence due to state sanctions, economic injustice and institutional racism (McLeod et al.2016, pp.11-12), history and political status, oppression and human rights abuse (Budiatri, 2017, p.17), and unequal distribution of wealth and development as well as lack of respect of fundamental human rights of its people from militarism, immigration and cultural domination (Ondowame, 2000, p.327-335).

The recent racism against West Papuan students, in fact, has ignited an enormous mass of demonstration in entire West Papua in August 2019. The racist labelling of West Papuans students who are studying in Java as the ape has spawned into a strong collective movement or probably a second wave of West Papuan spring to pursue the idea of freedom and independence of West Papua. The racism over West Papuan students is, in fact, a long on going labelling towards West Papuans students. The West Papuan students who are undertaking education in Java experience the racist labelling such as the ape, Papuan pig and filthy black (Timmer, 2015 p.102). With the advancement of technology and connectivity, the

Moreover, there is growing support from international players regarding the independence of West Papuans especially from Nauru, Vanuatu, and the Pacific Island Forum (Chauvel, 2005, p.62; Budiarti, 2017, p.23). It is related to technology advancement and reliable connection between West Papuan diaspora and West Papuan youth group in Indonesia as well as the active campaign over West Papua issue in the international sphere. As an illustration, United Liberation Movement for West Papua (ULMWP) can directly publish issue related to violence and repression to international readers because it is closely related and connected online with the West Papuan youth organisation that is pro-independence and pro-democracy (Budiarti, 2017, p.26). ULMWP is an organisation established by West Papuan diaspora.

The Scope of The Problem

While there is much research on flaw on the integration process, the act of free choice, the logic behind the growing resistance of West Papuans towards Indonesia, and failure of special autonomy, regrettably, the researchers know less about an operational model that can give meaningful development to West Papua. In terms of solving the conflict, Ondowme (2000, p.328-336) mentions the five key stages of conflict resolution: ceasefire, third party intervention, military withdrawal and end of immigration and three governmental forms autonomy, federation and independence. Kirskey (2012, p. 15) mentions

that it is important to West Papuans to deal with the complex interdependence rather than absolute independence. For this reason, both the strategy of collaboration and expansive imagination should be implemented to bring opportunity in the field of historical possibility (Kirskey, 2012, p.xiii). Anderson (2015, p.52) also mentions that it is crucial to recentralize the government services under the ministry for West Papua since the local government is not able to set up a detailed administrative framework for special autonomy. Anderson (2015, p.52) also highlights the importance of security reformation, dialogue, reconciliation and action to end impunity. Similarly, Widjojo et al. (2008, p.16) mention that it is essential to implement a new paradigm of development that enhances public services and welfare of West Papuans. Widjojo et al (2008,p.16) further elaborate that it is also substantial to have a dialogue between Jakarta and West Papua, a reconciliation towards human rights abuse, a historical truth and the willingness of Indonesia to admit them as the state failure in the past, and recognition of marginalisation and discrimination to empower West Papuans. Furthermore, Elisabeth (2017, p.254) mentions that to develop West Papua, it is important to have an inclusive dialogue between Jakarta and all elements of West Papua (government, community, diaspora, resistant and armed group). Elisabeth (2017, p.254) also further highlights the importance of solving the past problem related to military oppression and human right abuse, and it is essential to accelerate the empowerment and development of West Papua that is free of separatist stigma, manipulation and repression.

By considering the previous studies above, the research tries to fill the gap by elaborating a functioning model and development paradigm that consider the historical development in West Papua, Indonesia. The functional model and its development paradigm are absent from previous studies. The proposed functional model is called push and pull driven development. With the proposed functional model and its development called push and pull driven development, the “gems” in the history of development from the Dutch to Indonesia can be analysed and might be

valuable to upgrade the broken vessel of special autonomy.

METHOD

The research method is the “knife” used to dissect the phenomenon in the world. As a “knife”, it is important to carefully select the research design, data collection and data analysis. As the theme of the research is centralised on the formulation of the development paradigm and model called push and pull driven development, the research design chosen is qualitative research. The data collection is carried out in the framework of secondary research, while the analysis of data is done with the lenses of qualitative analysis.

Desk Research was employed for the purpose of analysing the data. In terms of its nature and style, desk research accommodates review of information (Smith et al, 2012, p. 920), gathering, using, validating and mining published accessible data from government, public, private and corporate (McNeil, 2005, pp.55-65). The process of desk research consists of several main stages: formulating clear scope of research, starting with general overview, listing the available sources from internet and library, writing and sorting out the found data logically, reviewing the data, evaluating the sufficient depth of the data, and comparing the data (McNeil, 2005, pp. 70-71).

The data collection is carried out in the light of secondary data analysis. There are three main stages of secondary data analysis namely developing research questions, identifying the data set and thoroughly evaluation of the data set (Johston, 2014, pp.620-621). The development of research question is carried out by scrutinising the previous research about development in West Papua, Indonesia. Based on the readings, the gap is identified, and the research questions are formulated. The research question is centred on the meaningful alternative development paradigm and model for West Papua, Indonesia.

To analyse the data, the qualitative analysis is conducted. O’leary (2017) mentions that there are six major stages to do the qualitative analysis: identifying the bias, reducing and coding into themes, searching for pattern and inter-connection,

Table 1 Strategy to minimise Bias (Morse et al. 2002)

Elements	Strategies
Investigator Responsiveness	Researcher should be creative, sensitive, flexible and skilful in determining the reliability and validity of the study through verification.
Methodological Coherence	There is a congruence between research questions and the method.
Appropriate Sample	Sample is chosen by considering the representation and knowledge of the research topic to ensure effective and efficient data saturation, maximum quality of data and minimum dross.
Concurrently Data Collection and Analysis	It is important to enable mutual interaction between “what is known and what one needs to know” and to have data to analysis integration to maintain validity and reliability.
Theoretical Thinking	Theoretical thinking is the process of macro-micro perspective. To avoid cognitive leaps, constant check and recheck are essential to build a strong foundation. Ideas obtained from the data are reconfirmed in new data, which constitutes a new idea. The new ideas are verified in data collected.
Theory Development	Theory development is a thoroughly journey from micro perspective of data to a macro understanding of the theory or concept. The theory is developed in two mechanism. Firstly, theory is the output of the research and not the process of accommodation and adoption to move the analysis along. Finally, theory is a “template for comparison and further development of the theory”.

developing the themes, building and verifying the theories and drawing conclusion. The bias identification is done by the classification of source and the verification strategy to minimize bias in qualitative research. The table below explains the verification strategy to minimise bias by Morse et al. (2002, pp. 17-18).

After the bias is identified, the data are reduced and coded into themes namely the development paradigm, and the selected theory to construct push and pull driven development paradigm and model. Based on this elaborated theme, the theories, paradigm and concept about development are verified. The verification of theory and the emerging new ideas are then translated into push and pull driven development paradigm and model.

DISCUSSION

Push and Pull Driven Development

Push and pull driven development is the proposed concept to analyse the development carried out under the Dutch, The UNTEA, the Indonesian administration of West Papua and Indonesian government regime from the New Order to the transformation era. The push and pull driven development is established by considering the gap on the development research in West Papua discussed in chapter 1, the theory of development attached in the appendixes and the theory that becomes the foundation of push and pulls driven development, and the paradigm used.

The Foundation of Push and Pulls Driven Development

Push and pull driven development paradigm are laid upon the theory of management, politics, conflict and identity. Under the management theory, push corporate policy is defined as a process that is initiated from the company, and it is directed towards the market so that the company is the main actors that maintain the supply of goods (Corniani, 2008, p.45). The pull policy is a process that begins from the market and proceeds towards the company so that the demand for goods dictates the supply of goods produced by the company (Corniani, 2008, p.45). As illustration, technology push strategy is the process in which the new invention is directed to research and development, production and sales without prior information of user satisfaction and needs, while technology pull strategy is a process in which the creation of new technology is based on the needs of the customers (Martin, 1994,p.43).

With the same spirit of push and pull strategy, the political violence, according to Anh (1981) is dissected into push and pull elements. Political violence is in the negative function of political performance that relies upon the socio-economic development and external constraints of system performance such as human resources, and material resources (Anh 1981, p.157). The socio-economic development and external constraint of the system are influenced and inter-related to the major factors: effort of government for institutionalisation, capacity and responsiveness to meet welfare demands, non-elite participation in decision making, the effectiveness of the participation to improve political efficacy, and the equality of resource distribution to the community (Anh 1981, p.157). Based on the concept of Anh (1981), push elements identified are a government effort to institutionalisation and material resources, while the pull elements are capacity and responsiveness to meet welfare demands, non-elite participation in decision making, equality in resource distribution to the community, and participation effectiveness.

Another cornerstone of the push and pull driven development paradigm is derived from the

theory of politics and conflict. Bell (1973) postulates a theory about the political system called “Revolutionary Politics” and “Normal Politics” model. The “Normal Politics” model elaborates the political system in which the political institution (black box) converts the inputs (demand and supports) to the extraction of resources to satisfy people demand by regulation to cultivate support from community respectively (Bell, 1973, p.131). Also, the “Revolutionary Politics” model explores the dualism of a competing system, namely the state system referred to as regime black box and the enemy of state system referred to as insurgent black box that conflicts with state. Under the regime, the outputs of support generating and demand satisfying are used as feedback (external inputs of demand and support) to the regime to produce more support, and the damaging regime outputs produced by insurgent are used as input (internal inputs of demand and support) for the regime to produce counter-revolutionary outputs (Bell, 1973,p.132).

In similar way, the support generating and demand satisfying outputs are used as inputs (external inputs of demand and support) by the insurgent to produce more support and the counter-revolutionary outputs produced by the regime are used as inputs (internal inputs of demand and support) for the insurgent to produce damaging regime outputs (Bell, 1973, p.132). Based on the “Normal Politics” model of Bell (1973), the identified pull elements are support (input) which is scrutinized from the output (regulation of sources to cultivate support from the community), while the identified push elements are demand (inputs) and extraction of sources to satisfy demand as outputs. With the same lenses, the “Revolutionary Politics model of Bell (1973) reveals both pull and push factors. For the regime, the pull factors are the external inputs of demand and support for the state that is based on support generating and demand satisfying outputs, while the push factors are the internal input of demand and support synthesised from the regime damaging outputs. For the insurgents, the push factors are internal inputs of demand and support synthesised from the counter-revolutionary outputs, while the pull factors are the external inputs of demand

and support that are scrutinised from the support generating and demand satisfying outputs.

In conflict perspectives, it is important to understand the root causes of the conflict in West Papua. In the light of resistance of West Papuans towards Indonesia, the root cause of the conflict in West Papua is the Papuan grievances due to the historical denial of self-determination, state violence, economic exploitation, migration and changing demographics, and racism (McLeod, 2015, p.56)(McLeod, 2015). In terms of the local context, special autonomy and partition bring conflict among West Papuans and between West Papuan and non-West Papuans. The special autonomy and partition fail on providing the social and unity basis. The failure on social and unity basis is related to the negative image of special autonomy fund which is considered as “blood money”, conflict and segregation among West Papuans and between West Papuans and non-West Papuans (Huwae, 2016, p.100).

In identity perspectives, the identity of individuals is shaped by the core identity, social identity and collective identity. The core identity deals with the notion of “Who I am in my inner self, while the social identity is related to the notion of “Who I am in relation to my groups” and the collective identity is related to the notion of “what is my group identity in the eyes of the world” (Kraft, 2012, p. 21). The core identity and social identity are inter-related with the internalisation and externalisation. The internalisation is a process in which an individual internalised the role, values, and identity from the external environment and the social sphere, while externalisation is the process in which the individuals externalise the values processed in reflection into attitude, behaviour, and active role.

The Push and Pull Driven Development Paradigm

By considering the theory from management, politics, identity and conflicts, the push and pull driven development paradigm are constructed. The paradigm of push and pull driven development is different from economic growth, basic needs, and people centre. It uses lifetime interdependence

and adaptive mutual collaboration as a paradigm. Interdependence signifies the independence and the survival of each system (state, state agent of development and the people) rely on the capability to depend on each other potential and capacity to solve the problem and to achieve common goals of development. The state depends on the people and the state agent of development to cultivate support and legitimacy. In contrast, the people and the state agent of development depend on the state for the meaningful political goods, empowerment, welfare improvement and need satisfaction. In addition, the adaptive mutual collaboration stresses the importance of agility of each system (state, state agent of development and the people) to identify mutual needs and together work toward the fulfilment of the mutual needs and goals.

The interdependence is related to the theory of management about the market push and the market pull. The market push and market pull elaborate on the notion of the interdependence of innovation on the needs of the market as well as the initiative of the producer to push the products onto the market. Interdependence is also relevant to the theory of politics (Revolutionary Politics model of Bell (1973) and Political Violence (Anh, 1981) in which the government system and the anti-government system exist hands in hand with the community system. Both the government and the anti-government system relies on the community for support. The capacity of government to raise support and to reduce political violence is related to the capacity of governance in delivering socio-economic development and in providing effective responsiveness to fulfil people needs. Here the inter-dependence between the government and the people is important to minimise resistance, violence and to fight against the anti-government movement or sentiments. The interdependence is also reflected in the theory of identity and conflict. In the theory of identity, the internationalisation and externalisation process is the interdependent process as it requires both the individuals and the external actors (family, non-state actors and state actors represented by the state agent of development) to internalise the values, roles and to externalise the behaviours and roles to participate actively in the environment.

The higher degree of inter-dependence might also signify a minimum level of conflict. The root of the conflict in West Papua is majorly contributed by the state since the interdependence only occurs at the tangible assets with economic values (land, forest, minerals, geographic advantages, fishery products), while the state-West Papuans interdependence is limited.

The adaptive mutual collaboration, on the other hand, is implicitly related to the theory of management, and politics. In the light of management theory, the push market theory can only happen if there is a collaboration between the producer and other related actors such as the supplier, the marketers, and the government to deliver the products to the market. It is also applied to the pull market process in which the collaboration directly takes place between the producer and the markets/ the people to define the needs and to then produce goods and service that the market needs. The mutual needs are identified: the producers need profit by delivering service and goods that the markets need, and the markets satisfy with the products as they fulfil their needs.

In addition, the adaptive mutual collaboration might implicitly become the spirit of the political theory (Normal Politic Model and Revolutionary Model of Bell, 1973, and political violence of Anh, 1983). The politic model of Bell (1973), points out the importance of satisfying the demand of the people. Satisfying the demand of the people is crucial to obtain support from the people. In the same tone, Anh (1983) theory of political violence emphasises the importance of government capacity to give socio-economic development, equality distribution of resource, institutionalisation, and effective response to fulfil welfare of the people in order to minimise political violence.

With the manner of the change and the problem that is evolved in a fast degree, the collaboration of the system (state, state agent of development and the people) is needed to include the people as the subject of development and to position the state and the state agent of development as facilitator, enablers and partners of the people. The collaboration also can give incentive

to each system to identify mutual needs and to rely on each strength, opportunity and potential in order to minimise threat and weaknesses. The collaboration might provide the platform to transform the people into the state people. It might be related to the time frame which is a lifetime and the nature of the collaboration cycle that promotes both state and the people to continuously evolve and identify their needs and fulfil them. The collaboration cycle consists of identifying mutual needs, evaluating types of engagement, developing the structure for collaboration, negotiating terms and condition, executing the agreement, executing the collaboration based on the agreements, managing post collaboration, and growing and leveraging relationship (University Southern California Stevens Centerfor Innovation, 2016, p. 25). Another perspective of the collaboration cycle is outlined in the work of Tellioglu (2008). Tellioglu (2008, p.359) mentions that collaboration lifecycle consists of initiation, formation, operation and decomposition. The initiation consists of two stages: determining the mutual needs and building a workgroup. The formation comprises of three stages: defining common goals, defining roles and setting up a coordinated work environment/CWE. The operation deals with working within CWE, preserving result and managing chance. The last stage, decomposition covers four stages: decomposing of workgroup and CWE, publishing the result to identify further new collaboration and maintaining contact to build new workgroup.

Finally, thinking in time becomes the critical paradigm that unites both the lifetime interdependence and collaboration. Thinking in time emphasises the importance to develop the people by considering the past and how it is manifested in the present day so that the state can initiate meaningful policymaking process and development. The effort to include historical perspectives into governance, decision-making and development is pioneered by the work of Neustadt and May (1988). Neustadt and May (1988) emphasise the importance of the history to make better decision making for the USA by identifying what is known, unclear and presumed. The history provides a tool to identify patterns, likenesses, differences and issue history in order

to provide right story, to be relevant with government concern and to give objectives (Neustadt and May, 1986, pp.235-236).

Accordingly, it is vital to have a historical sensibility (historical mind) to understand better the problem of development. Cohen (2005, p.575) defines historical mind as “the way of thinking

shaped by one’s reading of history and by using history as a mode of inquiry and a framework for thinking about problems”. Similarly, Gavin (2016) defines historical sensibility as “familiarity with the past and its powerful and often unpredictable rhythms”. The importance of historical sensibility is clearly illustrated in the work of Brand and

Table 2. Push and Pull Driven Development Paradigm

Characteristics	Paradigm			
	The Existing Development Paradigm (Kartono and Nurcholis, 2016)			Alternative Proposed Development Paradigm
	Economic Growth	Basic Needs	people-centred	Push and Pull Driven Development Paradigm =Thinking in Time + A lifetime interdependence + adaptive-mutual collaboration
Focus	Industry	Public Service and Utilities	Human empowerment	Mutual learning, mutual needs, people, agents and state collaboration
Value	Centred on industry	Centred on humans	Centred on humans	Centred on the state (facilitating, directing), state agent (enabling + motivating) and state people’s (self-esteem, self-respect, self-worth, sustenance, freedom), and historical sensibility (initiating)
Indicators	Macroeconomy	Social Indicators	Relationship and access of people to sources	Meaningful political goods, support for authority, positive and negative legitimacy
Government Role	Entrepreneur	Service Provider	Enabler and Facilitator	Enabler, Facilitator, Partner
Main Sources	Capital and saving	Administrative capacity and budgeting	Creativity and commitment	Administrative capacity, budgeting, people capacity, and local potential
Challenges	Concentration, marginalisation, dehumanisation,	Limited source and incompetency	Ineffective Structure and procedure	Incompetency, distrust, ineffective structure for collaboration,
Measurement	Gross Domestic Product, Gross National Product, income per capita, Gini Ratio, Inclusive Wealth Index, Net Economic Welfare	Physical Quality of Life Index (Life expectancy, number of deaths per 1000 birth, literacy rate), multidimensional poverty index	Human Development Index, Poverty line, Purchasing power parity, social indicators (education, health, and economy).	Rate of positive interdependence, the success rate of state people collaboration, the capability to grow and leverage relationships, satisfaction on delivery and access to political goods

Suri (2016). Reflecting on the successful selected experience of the USA that use history to deal with the problem especially post WWII, Brands and Suri (2016, p.16) argue that historical sensibility can enable the policymaker to make a better decision by carefully dealing with challenges and great uncertainty.

The push and pull driven development paradigm is different from other existing development paradigm. Belu (2011, pp. 35-37) identifies 15 development paradigms; they are: 1) free market trickle down growth led development, 2) pro-poor growth led development, 3) low wage industry led development, 4) low wage labour intensive export led development, 5) agriculture based development, 6) endogenous growth based development, 7) rural development paradigm, 8) Washington consensus based development, 9) strategic openness based development, 10) exhaustible resource export led development, 11) agriculture commodity export led development, 12) emigration based development, 13) immigration based development, 14) Foreign Direct Investment based development and 15) Foreign Aid based development. In fact, the previous 15-development paradigms can be sum up into three major development paradigms. Kartono and Nurcholis (2016) mention that the three major development paradigms consist of economic growth paradigm, basic need focus paradigm, and the people-centred paradigm.

Unlike the previous development paradigms, the push and pull driven development expounds the principles on thinking in time, interdependence, and adaptive mutual collaboration. The table below explains the principle characteristics of the push and pull driven development paradigm that differentiate it from other development paradigms.

Operationalising Push and Pull Driven Development

It is essential to give definition and to elaborate the elements constituting the push and pull driven development so that it can be operationalised.

Push and pull driven development are a cycle of development that embraces thinking in time,

a lifetime inter-dependence between state, state agent of development and the people as well as the adaptive mutual collaboration. Push driven development focuses on the creation of welfare, policy and program that is pushed into the people. Pull driven development focuses on the creation of welfare, policy, program that is based on the people needs. The input from the pull driven development is crucial to improve the impact of push driven development.

In this study, push driven development is defined as a regime-oriented development to govern, manage, develop, control the people and territory, and to counter-revolutionary movement or resistance. It is driven by the regime imaginary construction of the community (nation), interest to be on better position, and meaningful internalisation. In the push driven development, the welfare, empowerment and political goods are produced and, they are then pushed to the people. The feedback obtained from the people is captured from the state agent of development in the legal institution or any enabling platform, including technology innovation mechanism that promotes two way communication between the state and the people. The push driven development has a strong authoritative feature in order to maintain legitimacy. Under the push driven development, the legitimacy is more on to the negative legitimacy. It deals with security and liberty that construct “what is legitimate” (Abulof, 2017, p. 55). Accordingly, direct interdependence and collaboration take place between the state and the state agent of development as well as between the state agent of development and the people.

The operationalisation of the push and pull driven development is explained through the following figures and description. The push and pull driven development model below is extended from Bell (1974) model by considering the theory of political violence, conflict, and management explained in part a. The following figure explains the core elements of the push driven development.

Figure 1 above explains the main five elements: the input, the black box, process, output and the people that are nested on their environment. The main actors are the state, the state agent of development and the people. The

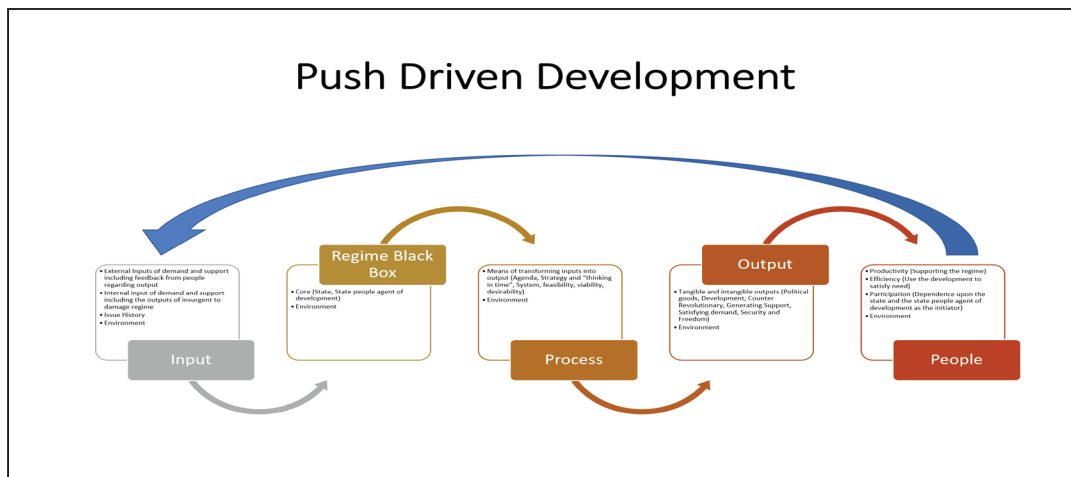


Figure 1. Push Driven Development (Adapted from Bell, 1974)

inputs are internal demand and support and external demand and support. The internal demand and support are not limited to the action that deteriorates the regime, the internal dynamics, and the resources that the state has. The external demand and support are not limited to feedback from the people, the external dynamics, and the issue history. Both the inputs are situated in the environment at the international, national, sub-national and niche landscape.

The regime black box that consists of the core (the state, and the state people agent of development) and the environment play a key role in processing the inputs. In order to achieve the goals/ outputs, the state requires a means (to transform the input) such as system, strategy, agenda, and thinking in time by considering the feasibility, viability, desirability and time of producing, and delivering the output to the people. The development (output) that is desirable and feasible will be usable for the regime. The development that is feasible and viable will be possible to be done by the regime. The development that is viable and desirable by the government will be valuable. The state and the state people agent of development are the providers and the producer of the change through development to the people.

In the push driven development, the state people agents of development play a crucial role. They support the state and at the same time, empower the people by delivering political goods and development (outputs) to the people

and maintaining the authoritative power. The authoritative power in the push driven development is forced from the state (national level) to the state people agent of development (sub-national) and the people (niche). The feedback, input and demand of the people can be captured directly by the state people agent of development or by the state.

The outputs include tangible and intangible products. They include the political goods, development, counter-revolutionary, support generating, demand satisfying, security and freedom to the people through the state people agent of development. As the environment that affects the output is dynamic, it is essential to have a guideline to evaluate the quality of the output. In ideal conditions, the output is crafted efficiently to ignite participation and productivity of the people. The participation can be in the form of dependence upon the state and the state people agent of development. The productivity can be in the form of the desired outcome to support the regime. The feedback regarding the efficiency of development output is captured by the state and the state people agent of development to improve the effectiveness of the development in the next term.

In contrast to the push driven development explained above, the pull-driven development is defined as meaningful empowerment-oriented development to fulfil measured or projected demand and needs of people, to cultivate support

and participation from the people in development by unearthing the reality of truth. It is driven by the structural realities of the community (nation), community interest to be on better position, and successful community internalisation and externalisation to be either state people or state people agent of development. Under the pull driven development, the development is also carried out to maintain positive legitimacy. It deals with the question about who is the legitimators, and the true bearer of legitimacy can be either from the people/ popular sovereignty or divine/hereditary rights (Abulof, 2017, p.55). Accordingly, the interdependence and collaboration directly take place between the people and the state as well as between the state agent of development and the people. The interdependence and collaboration between the state, the state people agent of development and the people from the initial stage to the output are likely to nurture mutual trust and produce more meaningful output. The following figure explains the pull driven element.

The pull driven development also has five major elements (input, black box, process, output and state people with their environment) that play differently from the push driven development. The inputs are the indigenous and exogenous assets of the people which are inter-related with the environment (the niche, the sub-national, national and the international landscape). The indigenous asset of the people are not limited to people potential, problem, culture, needs and rational self-interest), while the exogenous asset

of the people might involve elements such as the historical issue, threats, the social capital, and the influence from external parties.

The main actors are the people as the centre of development, while the state, the state agent of development and state people play a crucial role as the facilitator, partner and enabler in the process. As the pull driven development emphasises on a lifetime collaboration, the process stage is done by considering the indigenous and exogenous asset of the people as well as the environment. The feasibility, the viability and the desirability are also considered. The development that is desirable, viable and feasible by both the state and the people will be usable, valuable and possible for the people and the regime. The state and the state people agent of development proactively empower the people by translating the needs, potential, system, historical issue, people rational interest and the problem of the people (the inputs) into meaningful political goods and development (output).

The outputs of the pull driven development are tangible and intangible outputs that are produced under lifetime collaboration between the people and the state, the state people agent of development and the state people. The meaningful political goods and development are obtained through a lifetime collaboration between the state, the state people agent of development and the people. In doing that, the state and the state people agent of development should have the historical sensibility and partnership mindset.

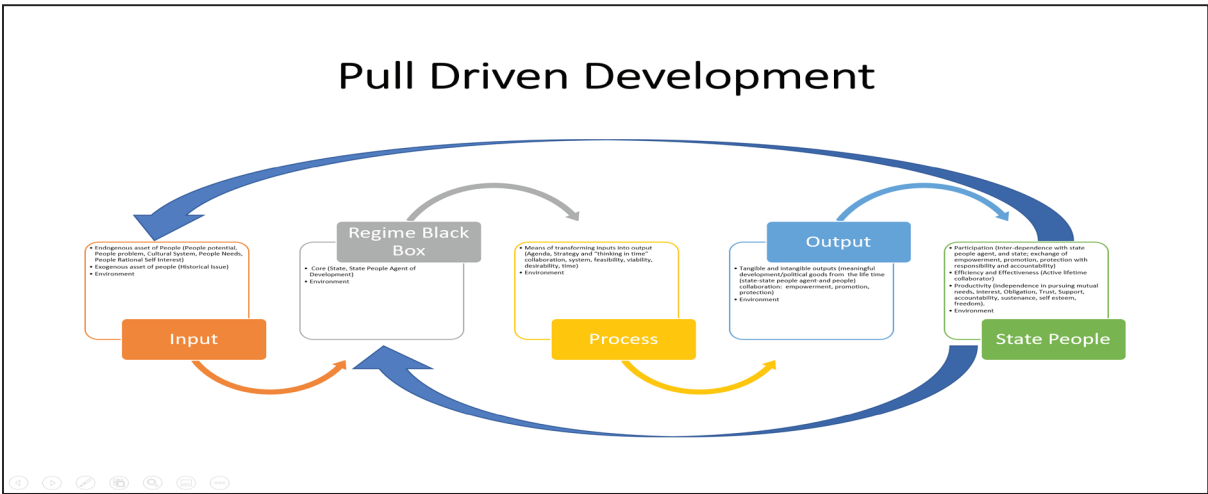


Figure 2. Pull Driven Development (Adapted from Bell, 1974)

As a result the meaningful promotion, protection and empowerment are delivered to the people.

The people as the user of the development is also transformed as the state people. The state people are people who are inter-dependence with the political goods provided with the state and the agent, while at the same time collaborate with the state and the agent to process the input such as mutual problem and mutual needs into the meaningful output. The transformation of people to state people is possible due to collaboration that enhances participation, efficiency and effectiveness and productivity. The participation is more meaningful as it is in the forms of inter-dependence with the state and the state people agent of development. The inter-dependence enables the exchange of output such promotion, protection and empowerment from the state with the responsibility, support, trust, accountability and willingness to be the informal state people agent of development. The meaningful productivity is also channelled in independence to pursue freedom, sustenance that promotes self-esteem, self-worth and self-respect and commitment for the responsibility, support and trust for regime, and accountability. Collaboration and interdependence also promote efficiency and effectiveness as the mutualism enables the development that is desired by the state and the people. Due to the nature of collaboration cycle and interdependence, the state people can, in fact, be transformed into an informal state people agent of development. They might become the bridge and the supporters of the state. However, the state people might also be downgraded into the people if the collaboration is deteriorated.

CONCLUSION

In short, the push and pull driven development is likely to be a meaningful for Indonesia especially for West Papua. The proposed model and paradigm are able to not only centralize the development on the thinking in time but also the lifetime inter-dependence between the people (West Papuans) and the state (Indonesia) and adaptive mutual collaboration between the father (Indonesia) and the children (West Papuans). Thinking in time will be valuable to meaningfully

drive development from the historical perspective, while the collaboration and inter-dependence will drive a more mutual understanding and trust in executing the development program in West Papua. The status quo and stigma to West Papuans: backward, marginalized, separatist, and excluded are likely to be upgraded to developed, inclusive, and Indonesian. The upgrade of status and identity is possible as the push and pull driven development model also emphasizes the transformation of people into state-people and state-people agent of development.

BIBLIOGRAPHY

- Abulof, U. (2017). 'Can't buy me legitimacy': the elusive stability of Mideast rentier regimes. *Journal of International Relations and Development*, 20(1), 55-79. doi:10.1057/jird.2014.32
- Anderson, B. (2006). *Imagined Communities: Reflection on the origin and spread of nationalism*. New York: Verso.
- Anderson, B. (2015). *Papua insecurity: state failure in the Indonesian Periphery*. Retrieved from Hawaii: <https://www.eastwestcenter.org/publications/papuas-insecurity-state-failure-in-the-indonesian-periphery>
- Anh, C. S. (1981). *Social Development and Political Violence*. Seoul, South Korea: Seoul University Press.
- Aspinal, E. (2015). The New Nationalism in Indonesia. *Asia and The Pacific Policy Studies*, 3(1), 72-82.
- BAPPENAS. (1969). *Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia Retrieved from <https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/dokumen-perencanaan-dan-pelaksanaan/dokumen-rencana-pembangunan-lima-tahun-repelita/>
- BAPPENAS. (1974). *Rencana Pembangunan Lima Tahun II Tahun 1974/75 - 1978/79* Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia Retrieved from <https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/dokumen-perencanaan-dan-pelaksanaan/dokumen-rencana-pembangunan-lima-tahun-repelita/>
- BAPPENAS. (1979). *Rencana Pembangunan Lima Tahun III Tahun 1979/80 - 1983/84*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia Retrieved from <https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/>

- dokumen-perencanaan-dan-pelaksanaan/
dokumen-rencana-pembangunan-lima-tahun-repelita/
- BAPPENAS. (1984). *Rencana Pembangunan Lima Tahun IV Tahun 1984/85 - 1988/89*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia Retrieved from <https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/dokumen-perencanaan-dan-pelaksanaan/dokumen-rencana-pembangunan-lima-tahun-repelita/>
- BAPPENAS. (1989). *Rencana Pembangunan Lima Tahun V Tahun 1989/90 - 1993/94*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia Retrieved from <https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/dokumen-perencanaan-dan-pelaksanaan/dokumen-rencana-pembangunan-lima-tahun-repelita/>
- BAPPENAS. (1994). *Rencana Pembangunan Lima Tahun VI Tahun 1994/95 - 1998/99*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia Retrieved from <https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/dokumen-perencanaan-dan-pelaksanaan/dokumen-rencana-pembangunan-lima-tahun-repelita/>
- Bell, D. V. J. (1973). *Resistance and Revolution*. Boston, the USA: Houghton Mifflin Company.
- Bertrand, J. (2007). *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. New York: Cambridge University Press.
- Bertrand, J. (2014). Autonomy and Stability: The Perils of Implementation and “Divide-and-Rule” Tactics in Papua, Indonesia. *Nationalism and Ethnic Politics*, 20(2), 174-199. doi:10.1080/13537113.2014.909157
- Brands, H., & Suri, J. (2016). Introduction: Thinking about History and Foreign Policy In H. Brands & J. Suri (Eds.), *The Power of The Past: History and Statecraft*. Washington: Brooking Institution Press.
- Chauvel, R. (2005). *Constructing Papuan Nationalism: History, Ethnicity, and Adaption*. Washington: East West Center.
- Chauvel, R., & Bhakti, I. N. (2004). *The Papua Conflict: Jakarta's Perception and Policies*. Retrieved from Washington: Website: <http://www.eastwestcenterwashington.org>
- Cohen, E. A. (2005). The Historical Mind and Military Strategy. *Orbis*, 49(4), 575-588.
- Corniani, M. (2008). Push and Pull Policy in Market-Driven Management. *Symphonia: Emerging Issues in Management*(1), 45-64. doi:10.4468/2008.1.05corniani
- Elisabeth, A. (2017). Strategi Membangun Perdamaian di Tanah Papua. In S. R. Rusdiarti & C. Pamungkas (Eds.), *Updating Papua Road Map: Proses perdamaian, Politik Kaum Muda, dan Diaspora Papua*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Elmslie, J. (2017). The Great Divide: West Papuan Demographics Revisited; Settlers Dominate Coastal Regions but the Highlands Still Overwhelmingly Papuan *The Asia Pacific Journal*, 1(2), 1-10.
- Elmslie, J. (2002). *Irian Jaya under the gun : Indonesian economic development versus West Papuan nationalism* Honolulu: Honolulu : University of Hawai'i Press.
- Eriksen, T. H. (1993). *Ethnicity and Nationalism: Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.
- Gavin, F. J. (2016). Thinking Historically: A Guide for Strategy and Statecraft. <https://warontherocks.com/2016/11/thinking-historically-a-guide-for-strategy-and-statecraft/>
- Giay, Z., Salle, A., Fatem, A., Loupatty, E., Tambaip, B., Silo, A., Ohoiwutun, E. (2010). *Evaluasi 5 Tahun Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua Tahun 2002-2006*. Jayapura: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Papua.
- Huwae, M. A. (2019). *Rencana Aksi Daerah Kesehatan Ibu dan Anak Provinsi Papua Barat*. Manokwari: Dinas Kesehatan Provinsi Papua Barat
- Huwae, M. A. (2016). Reconstructing Migrant Identity and Language Use: A Case Study of West Papuans in Kaprus Village, Teluk Wondama Regency, West Papua, Indonesia. *Advances in Anthropology*, 6(4), 93-104. doi:10.4236/aa.2016.64009
- Johnston, M. P. (2014). Secondary Data Analysis: A Method of which the Time Has Come. *Qualitative and Quantitative Methods in Libraries*, 3, 619-626.
- Kartono, D. T., & Nurcholis, H. (2016). *Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Kemitraan. (2012). *Evaluasi Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat*. Jakarta: Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- Kemitraan. (2013). *Ringkasan Laporan Kinerja Otonomi Khusus Papua dan Barat Tahun 2013*. Retrieved from Jakarta:

- Kemitraan. (2014). *Kinerja Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat Tahun 2013*. Retrieved from Jakarta:
- Kirskey, E. (2012). *Freedom in Entangled Worlds*. London: Duke University Press.
- Kraft, K. (2012). *Searching for Heaven in the Real World A Sociological Discussion of Conversion in the Arab Worl*. Oxford: Regnum Books International.
- Martin, M. J. C. (1994). *Managing Innovation and Entrepreneurship in Technological Based Firm*. New York: Wiley Interscience Publication.
- McGibbon, R. (2004). *Secessionist Challenges in Aceh and Papua: Is Special Autonomy the Solution?*. Retrieved from Washington: www.eastwestcenterwashington.org
- McLeod, J. (2015). *Merdeka and The Morning Star: Civil Resistance in West Papua*. Australia: University of Queensland Press.
- McNeil, R. (2005). *Bussiness to Market Research: Understanding and Measuring Bussiness Markets*. London, United Kingdom: Kogan Page Limited.
- McWilliam, A. (2011). Marginal Governance in the Time of Pemekaran: Case Studies from Sulawesi and West Papua. *Asian Journal of Social Science*, 39, 150-170. doi:10.1163/156853111X565869
- Morse, J. M., Barret, M., Mayan, M., Olson K., & Spiers J. (2002). Verification Strategies for Establishing Reliability and Validity in Qualitative Research. *International Journal of Qualitative Method*, 1(2), 13-22.
- Neustadt, R., & May, E. (1986). *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*. New York: The Free Press.
- Nolan, C., Jones, S., & Solahudin. (2014). The Political Impact of Carving up Papua. In H. Hill (Ed.), *Regional Dynamics in a Decentralised Indonesia*. Singapore: Institute of South East Asian Studies.
- O'Leary, Z. (2017). *The Essential Guide to Doing Your Research Project*. London: Sage.
- Ondowame, O. (2006). West Papua: The Discourse of Cultural Genocide and Conflict Resolution. In B. Sautman (Ed.), *Cultural Genocide and Asian State Peripheries*. New York: Palgrave MacMillan.
- Pekey, F. (2018). *Otonomi Khusus Papua: Dinamika FOrmulasi Kebijakan yang Semu*. Jakarta: Kompas Penerbit Buku.
- Penders, C. L. M. (2002). *The West Guinea Debacle: Dutch Decolonisation and Indonesia, 1945-1962*. Adelaide, Australia: Crawford House Publishing.
- Pigay, D. N. (2000). *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah Konflik Politik di Papua*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Resosudarmo, B. P., Mollet, J. A., Raya, U. R., & Kaiwai, H. (2014). Development in Papua After Special Autonomy. In H. Hill (Ed.), *Regional Dynamics in Decentralised Indonesia*. Singapore: Institute of South East Asian Studies.
- Saltford, J. (2003). *The United Nations and the Indonesian takeover of West Papua, 1962-1969: the anatomy of betrayal*: Routledge.
- Smith, A. K., Ayanian, J. Z., Covinsky, K. E., Landon, B. E., McCarthy, E. P., Wee, C. C., & Steinman, M. A. (2012). Conducting High-Value Secondary Dataset Analysis: An Introductory Guide and Resources. *General Internal Medicine*, 26(8), 920-929.
- Sullivan, L. (2003). *Challenges to Special Autonomy in the Province of Papua, Republic of Indonesia*. Retrieved from Canberra:
- Tellioglu, H. (2008). *Collaboration life cycle*. Paper presented at the 2008 International Symposium on Collaborative Technologies and Systems, Irvine, California. <https://ieeexplore.ieee.org/document/4543951/citations#citations>
- The World Bank. (2017). *THE POTENTIAL OF THE BLUE ECONOMY Increasing Long-term Benefits of the Sustainable Use of Marine Resources for Small Island Developing States and Coastal Least Developed Countries*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank
- Timmer, J. (2006). A Brief Social and Political History of Papua, 1962–2005. In A. J. Marshall, and Beehler, B. M. (Ed.), *The Ecology of Papua*. Singapore: Periplus.
- Timmer, J. (2007). Desentralisasi salah kaprah dan politik elit di Papua. In H. S. Nordholt, G. V. Klinken, & I. Karang-Hoongenboom (Eds.), *Politik Lokal di Indonesia* (pp. 595-625). Jakarta: Yayasan Obor dan KITLV.
- Timmer, J. (2008). *Spectres of Indonesianisation and Secession in Papua*. Paper presented at the The Seminar on the Act of Free Choice, The Hague https://www.researchgate.net/publication/265012697_Spectres_of_Indonesianisation_and_Secession_in_Papua
- Timmer, J. (2015). Papua Coming of Age: The Cycle of Man's Civilisation and Two Other Papuan Histories. In M. Slama, & Munro, J. (Ed.), *From*

'Stone-Age' to 'Real-Time': Exploring Papuan Temporalities, Mobilities and Religiosities.
Canberra: ANU Press.

University Southern California Stevens Center for Innovation. (2016). USC Stevens Center for Innovation In University Southern

California Stevens Center for Innovation (Ed.). Los Angeles: University Southern California Stevens Center for Innovation.

Widjojo, M. S., Elisabeth, A, Amirudin, Pamungkas, C, & Dewi, R. (2008). *Papua Road Map: Navigating the Past, Improving the Present and Securing the Future.* Jakarta, Indonesia: LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia).

PEMBANGUNAN DAN STRATEGI BERTAHAN HIDUP MASYARAKAT KEPULAUAN KECIL TERLUAR DI PAPUA, INDONESIA

Irin Oktafiani¹, I Wayan Suyadnya², dan Triyono³

Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia¹

Departemen Sosiologi/Center for Culture and Frontier Studies (CCFS), Universitas Brawijaya²

Pusat Penelitian Oseanografi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia³

E-mail: Iirin.oktafiani@gmail.com, 2iway.s@ub.ac.id, triyono, lipi43@gmail.com

ABSTRACT

Over the last four decades, the development of outer islands since New Order has grown failure. This paper explains the actual condition of some outer islands in East Indonesia which made an adaptation strategy for the peoples regardless of some limited access towards development. By considering the concept proposed by Harry Jones, the development itself should consider three elements of equity to achieve which are, (1) equal life chances, (2) equal concern for people's needs, and (3) meritocracy. Data were collected by observation and in-depth interviews during Ekspedisi Nusa Manggala 2018. The study was conducted in Liki, Befondo, Fani and Brass-Fanildo Islands, in North Papua, Indonesia. We started the study by using the descriptive analysis towards Illage Building Index indicators and drew on varied data sources. The result of analysis denotes that the outer islands is of great concern to be managed and the marginalized development there leads to the emergence of ideological, structural, organizational inequality driven by poor infrastructure and geographical conditions. We conclude that development equity has not happened yet in East Indonesia and still becomes a continuous work for the Indonesian government and stakeholders.

Keywords: *Village Building Index, development and adaptation strategy, outermost small island community, development equity, East Indonesia*

ABSTRAK

Selama empat dekade terakhir, pengembangan pulau-pulau terluar sejak Orde Baru mengalami kegagalan. Tulisan ini membahas kondisi pembangunan di beberapa pulau kecil terluar di Indonesia Timur saat ini. Tulisan ini memperlihatkan kondisi terbatasnya akses terhadap pembangunan, yang kemudian membentuk strategi bertahan hidup bagi penduduk yang berada di beberapa pulau kecil terluar di Indonesia, yaitu Pulau Liki, Pulau Befondi, Pulau Fani, dan Pulau Brass-fanildo, yang semuanya masuk wilayah Papua. Dengan mempertimbangkan konsep yang diusulkan oleh Harry Jones, pembangunan seharusnya dapat mempertimbangkan tiga unsur dalam kesetaraan yaitu (1) peluang yang sama untuk hidup, (2) perhatian yang sama pada kebutuhan masyarakat, dan (3) meritokrasi. Data penelitian dikumpulkan melalui observasi lapangan dan wawancara mendalam pada Ekspedisi Nusa Manggala 2018. Dengan menggunakan analisis deskriptif terhadap indikator Indeks Desa Membangun, hasil analisis ini menunjukkan bahwa tiga unsur kesetaraan pembangunan belum terasa di wilayah Indonesia Timur dan pembangunan masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah dan para pemangku kebijakan.

Kata kunci: *Indeks Desa Membangun, pembangunan dan strategi bertahan hidup, masyarakat pulau kecil terluar, kesetaraan dalam pembangunan, Indonesia Timur*

PENDAHULUAN

Indonesia memiliki tidak kurang dari 17.000 pulau dan 111 pulau di antaranya masuk ke dalam kategori pulau kecil terluar yang tersebar di 22 provinsi (Keppres RI, 2017). Pulau-pulau kecil terluar ini berbatasan langsung dengan wilayah negara lain, misalnya dengan wilayah Filipina,

Papua Nugini, maupun Australia. Kondisi perairan yang luas tersebut menyebabkan kawasan tersebut dianggap sebagai kawasan tertinggal dan memerlukan penanganan khusus (Badan Nasional Pengelola Perbatasan, 2011). Wilayah terluar ini tentunya diharapkan dapat merasakan pembangunan dan akses yang sama seperti

wilayah lain di Indonesia. Dengan luas daerah dan jarak yang jauh dari pusat kota, pulau-pulau kecil terluar perlu untuk mendapatkan perhatian dalam hal pembangunan dan konektivitasnya dengan daerah lain agar pemenuhan kehidupan dasar dapat terpenuhi.

Konsep pembangunan yang merata masih menjadi tujuan utama yang ingin dicapai setiap negara, termasuk Indonesia. Tumbuhnya pengakuan atas pentingnya kesetaraan pembangunan menjadi salah satu dorongan yang ingin dicapai oleh penggerak atau *agensi* pembangunan baik itu pemerintah, lembaga-lembaga pembangunan global/regional, lembaga swadaya masyarakat (NGO), maupun masyarakat lokal. Harry Jones (2009;5) menyebutkan setidaknya ada tiga prinsip dalam pemerataan pembangunan, yaitu (1) kesempatan hidup yang setara (*equal life chances*), (2) kepedulian yang sama terhadap kebutuhan masyarakat (*equal concern for people's needs*), dan (3) kepantasan (*meritocracy*). Ketiga prinsip ini setidaknya harus dapat dipenuhi oleh pemerintah dan menjadi prioritas dalam melaksanakan pemerataan pembangunan, karena kesenjangan dalam pembangunan pada prinsipnya membantu agensi pembangunan untuk memutuskan bagaimana mendistribusikan pelayanan prima dalam masyarakat. Pada konteks pembangunan Indonesia, di masa kepemimpinan Joko Widodo, program khusus pembangunan yang disebut sebagai Nawa Cita yang memiliki poin khusus mengenai pembangunan dari daerah pinggiran dan keinginan memperkuat kesatuan melalui pembangunan desa telah diluncurkan dengan tujuan menjamin dan mendorong pembangunan yang merata.

Pada tahun 2015, Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi mengeluarkan Indeks Desa Membangun (IDM) yang bertujuan untuk menangani pengentasan desa tertinggal dan peningkatan desa mandiri (Kemendes, 2015). Pengembangan Indeks Desa Membangun (IDM) didedikasikan untuk memperkuat pencapaian sasaran pembangunan prioritas sebagaimana tertuang di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015–2019, yaitu mengurangi jumlah Desa Tertinggal sampai 5000 Desa dan meningkatkan jumlah Desa Mandiri sedikitnya 2000

Desa pada tahun 2019 (Jafar, 2015). Meskipun fokus IDM pada penguatan otonomi desa, IDM diharapkan pemerintah dapat dengan mudah memetakan wilayah yang sangat tertinggal dan mandiri, sehingga bisa memfokuskan pembangunan kepada daerah-daerah sangat tertinggal dan tertinggal. Di antara desa-desa yang menjadi prioritas pembangunan desa tertinggal tersebut, Papua memiliki posisi yang penting untuk didiskusikan. Tidak saja karena lokasi geografis yang sulit, tetapi juga terkait dengan isu-isu pembangunan yang sifatnya tidak pro terhadap masyarakat lokal, isu-isu seputar hak-hak asasi manusia, kesehatan, konflik, dan keamanan (Indrawan et al., 2019; Mollet, 2011; Widjojo, 2011). Pada tahun 2018, jumlah desa dengan kategori sangat tertinggal dan tertinggal terbanyak ada di Provinsi Papua Barat sebanyak 3.900 desa (96,6%) (Anonymous, 2018), dengan jumlah penduduk di Tanah Papua diperkirakan mencapai 4,3 juta jiwa pada 2019. Angka tersebut terdiri atas 963.600 jiwa penduduk Papua Barat dan 3,34 juta jiwa penduduk Papua (BPS Papua, 2018; BPS Papua Barat, 2018). Sebagian besar jumlah tersebut tersebar di pulau-pulau terluar di perairan Samudera Pasifik.

Pelbagai studi menunjukkan bahwa fokus mengenai keberadaan pulau-pulau kecil terluar lebih pada masalah hukum, perebutan ruang geografis, sengketa batas maritim, diplomasi/perbatasan dan pertahanan keamanan (periksa studi Adiyanto, Eidman, dan Adrianto, 2007; Asana, Suwartiningsih, dan Bintang, 2017; Noveria dan Noor, 2017; Redjo dan As'ari, 2017). Tidak dapat dipungkiri bahwa orientasi atas fokus pada bidang tersebut juga salah satunya dipicu oleh faktor sejarah. Keputusan Mahkamah Hukum Internasional tanggal 17 Desember 2002 yang memenangkan Malaysia atas kepemilikan dua pulau di perbatasan timur, Sipadan dan Ligitan, semakin menguatkan orientasi kebijakan pemerintah Indonesia pada sektor pertahanan keamanan. Cara pandang yang menempatkan pulau-pulau kecil-kecil terluar sebagai bagian dari wilayah Indonesia yang keberadaannya terancam oleh kekuatan luar (asing) menyebabkan aspek pemerataan pembangunan pada bidang lain menjadi terabaikan. Berfokus hanya pada satu bidang pembangunan menjadi kelemahan besar

bagi aspek lain seperti potensi sosial ekonomi, pelayanan sosial, dan distribusi keruangan geografi (Budianta, 2010).

Harus diakui bahwa pembangunan pulau kecil terluar tidaklah mudah karena sulitnya akses untuk mencapai pulau-pulau tersebut dan ditambah lagi keberadaannya sebagai daerah perbatasan yang rawan konflik. Hasil studi Sandi Raharjo (2017;11) terkait keberadaan pulau kecil dan terluar di Indonesia menyatakan bahwa untuk menghadapi pengaruh dari negara tetangga diperlukan ketahanan sosial dari masyarakat. Ketahanan sosial merupakan kemampuan untuk menahan gangguan dari luar seperti perubahan sosial, ekonomi, politik, dan lingkungan yang dapat mengubah tatanan masyarakat atau struktur sosial. Esty Ekawati (2017;29) dalam studinya pada ketahanan sosial masyarakat Kepulauan Marore menyatakan bahwa keterbatasan infrastruktur dan akses ke perkotaan merupakan tantangan yang berdampak pada roda perekonomian masyarakat perbatasan. Keterbatasan ini kemudian yang akhirnya membentuk strategi-strategi agar masyarakat di daerah perbatasan agar dapat tetap bertahan hidup.

Tulisan ini akan menganalisis ketimpangan akses dan pembangunan dengan menggunakan tiga prinsip dasar pemerataan pembangunan (Jones, 2009) terhadap Indikator Desa Membangun (IDM) yang dibuat oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Lokasi yang diangkat dalam tulisan ini adalah beberapa pulau kecil terluar Indonesia yang masuk ke dalam wilayah Papua. Data lapangan berhasil dikumpulkan melalui kegiatan Ekspedisi Nusa Manggala 2018 yang mengambil lokasi di Pulau Fani, Pulau Brass-Fanildo, Pulau Liki, dan Pulau Befondi. Meskipun IDM pada dasarnya merupakan indikator kuantitatif untuk mengukur tingkat ketertinggalan desa, tetapi dalam tulisan ini indikator akan dianalisis secara deskriptif yang menekankan pada observasi dan wawancara mendalam. Hal ini dilakukan untuk melihat bagaimana kondisi daerah sekaligus perasaan masyarakat dalam menanggapi keberadaan mereka di daerah yang jauh dari pusat kota.

Teori dan Makna Pembangunan

Makna pembangunan dianggap sebagai sesuatu hal yang implisit, tetapi pembangunan kerap kali dianggap sama sebagai upaya percepatan modernisasi, dan kerap didefinisikan sebagai percepatan transisi dari pemerintahan, masyarakat, ekonomi, dan sistem politik (van Lieshout, Went, dan Kremes, 2010). Pembangunan dianggap sebagai suatu gerakan maju dan cenderung memberikan perubahan ke arah yang lebih baik. Perubahan yang terjadi juga diharapkan dapat menyentuh seluruh lapisan masyarakat. Umumnya, pembangunan lebih berorientasi pada pendekatan ekonomi, sehingga jargon-jargon pembangunan mengkhususkan kata-kata yang berhubungan dengan kata tersebut, misalnya peningkatan ekonomi status suatu masyarakat, peluang hidup individu, perbaikan kualitas hidup dan lain-lainnya (Deb, 2009). Dengan kata lain, kata pembangunan dianggap sebagai komitmen suatu negara untuk meraih kemajuan pada pelbagai bidang kehidupan, maka setiap negara mendorong kapasitas mereka agar rencana dapat terwujud.

Pada awal-awal tahun 1950-an pasca perang dunia II, 'demam' pembangunan melalui proyek modernisasinya menyebar ke seluruh negara-negara di dunia. Modernisasi dipandang sebagai jawaban atas ketertinggalan negara-negara dunia ketiga dari negara maju. Proyek-proyek pembangunan yang didanai oleh lembaga donor dunia seperti International Monetary Fund (IMF), World Bank, Bank Pembangunan Asia dan lain-lainnya berada di belakang pembangunan negara berkembang. Logika itu dipakai sebagai penjelasan bahwa untuk mengatasi ketertinggalan negara berkembang, bantuan negara-negara kaya dengan lembaga donornya diperlukan untuk mempercepat ketertinggalan pembangunan (Caroll, 2010; Holcombe, 2014). Dengan bantuan itu anggapan bahwa jaminan penyelenggaraan program pembangunan melalui modal dan/atau teknologi dan pendidikan dapat terpenuhi. Ini berarti bahwa proses difusi nilai-nilai budaya barat yang modern/maju yang bersifat ideologis dapat diterima oleh negara-negara timur (Chase-Dunn dan Hall, 2011). Atas hal ini, jauh-jauh hari Chirot dan Hall (1982) telah mengingatkan bahwa

prasyarat pembangunan model modernisasi teknologi ini berpotensi mengubah kondisi budaya, struktur sosial, politik, dan ekonomi suatu negara untuk serupa dengan dunia-dunia negara barat (untuk kritik lebih lanjut lihat Gills dan Manning, 2011; Sanderson, 1995). Tetapi bukankah hal ini justru menimbulkan masalah baru?

Pada kenyataannya yang timbul dari model pembangunan yang bertumpu atas teori modernisasi adalah kesenjangan kuasa (*power imbalance*). Asturo Escobar (2005) menunjukkan bahwa negara-negara donor lebih banyak mengambil keuntungan dan kontrol atas dialog pembangunan di negara dunia ketiga daripada pemerintah mereka sendiri. Karakter pembangunan itu telah diklaim meminggirkan peran dan partisipasi masyarakat lokal. Bagi Bjorn Hettne (1983; 249) permasalahan mengenai pembangunan terkait erat dengan kondisi ekonomi dan konsepsi mengenai keterbelakangan (*underdevelop*). Daerah *non-western* kerap kali dianggap sebagai daerah dengan kondisi ekonomi terbelakang, tradisional, dan berlawanan dari kondisi mapan dalam suatu pembangunan. Keadaan terbelakang dari daerah-daerah itu menjadi awal konsentrasi dari bermunculannya teori bagaimana seharusnya pembangunan ada dan dijalankan. Dalam teori keterbelakangan dinyatakan bahwa kondisi terbelakang secara langsung terjadi karena adanya ketergantungan pada pusat ekonomi dan kapitalisme, sehingga wilayah pinggiran tidak mampu berada dalam kondisi pembangunan (Larrain, 1989; 112).

Tania Li (2007) tidak sepakat dengan tafsir para penganut teori ketergantungan yang melihat proses pembangunan di Indonesia adalah taktik untuk memelihara dominasi kelas dalam hal ini antara Utara dengan Selatan. Bagi Li, sikap terburu-buru untuk mencurigai bentuk dominasi, kepentingan tersembunyi, atau konspirasi atas kegagalan pembangunan pada dasarnya mempersempit analisis belaka dan akan membuat apa yang berlangsung dalam proses perbaikan menjadi semakin tidak terarah (2007; 17). Dengan kata lain, meletakkan kecurigaan pada kegagalan pembangunan di negara dunia ketiga sebagai bentuk agenda tersembunyi terkesan hanya mengabaikan mekanisme-mekanisme yang

terjadi di lapangan yang meliputi peran aktor skala lokal-nasional, perencanaan, infrastruktur, dan kehendak membangun. Meskipun aparatus pembangunan dan mekanisme yang mereka terapkan memiliki efek-efek serius terhadap pembangunan, namun harus diakui upaya yang dilakukan untuk mewujudkan kesejahteraan orang banyak terus menerus dilakukan. Upaya ini bertransformasi dalam ruang lingkup pembangunan sebagai proyek yang tidak memiliki kepastian hasil.

Apabila pada periode setelah Perang Dunia II pembangunan berfokus pada negara-negara selain Barat, maka pembangunan pada abad ke-21 mengarah kepada pembangunan yang berfokus untuk menjaga lingkungan untuk keberlanjutan hidup manusia. Di sini ada orientasi pembangunan menysasar pada kesejahteraan manusia lintas negara yang berorientasi pada kesetaraan. Negara-negara maju pun memiliki standar-disasi yang sama dalam proyeksi kesejahteraan masyarakatnya. Pada tahun 2015, Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) mendeklarasikan *The Sustainable Development Goals* (SDGs) sebagai visi pembangunan dunia yang berkelanjutan.

The Sustainable Development Goals are a call for action by all countries – poor, rich and middle-income – to promote prosperity while protecting the planet. They recognize that ending poverty must go hand-in-hand with strategies that build economic growth and address a range of social needs including education, health, social protection, and job opportunities, while tackling climate change and environmental protection (United Nations [UN], 2015a).

Melalui kerangka SDGs diharapkan seluruh negara dapat mencapai suatu level pembangunan sesuai dengan standar yang berlaku internasional (Kementerian-PPN/Bappenas, 2017; United Nations [UN], 2015b; Vandemoortele, 2018). Poin-poin SDGs ini mencakup pemenuhan hak-hak dasar sebagai manusia dan masyarakat, termasuk pendidikan, dan kesehatan ibu-anak. Ini artinya bahwa SDGs menjadi tumpuan tanggung jawab untuk meniadakan ketimpangan dan ketidakadilan dalam proses pembangunan yang telah berlangsung.

Amartya Sen (2000; 3) melihat pembangunan sebagai sebuah proses mengusahakan kebebasan

secara terus-menerus untuk melakukan atau mendapatkan sesuatu yang berkehendak membuat masyarakat dalam keadaan nyaman. Perspektif pembangunan bagi Sen adalah sebuah usaha untuk yang sifatnya memanusiakan masyarakat secara menyeluruh, seperti terlepas dari kemiskinan dan tirani. Pembangunan sebagai sebuah kebebasan mencerminkan cita-cita ideal mengenai pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*), pembangunan manusia (*human development*), atau yang pernah dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebagai Ekonomi Pancasila atau Ekonomi Kerakyatan (Tirtosudarmo, 2010; 48). Perspektif pembangunan demikian bertujuan demi kesetaraan dalam masyarakat. Mereka bebas untuk mengakses kebutuhan dasar dan bebas untuk memilih apa yang membuat mereka nyaman menjalankan kehidupan.

Kesetaraan muncul dari ide *moral equality* bahwa setiap orang harus diperlakukan dengan sama (Jones, 2009; vi). Namun, untuk mencapai kesetaraan antara satu orang dengan yang lainnya diperlukan kapasitas dan lingkungan yang sama. Ide mengenai kesetaraan, sebagaimana diungkapkan pertama kali oleh Leslie Stephen (1891; 262) yang berargumen bahwa setiap manusia sejak lahir dalam keadaan sama, tetapi yang membedakan adalah kapasitas dan lingkungan yang mendukung mereka. Seseorang bisa terlahir menjadi Shakespeare di saat yang lain menjadi orang biasa (Lihat sebagai perbandingan O'Neill, 2014). Dukungan lingkungan, seperti keluarga dan masyarakat menjadi pembeda bagi manusia satu dengan yang lainnya. Kesetaraan kemudian menjadi suatu tujuan atau cita-cita yang dapat memfasilitasi kesamaan kapasitas antarmanusia, terlepas dari kekayaan mereka.

Sekalipun lahir dari ide *equality*, *equity* dan *equality* bukanlah hal yang sama. *Equality* cenderung menerapkan kesamaan porsi atau jumlah yang sama bagi semua orang, sedangkan *equity* memfasilitasi orang sesuai dengan porsinya untuk mencapai tujuan yang sama. Berangkat dari konsepsi mengenai kesetaraan maka seseorang harus diberikan akses atau kesempatan sesuai dengan kapasitas atau lingkungan yang sudah ia dapatkan sebelumnya, jadi pemberian fasilitas

akan berbeda bagi satu orang dengan yang lain. Joseph Levitan (2016) memberikan ilustrasi mengenai perbedaan *equality* dan *equity* dalam bidang pendidikan. *Equality* dalam pendidikan adalah pemberian materi yang sama bagi setiap anak, sedangkan *equity* adalah pemberian materi pendidikan sesuai dengan kemampuan anak untuk mencapai hasil yang sama.

Bertahan Hidup Dalam Keterbatasan

Indeks Desa Membangun (IDM) memiliki seperangkat indikator sebagai sebuah acuan untuk menilai kemajuan sebuah desa. IDM menggunakan tiga dimensi untuk mengukur, yaitu ketahanan lingkungan, ketahanan sosial, dan ketahanan ekonomi. Ketahanan sosial berisikan variabel kesehatan, pendidikan, modal sosial, dan pemukiman. Ketahanan ekonomi berisikan poin-poin untuk menilai mengenai keadaan ekonomi desa, sedangkan ketahanan lingkungan atau ekologi berisi kondisi pertahanan daerah dalam menghadapi bencana alam dan kualitas lingkungan yang dimiliki seperti air bersih. Keempat pulau yaitu Fani, Brass-Fanildo, Liki dan Befondi memiliki kondisi yang menarik untuk dibahas dengan menggunakan indikator IDM karena wilayahnya yang kecil masuk dalam kategori desa. Aspek-aspek yang dibahas secara deskriptif menggunakan indikator IDM adalah konektivitas, mitigasi bencana, dan kualitas lingkungan.

Konektivitas

Konektivitas adalah kemampuan suatu wilayah terhubung dengan wilayah yang lain. Melalui kerangka konektivitas ini penulis melihat bagaimana jangkauan pulau kecil terhadap pusat kota, baik secara fisik maupun *non* fisik. Akses dari pulau menuju pusat kota menjadi signifikan karena berhubungan dengan pemenuhan hak dasar seperti pendidikan, lapangan kerja dan kesehatan, serta akses terhadap komunikasi. Kerangka konektivitas ini akan mempermudah bayangan bagaimana perasaan seseorang yang tinggal pada pulau kecil terluar di Indonesia, suatu kondisi yang secara geografis memiliki akses yang terbatas.

Liki merupakan salah satu pulau kecil terluar yang termasuk dalam wilayah Provinsi Papua dan secara administratif berada pada wilayah Kabupaten Sarmi. Sekalipun termasuk pulau terluar, waktu yang ditempuh untuk mencapai pulau ini hanya sekitar satu jam perjalanan menggunakan perahu motor bermesin 40 PK dari Sarmi. Satu jam perjalanan menggunakan perahu tergolong jarak pendek. Dengan jarak tempuh yang tidak terlalu jauh ini membuat mobilitas dari dan ke pulau lebih sering dibanding ketiga pulau lain. Kebanyakan warga Liki telah memiliki perahu sendiri untuk pergi ke Sarmi. Bagi warga yang tidak punya perahu sendiri, mereka bisa menggunakan ojek perahu milik warga lain dengan cukup membayar sebesar seratus ribu rupiah per orang untuk satu kali perjalanan. Sekalipun jarak tempuh ke Sarmi relatif dekat, faktor cuaca, dan angin juga tetap menentukan perjalanan warga. Apabila angin kencang dan ombak besar orang-orang Liki lebih memilih untuk tidak bepergian keluar atau masuk pulau.

Berbeda dengan Pulau Liki, untuk mencapai Pulau Befondi diperlukan waktu tempuh yang lebih lama. Daerah terdekat dengan Pulau Befondi adalah Supiori yang berada di Pulau Biak. Untuk mencapai Pulau Befondi dari Supiori diperlukan waktu sekitar 6-8 jam perjalanan dengan perahu bermesin. Dengan jarak tempuh yang relatif lama, lalu-lintas transportasi Pulau Befondi ke ibukota kecamatan tidak sesering ke Pulau Liki. Kemudian dengan waktu yang relatif lebih lama, tidak ada perahu yang dioperasikan sebagai angkutan umum. Rata-rata warga sudah memiliki perahu sendiri untuk aktivitas atau bisa menyewa perahu tetangga. Cuaca dan angin juga menjadi kendala lain bagi warga untuk tidak sering melakukan perjalanan dari dan ke Pulau Befondi.

Masuk ke dalam variabel kesehatan, Pulau Liki memiliki satu puskesmas pembantu yang dijaga oleh dua perawat. Jarak dari balai warga menuju puskesmas dapat ditempuh sekitar 10-15 menit dengan berjalan kaki. Puskesmas pembantu ini tidak memiliki dokter, tetapi dua orang perawat yang berjaga cukup dapat membantu mengatasi permasalahan kesehatan warga yang berkategori ringan. Apabila dibutuhkan

penanganan khusus biasanya warga yang sakit akan dirujuk ke puskesmas atau rumah sakit di Sarmi. Setiap bulan juga diadakan kegiatan posyandu untuk memantau kondisi kesehatan anak-anak di Pulau Liki. Tidak jauh berbeda dengan Pulau Liki, Pulau Befondi memiliki satu puskesmas pembantu dan dengan satu perawat dan satu bidan. Apabila dibutuhkan penanganan khusus biasanya warga Pulau Befondi akan pergi ke puskesmas atau rumah sakit terdekat di Supiori atau Biak. Selain kegiatan posyandu rutin, ada pula kunjungan tenaga kesehatan dari kota Supiori untuk memantau sekaligus menyimpan persediaan obat di puskesmas pembantu di Pulau Befondi.

Dalam hal pendidikan dan kegiatan ekonomi aktivitas bersekolah dan lapangan kerja pada Pulau Liki dan Pulau Befondi terkait erat dengan keberadaan desa yang berada di daratan utama atau pusat kota. Pada masing-masing pulau hanya terdapat satu sekolah dasar. Anak-anak yang ingin melanjutkan ke jenjang sekolah menengah harus mendaftarkan diri mereka di sekolah yang berada di daratan utama atau kota kecamatan terdekat. Jarak yang lumayan jauh dari rumah menuju sekolah menengah sering kali menjadi permasalahan bagi anak-anak (maupun orang tua) untuk melanjutkan sekolah. Pemerintah daerah dan beberapa lembaga, seperti gereja menyelesaikan permasalahan ini dengan membangun rumah-rumah singgah bagi anak-anak untuk tinggal di pusat kota untuk melanjutkan sekolahnya. Namun, banyak juga dari mereka yang memilih tinggal di rumah saudara karena faktor kenyamanan. Pada saat mengunjungi pulau, penulis menemukan beberapa orang tua yang mengaku bahwa anaknya putus sekolah dikarenakan tidak betah jauh dari rumah dan lebih memilih untuk tinggal di pulau saja. Rata-rata keluarga yang seperti ini tidak memiliki saudara di pusat kota, sehingga anak-anak merasakan kesepian saat jauh dari keluarga.

Kegiatan ekonomi yang dilakukan di Pulau Liki dan Pulau Befondi juga tidak jauh berbeda. Pada umumnya penduduk bermata pencaharian sebagai nelayan. Para penduduk rata-rata menjual hasil tangkapan ke kota terdekat menggunakan perahu. Penduduk dengan pekerjaan selain

nelayan biasanya memiliki pekerjaan sebagai karyawan atau pegawai di pusat kota sehingga memilih untuk tidak tinggal lagi di pulau atau hanya datang berkunjung ke pulau pada saat-saat tertentu. Aspek terakhir terkait dengan konektivitas adalah sarana komunikasi. Pada saat penelitian ini dilangsungkan, di Liki telah ada satu menara komunikasi yang memfasilitasi warga untuk berkirim pesan singkat berupa SMS (*short messages service*) dan telepon. Komunikasi dengan menggunakan sinyal internet masih sangat minim karena menara penangkap sinyal dalam keadaan rusak dan hal ini dibiarkan begitu saja tidak terawat.

Lain halnya dengan kondisi di Pulau Befondi yang sama sekali belum difasilitasi dalam hal komunikasi. Di Befondi tidak ada menara komunikasi untuk jaringan telepon maupun internet. Menurut beberapa warga, salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang menjalan usaha strategis komunikasi di Indonesia baru akan memasang menara internet di pulau tersebut pada awal tahun 2019. Selama ini warga berkomunikasi dengan keluarga di pulau lain dengan berkunjung langsung ke tempatnya. Sebenarnya ada sebuah telepon satelit di balai warga yang diberikan pemerintah untuk memberikan kabar apabila terjadi keadaan darurat di sana. Sayangnya, alat komunikasi tersebut sudah rusak.

Permasalahan komunikasi menjadi hal yang penting. Beberapa tahun ke belakang, menurut pengakuan warga, pernah terjadi bencana yang menimpa Pulau Befondi, tetapi bantuan baru datang setelah ada kapal asing yang melihat kondisi mereka. Lalu, mereka melaporkan pada masyarakat di kota terdekat di daratan utama. Hal ini sangat disayangkan, apalagi mengingat kondisi mereka jauh dari daratan utama. Jarak sudah menjadi satu hambatan bagi warga mengakses kebutuhan dasar, kemudian ditambah lagi dengan sulitnya berkomunikasi. Akibatnya, pemerintah sulit memantau keadaan warga di Pulau Befondi.

Pulau Fani dan Pulau Brass-Fanildo memiliki karakter yang hampir sama dengan Pulau Befondi dan Pulau Liki. Hanya saja, kondisi di kedua pulau ini berbeda satu sama lainnya, terutama dari aspek ketimpangan geografis. Pulau Fani adalah pulau yang secara geografis terletak di Samudera

Pasifik yang berbatasan dengan Negara Palau. Secara administratif pulau ini masuk ke dalam wilayah Kecamatan Kepulauan Ayau, Kabupaten Raja Ampat, Provinsi Papua Barat. Melalui sistem *Global Positioning System*, letak Pulau Fani adalah 01⁰04'28"LU 131⁰16'49"BT di utara Kota Sorong (data Dishidros TNI AL). Kurang lebih luas pulau itu mencapai 9 km², namun untuk mengelilingi pulau tersebut dibutuhkan waktu satu hari satu malam. Rapatnya vegetasi hutan di Pulau Fani menyulitkan untuk melakukan penelusuran dengan jalan alternatif. Pada saat penulis melakukan kunjungan ke Pulau Fani, penduduk yang tinggal di daerah tersebut hanya 7 orang, terdiri atas 5 orang perempuan dan 2 orang laki-laki. Menurut mereka, beberapa orang laki-laki memilih untuk pulang ke Kampung Runi di Ayau untuk mempersiapkan perayaan Natal dan Tahun Baru tiba. Namun, penulis cukup beruntung bahwa sehari sebelum kembali ke kapal Baruna Jaya VIII, ada dua orang laki-laki paruh baya dan seorang pemuda tiba dari kampung dengan memakai perahu motor.

Pulau Fani pada dasarnya adalah pulau singgah dari penduduk musiman dari Kampung Runi dan Rutum. Berdasar data awal, pulau ini dihuni sebelas kepala keluarga (KK). Karena hunian di sana bersifat musiman, tidak ada jumlah penduduk tetap yang menghuni pulau. Namun, pada saat penulis tiba di pulau, pulau ini nyaris sepi karena sebagian besar dari mereka telah kembali ke kampung asal yang jaraknya sekitar tiga jam perjalanan laut dengan menggunakan perahu motor 40 PK. Terkadang, jika arus laut dan gelombang tinggi, jarak tempuh menjadi lebih lama, yaitu lima jam. Ada tiga akses yang dapat dilalui untuk masuk ke pulau ini, yaitu dari Kampung Runi, Dohrekar, dan Boiseran. Untuk mencapai pulau ini, semua penduduk memiliki perahu. Pada umumnya mereka berangkat ke Pulau Fani secara berkelompok dalam keluarga satu famili. Jika berangkat dari Sorong, butuh waktu 24-28 jam untuk sampai di pulau tersebut dengan menggunakan kapal laut KM Sabuk Nusantara dengan frekuensi pelayaran tiga bulan sekali, dan itu pun bergantung pada keadaan cuaca.

Berbeda halnya dengan Pulau Fani, Pulau Brass-Fanildo, adalah salah satu pulau dari gugus

kepulauan Mapia (Pegun, Berasi, Brass Kecil, Fanildo/Faniroto, dan Fanildo Kecil) yang relatif memiliki penduduk menetap. Pulau Brass merupakan bagian dari pemerintahan Distrik Supiori Barat, Kabupaten Supiori, Provinsi Papua. Pulau ini terletak di sebelah utara Manokwari dengan $0^{\circ} 55'57''$ LU, $134^{\circ} 20'30''$ BT. Pada saat penulis mengunjungi pulau ini, jumlah penduduk terdiri atas 36 Kepala Keluarga (KK). Pada masa awal pulau ini sering disebut dengan *Brassi* atau *berasi*. Pulau ini adalah pulau penting yang berhubungan langsung dengan sejarah Perang Dunia II. Dahulu pulau ini memang dijadikan sebagai salah satu basis pertahanan tentara Jepang sebelum akhirnya dibombardir dan dihancurkan oleh pasukan Sekutu. Sisa-sisa Perang Dunia II tersebut tersebar di hampir semua kawasan di pulau ini. Bahkan, sampai sekarang penduduk tidak jarang menemukan bom dan proyektil yang masih aktif ketika mengolah tanah kebun. Di pulau ini juga dapat ditemukan makam orang-orang Palau yang pertama kali mendiami Pulau Brassi. Makam-makam tersebut berbentuk susunan batu karang yang mirip juga dengan makam-makam zaman pra-sejarah. Selain makam kuno orang Palau, terdapat beberapa spot kuburan massal tentara Jepang yang terbunuh atau pun melakukan *harakiri* (bunuh diri) di bagian utara pulau. Untuk sampai di Pulau Brass-Fanildo, jarak tempuh dari Biak sekitar 28 jam dengan menggunakan kapal perintis KM Mandala 09, YP Wairon atau KM Sabuk Nusantara. Untuk KM YP Wairon memiliki jadwal rutin ke pulau dua minggu sekali dan itu pun juga disesuaikan dengan keadaan cuaca. Akses ke Pulau Brass termasuk sulit, meskipun pulau ini telah memiliki dermaga sendiri dan dapat disinggahi kapal. Akan tetapi, penduduk umumnya menggunakan perahu cadik untuk menjangkau pulau jika kapal relatif besar dan ombak tinggi.

Kondisi pelayanan kesehatan di kedua pulau ini tergolong memprihatinkan. Di Pulau Fani, tidak ada sarana penunjang fasilitas kesehatan. Jika masyarakat sakit, umumnya mereka memanfaatkan tumbuh-tumbuhan yang ada di pulau. Jika beruntung, mereka akan mendapatkan beberapa jenis tumbuhan yang berfungsi seperti tanaman obat. Hanya saja keberadaan tanaman ini tergolong sulit untuk ditemukan. Untuk sehari-hari

Pospal TNI Angkatan Laut menyediakan obat-obatan ringan buat penduduk. Jika ada yang sakit, penduduk yang merasa bahwa pengobatan tradisional tidak menyembuhkan mereka akan menghubungi Pospal untuk mendapatkan pertolongan pertama yang berjarak kurang lebih lima belas menit berjalan kaki. Fasilitas kesehatan yang terdekat dari Pulau Fani ada di Kampung Dorekha yang berjarak kurang lebih tiga sampai empat jam perjalanan dengan perahu cepat (*speed boat*). Jika terjadi badai, jarak yang ditempuh hampir dua kali lipat. Mengingat ganasnya lautan sekitar Pulau Fani, penduduk cenderung untuk menunggu badai reda. Di kampung asal mereka, Kampung Runi, hanya ada Polindes dan Posyandu. Itu berarti jika ada penyakit serius, mereka harus dirujuk ke pusat kesehatan lebih besar di Pulau Ayau. Sementara itu, kondisi Pulau Brass lebih baik dari sisi ketersediaan fasilitas kesehatan dan pendidikan. Di pulau ini, terdapat Puskesmas pembantu dengan satu orang bidan. Bidan ini telah dua tahun menjadi tenaga medis di pulau tersebut. Di pulau ini, puskesmas pembantu memiliki satu bangunan rumah panggung yang terletak di dekat pos terpadu TNI. Ada empat kamar yang digunakan sebagai ruang periksa, kamar tidur tenaga medis, dan dua kamar rawat inap. Obat-obatan yang ada di puskesmas pembantu ini juga tidak lengkap dan sering kali harus meminta 'pinjaman' obat dari Pos TNI yang ada di pulau. Petugas memiliki jam pasti, tetapi keberadaannya sangat *fleksibel* bergantung pada kondisi kesehatan pasien.

Aspek lain, terutama pendidikan dan ekonomi, Pulau Fani tidak memiliki sekolah karena pada umumnya fungsi pulau adalah tempat *mancari* (tempat untuk bekerja). Karena itu, akses pendidikan lebih tersedia di kampung asal, yaitu Runi dan Rutum. Di kedua kampung tersebut terdapat masing-masing satu SD dan SMP, sedangkan untuk sekolah yang lebih tinggi, mereka harus pergi ke Kampung Dorekha. Jika mereka menetap di Kampung Runi, mereka hanya membutuhkan waktu 20-30 naik perahu *speed* untuk sampai di sekolah. Karena keberadaannya sebagai kebun, penduduk tidak merasa bahwa sekolah menjadi bagian penting dari infrastruktur yang harus ada di Fani.

Di pulau Brass telah ada sekolah dasar, yaitu SD Negeri 1 Mapia. Sekolah ini memiliki tiga bilik dan mampu menampung 43 anak sekolah dasar. Sekolah ini memiliki tiga orang guru dan jika ada guru yang berhalangan karena masih sedang dinas di Biak, maka pendeta gereja yang ada di pulau ini akan mengambil alih tugas-tugas tersebut. Untuk anak-anak yang ingin melanjutkan sekolah lebih tinggi, mereka bersekolah di Biak, yang jaraknya 390 mil. Namun demikian, pada umumnya orang-orang yang ada di Pulau Brass adalah orang Biak. Sebagian besar di antara mereka umumnya memiliki rumah atau famili di Biak. Jadi, remaja-remaja yang melanjutkan SMP dan SMA akan dititipkan di Biak daripada mereka tinggal di pulau. Hal ini menjadi salah satu alasan pada saat penulis mengunjungi pulau ini hanya ada beberapa orang remaja yang putus sekolah yang tinggal di pulau.

Untuk aspek ekonomi, kedua pulau sangat bergantung pada laut. Pada umumnya mereka memiliki mata pencaharian sebagai nelayan. Ikan yang ada di perairan kedua pulau ini sangat kaya akan ikan dan bahkan beberapa ikan langka seperti Napoleon (*Cheilinus undulatus*) jamak dijumpai. Dari hasil laut ini, penduduk membuat ikan asin yang akan dikirim ke Biak atau di barter dengan nelayan yang singgah di pulau tersebut. Jenis pekerjaan lain adalah berkebun. Tanaman yang dibudidayakan adalah tanaman kelapa. Kelapa yang jatuh kemudian diolah menjadi kopra kering dan sebagian lain di proses menjadi minyak kelapa yang juga dijual ke kota. Hanya saja, ketika penulis mengunjungi pulau ini banyak sekali kopra yang tidak dapat diangkat karena tidak adanya kapal yang berani mendekat dan kondisi ini merugikan penduduk. Kualitas kopra juga sangat tergantung atas hasil panen dan juga kecukupan sinar matahari untuk proses pengeringan. Penduduk tidak memiliki tempat khusus untuk melakukan pengeringan, tetapi hanya memanfaatkan dermaga yang ada untuk menjemur kopra tersebut.

Untuk sarana komunikasi, kedua pulau memiliki menara komunikasi satelit yang umumnya dipakai oleh penjaga dari TNI untuk berkomunikasi dengan satuan atau keluarga mereka. Hanya komunikasi ini sifatnya hanya

bisa melakukan komunikasi berupa teks. Telepon masih belum terjangkau, meskipun pernah ada bantuan Telkomsel Bakti, tetapi fasilitas tersebut sudah tidak berfungsi. Permasalahan komunikasi sebenarnya adalah hal yang sangat penting karena sebenarnya sebagian besar penduduk telah memiliki gawai pintar, tetapi alat itu hanya dapat difungsikan jika mereka pergi ke Biak.

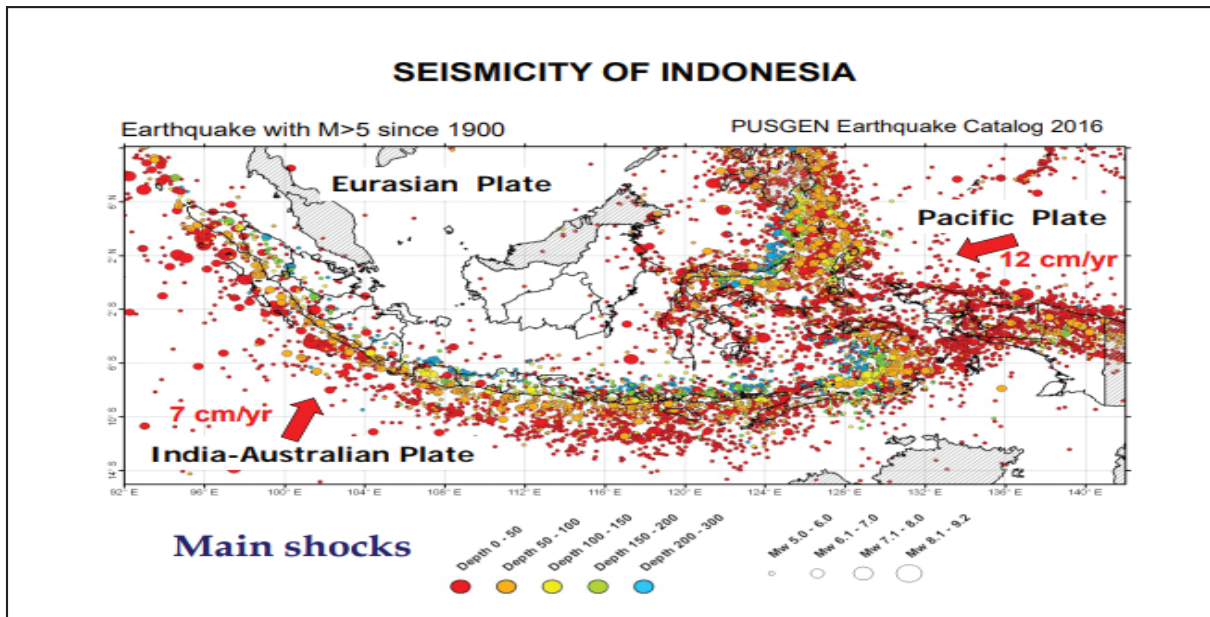
Mitigasi Bencana

Letak geografis keempat pulau yang berada pada Lempeng Pasifik memiliki potensi gempa dengan kedalaman berkisar 0-50 m. Keadaan ini perlu menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk memberikan edukasi bagi warga terkait pengetahuan evakuasi dan mitigasi bencana dalam hal ini adalah gempa bumi dan tsunami.

Pada tahun 2009 dan 2015, misalnya, telah terjadi gempa berkekuatan masing-masing 7,9 SR dan 7,2 SR di Papua bagian utara. Wilayah Sarmi (distrik dari Pulau Liki) dan Biak (distrik lama Pulau Befondi) terkena dampaknya. Setidaknya satu rumah rusak parah dan empat orang meninggal di Manokwari. Potensi gempa ini patut diwaspadai juga oleh penduduk di Pulau Liki dan Befondi mengingat posisinya sebagai pulau kecil terluar, sehingga diperlukan waktu yang tidak sebentar untuk memberikan pertolongan kepada kedua pulau apabila terjadi bencana gempa ataupun tsunami.

Jika dilihat dari peta di atas (Gambar 1), Provinsi Papua Barat khususnya memiliki potensi gempa yang tinggi. Potensi gempa, di sebelah utara Papua terdapat zona subduksi, termasuk juga tiga jalur besar gempa bumi, yakni pertemuan lempeng Pasifik, jalur Patahan Sorong dan Patahan Tarera-Aiduna (Naryanto, 2019). Secara umum kondisi perairan pantai Papua dan kepulauannya merupakan zona tinggi berisiko tsunami karena berhadapan secara langsung dengan Samudera Pasifik. Ini berarti bahwa sebagian besar pulau-pulau yang ada di Papua Barat khususnya, yaitu Fani dan Brass-Fanildo memiliki posisi yang paling rentan dari risiko bencana gempa bumi dan tsunami.

Pada saat penulis mengadakan penelitian, belum ada rute evakuasi yang jelas apabila terjadi



Gambar 1. Peta potensi gempa di Indonesia tahun 2016 (Sumber: Pusat Studi Gempa Nasional, 2017)

gempa atau ombak meninggi. Namun, penduduk Pulau Liki memiliki kebiasaan untuk ke gereja apabila ombak naik ke daratan. Posisi gereja terletak di dataran yang lebih tinggi dibandingkan rumah penduduk. Letak gereja yang berada di dataran yang lebih tinggi daripada rumah penduduk otomatis menjadikan gereja menjadi titik berkumpul dan evakuasi apabila terjadi tsunami. Di Pulau Befondi, penduduk juga akan berkumpul di gereja apabila terjadi gempa maupun permukaan ombak naik ke daratan. Meskipun demikian, letak gereja di Pulau Befondi masih berada pada satu dataran dengan rumah penduduk. Gereja hanya menjadi titik berkumpul dan bukan menjadi titik evakuasi.

Di Pulau Fani, pada saat terjadi gempa bumi 6,1 SR di Filipina pada bulan Juli 2017, sebagian penduduk mengatakan bahwa ada gerakan air laut setinggi lutut orang dewasa yang sampai di permukiman mereka. Menurut mereka, air laut bergerak dari pantai kurang lebih 20 meter dari batas bibir pantai. Tidak ada yang mengira bahwa naiknya air laut ini sebagai salah satu dampak dari getaran gempa bumi tersebut. Informasi juga terlambat diterima oleh Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL) karena kendala komunikasi dengan satuan yang ada di Sorong. Jika dilihat letak kedua pulau terakhir yang berbatasan langsung dengan Samudera Pasifik,

potensi bencana dikategorikan tinggi, terutama dari abrasi air laut. Tidak ada upaya berarti yang dilakukan di kedua pulau ini dalam pencegahan bencana abrasi. Karakteristik pulau yang tidak memiliki hutan bakau menjadi salah satu alasan kedua pulau ini memiliki potensi dan ancaman tinggi terhadap bencana abrasi. Penduduk sendiri kurang memiliki pengetahuan tentang masalah abrasi air laut bagi pulau ini.

Keempat pulau yang secara umum dikelilingi oleh pantai dan laut lepas memiliki potensi atau kerentanan yang tinggi dari bencana lingkungan, gempa bumi, dan tsunami. Pengetahuan masyarakat empat pulau yang menjadi fokus tulisan ini belum memiliki pengetahuan memadai tentang gempa, tsunami dan bahaya bencana lingkungan yang terjadi di sekitar tempat tinggal mereka. Kondisi perumahan yang sebagian besar mengikuti garis pantai adalah kondisi umum yang dijumpai di pulau-pulau ini. Rumah-rumah yang membujur di sepanjang pantai berhadapan langsung dengan bibir pantai. Di Pulau Fani misalnya, kondisi rumah-rumah yang dibangun melalui proyek bantuan pemerintah provinsi (*Kampung Tentara* – karena dibangun oleh tentara dari AL Sorong dengan pembiayaan dari pemerintah daerah) kondisinya yang dekat dengan pantai dalam keadaan rusak parah, nyaris tidak ada bangunan rumah yang dapat ditempati.

Lantai-lantai kayu di sana-sini berlubang, dinding kayu sudah mulai runtuh, atap sebagian besar dari seng sudah berkarat dan kondisi ini membahayakan penghuninya. Bangunan-bangunan rusak ini dibiarkan begitu saja oleh warga. Meskipun beberapa jarak rumah seperti di Pulau Brass, Liki dan Befondi tergolong masuk ke dalam daratan, tetapi kondisi permukaan daratan yang tidak begitu tinggi dari permukaan laut menyebabkan kondisi mereka rentan.

Penduduk mengakui bahwa sebagian besar dari mereka tidak memiliki pengetahuan tentang tanda-tanda terjadi tsunami misalnya. Bagi mereka, gelombang laut hanya terdiri atas gelombang besar dan gelombang biasa. Selama ini, mereka mengakui bahwa tidak ada kegiatan sosialisasi mengenai penanggulangan bencana khususnya bencana alam yang terjadi di daerah mereka. Namun, mereka merasa bahwa mereka ‘mengetahui’ karakter laut karena sebagian besar menganggap diri mereka menganggap laut sebagai tempat bekerja. Orang Papua kepulauan menganggap bahwa sejak terlahir mereka adalah bagian dari laut bahkan ada kepercayaan bahwa “moyang-moyang” (leluhur atau tetua) Papua adalah orang yang bisa menghentikan keganasan gelombang hanya dengan mengentakkan kaki mereka ke gelombang laut.

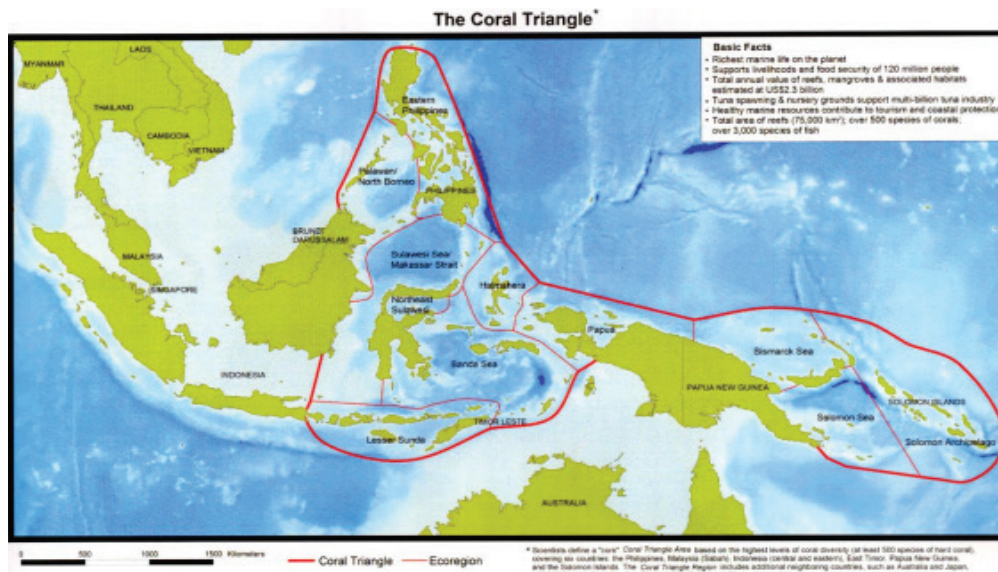
Bagi orang Papua dengan menjaga laut, melalui tradisi *Tiyatiki*, *Sasi*, *Balobe*, *Bemeti* dan *Molo*, mereka percaya bahwa laut tidak akan menimbulkan bencana. Kepercayaan mereka menyebutkan bahwa laut memiliki kekuatan dan mekanisme alam yang dapat menjadi sumber utama kesejahteraan pada satu sisi dan pada sisi lain juga dapat memberikan bencana seperti gelombang tinggi, mati tenggelam, diserang hiu, dan berkurangnya hasil tangkapan. Sebagian besar orang-orang yang ada di Pulau Brass-Fanildo misalnya adalah suku asli Biak yang sejak lama dikenal sebagai pelaut ulung. Pengetahuan mereka tentang laut tergolong tinggi dibandingkan dengan pengetahuan orang Papua daerah lainnya tentang laut. Pada masa lalu berbekal navigasi alami, posisi bintang dan arah bumi, mereka dapat dengan tepat melakukan pelayaran menyusuri pantai utara dan barat Papua hingga ke Maluku (Djaya, 2018). Kepercayaan awal mereka tentang laut juga beragam, mereka

percaya dengan *suanggi* – yang menjaga dan sekaligus memberikan perlindungan bagi mereka ketika mencari ikan di laut.

Pada praktiknya, mitigasi berbasis konsep modern tentang bencana memang tidak dimiliki oleh orang-orang pulau di Papua. Praktik pengetahuan lokal mereka dalam menjaga laut dalam bentuk-bentuk tradisi dan pengetahuan lokal seperti memberi salam pada lokasi tertentu di laut, tidak mengambil ikan kecil yang ada dalam tangkapan, mempersembahkan saji-sajian, tidak boleh berbuat jahat seperti membuang sampah, berkata kotor, menangkap penyu, ikan merah, dan dilarang melaut kalau melihat ikan paus adalah kearifan lokal yang menyokong sistem mitigasi bencana orang Papua. Adanya tradisi, mitos dan simbol-simbol dari alam yang diwariskan dari *moyang-moyang* dianggap oleh orang Papua telah membentuk pengalaman masyarakat tentang beraktivitas di laut dengan memprediksi kondisi alam seperti suhu, arus, gelombang, migrasi burung-burung untuk menentukan lokasi kumpulan ikan, dan munculnya jenis ikan-ikan tertentu, ular, penyu dan atau biota yang jarang muncul sebagai penanda alam.

Kondisi Lingkungan

Pulau Liki, Pulau Befondi, Pulau Fani, dan Pulau Brass-Fanildo masuk ke dalam kawasan *coral triangle* yang memiliki potensi terumbu karang dan hasil laut yang besar. *Coral Triangle* adalah kawasan dengan tingkat keanekaragaman hayati laut tertinggi di dunia mencakup enam negara (Indonesia, Malaysia, Filipina, Timor Leste, Papua Nugini, Kepulauan Solomon), yang menyokong kehidupan lebih dari 120 juta orang yang tinggal di daerah pesisir serta ribuan unit usaha baik kecil, maupun besar di sektor perikanan dan pariwisata (Asian Development Bank, 2014; WWF Indonesia, 2012). Di dalam kawasan ini terdapat kurang lebih 500 jenis terumbu karang dan tidak kurang dari 3000 jenis ikan (CTI, 2007). Melalui potensi yang besar ini penduduk tidak perlu khawatir akan kesulitan dalam mencari ikan untuk kebutuhan sehari-hari. Di samping itu, pulau-pulau yang ada di gugus kepulauan Mapia membentuk gugusan karang cincin atau *aol* yang unik karena terletak di perairan lepas dengan



Gambar 2. Peta Area Implementasi Coral Triangle (Sumber: Coral Triangle Initiative, 2011)

luas 37.760 hektar, laguna seluas 2000 hektar serta kedalaman 5-22 meter. Dengan potensi itu, kondisi lingkungan di pulau-pulau ini tergolong unik sebagai pusat keanekaragaman potensi laut, juga sebagai potensi ketahanan pangan dan keberlanjutan sumber daya perikanan.

Pulau Liki dan Pulau Befondi sendiri memiliki kualitas air yang pulau yang cukup baik, sekalipun di kedua pulau tidak ditemukan sungai. Air dimanfaatkan untuk berbagai macam aktivitas rumah tangga seperti memasak, mandi dan mencuci. Penduduk memanfaatkan sumber-sumber air yang ada di wilayah pulau. Pencemaran air, tanah, dan udara relatif tidak ditemukan secara berarti. Umumnya sampah-sampah plastik yang terdampar ke daratan kedua pulau adalah kiriman musiman tergantung atas angin yang berembus.

Berbeda dengan kondisi air di Pulau Fani dan Brass-Fanildo, di kedua pulau ini air relatif mudah diperoleh. Kedalaman sumur hanya sekitar 1-2 meter. Kondisi air menurut uji cepat yang dilakukan di Laboratorium Kapal Riset Baruna Jaya VIII, air mengandung kapur sehingga tidak layak untuk dikonsumsi. Penduduk hanya melakukan upaya sederhana seperti memasak air tersebut tanpa ada proses pengolahan yang baik. Di Pulau Brass, pernah ada bantuan proses penyulingan air laut menjadi tawar dari Kementerian Desa, tetapi fasilitas tersebut tidak berfungsi kembali akibat tidak dirawat dengan baik. Penduduk juga

tidak dibekali kemampuan untuk melakukan pengelolaan terhadap alat-alat ini sehingga sarana prasarana ini lambat laun rusak. Untuk konsumsi air bersih, penduduk menampung air hujan untuk dijadikan air minum sehari-hari.

Tim kesehatan riset Baruna Jaya yang ikut terjun pada hari terakhir di lapangan berupaya untuk memeriksa kondisi kesehatan fisik masyarakat Pulau Fani sebagian besar di antara mereka menderita tekanan darah tinggi dan gangguan pencernaan (informasi dari dr. Sandra Widjaja Hakim dan Dr. Muhammad Lukman – tim kimia peneliti leg 1 yang melakukan pengujian komposisi air tawar di Pulau Fani). Dugaan sementara kasus tersebut terjadi karena konsumsi ikan laut (ikan asin) yang berlebihan, kekurangan sayur, dan air bersih yang buruk. Khusus untuk penggunaan air sumur menjadi bersih, penduduk tidak melakukan penyaringan air bersih, padahal bahan baku seperti ijuk dari pohon sagu banyak ditemukan di pulau ini. Penduduk juga merasa bahwa air yang mereka minum adalah air bersih dan mereka juga sudah memasak terlebih dahulu sebelum diminum.

Ritme Kehidupan Pulau Berdasar Indeks Desa Membangun

Di atas gambaran situasi pulau Liki, Befondi, Fani, dan Brass-Fanildo telah dipaparkan dengan tiga aspek meliputi konektivitas, mitigasi bencana,

dan kualitas lingkungan. Penggunaan ketiga aspek tersebut mencerminkan bahwa status pulau-pulau kecil terluar, melalui data deskriptif dan etnografis, dapat dikategorikan sebagai desa sangat tertinggal. Faktor kerentanan yang meliputi ketiga aspek pada dasarnya adalah indikator yang dapat menentukan kategori status desa. Secara nasional, nilai indikator Indeks Desa Membangun (IDM) dengan kategori desa sangat tertinggal ada pada nilai $\leq 0,491$ dan Desa Mandiri pada nilai di atas (Kemendes, 2015). Ini berarti bahwa kondisi daerah pada desa-desa dengan kategori tersebut sangat sulit untuk mencapai status Desa Maju atau Desa Mandiri. Kesulitan itu jelas terjadi pada pemenuhan indikator standar IDM secara nasional akan menyulitkan aparatus pemerintahan desa di pulau-pulau kecil terluar.

Data dari Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal yang dirilis tahun 2015 menunjukkan jumlah kategori Desa yang tergolong Desa Sangat Tertinggal di Provinsi Papua sebanyak 3900 desa (81,6%) dari jumlah desa 4777 dan di Provinsi Papua Barat jumlah desa dengan status Desa Sangat Tertinggal adalah 1060 (71%) dari total jumlah desa 1492. Data tahun 2019 dari Kementerian Desa dan PDT belum secara spesifik menyebutkan apakah telah terjadi perubahan jumlah desa dengan kategori Desa Sangat Tertinggal (Lebih lanjut periksa IDM, 2019). Bahkan data resmi mengenai kondisi indikator IDM tahun 2019 di masing-masing desa seperti Liki, Befondi dan Brass-fanildo tidak muncul. Sebaran informasi ini mungkin dapat dimaklumi bahwa keterbatasan infrastruktur sangat berpengaruh terhadap pemutakhiran informasi semacam ini. Padahal data ini penting karena ketiadaan data penunjang dari potensi data yang ada adalah basis data bagi pemerintah untuk melakukan intervensi kebijakan dalam pembangunan desa.

Dari data deskripsi dan etnografis yang peneliti hasil selama Ekspedisi Nusa Manggala 2018, analisis prosedur Indeks Desa Membangun penulis akan membedah kondisi riil. Dimensi pertama yang digunakan dalam hal ini adalah dimensi ketahanan lingkungan atau ekologis. Isu ketahanan lingkungan atau ekologis merujuk pada kualitas lingkungan dan potensi rawan bencana alam. Dari empat pulau yang menjadi fokus

penelitian ini kualitas lingkungan dari hampir semua pulau-pulau tersebut menunjukkan bahwa pencemaran air, tanah, dan udara dari pengamatan menunjukkan gambaran yang bagus. Hampir tidak ditemukannya pencemaran-pencemaran berarti di lokasi. Dari semua sumur yang ada di seluruh pulau, semua sumur memiliki kualitas air yang masih layak dikonsumsi. Kedalaman sumur antara 2-3 meter dan kadar kapur yang cukup tinggi. Plastik-plastik yang sering mencemari pantai sangat sedikit dijumpai di sekeliling pulau. Kejadian bencana alam juga seperti banjir, tanah longsor, dan kebakaran hutan tidak terjadi. Potensi bencana alam yang mengancam mereka sewaktu-waktu adalah gempa bumi, naiknya air laut, dan tsunami sebagai akibat letak geografis yang rawan gempa bumi tektonik. Hanya, masyarakat kepulauan tidak memiliki upaya tanggap darurat jika sewaktu-waktu daerah mereka terjadi bencana. Ini ditunjukkan tidak ada jalur evakuasi, sistem peringatan dini, dan ketersediaan peralatan penanganan bencana di masing-masing pulau. Namun, aspek tradisi mengenai relasi antara orang pulau dan alam (laut) masih teguh dipegang, ini dianggap sebagai salah satu upayaantisipasi.

Dimensi ketahanan sosial yang meliputi fasilitas dan pelayanan kesehatan, pendidikan, modal sosial, dan kelayakan pemukiman di masing-masing pulau bervariasi. Masyarakat di Pulau Liki dan Befondi memiliki fasilitas yang lebih baik dari orang Brassi (Pulau Brass-Fanildo). Fasilitas yang paling tidak layak ditemukan di Pulau Fani. Fasilitas layanan kesehatan yang ada di pulau nyaris dalam kondisi yang memprihatinkan. Di Pulau Brass misalnya, dalam setahun tidak ada kunjungan dokter puskesmas, jika sewaktu-waktu sakit maka mereka harus menempuh perjalanan yang cukup berat dengan menggunakan kapal motor ke Biak. Kondisi yang sama juga terjadi di Pulau Fani yang membutuhkan waktu 4 jam untuk mencapai akses kesehatan setingkat Puskesmas. Begitu juga fasilitas pendidikan yang memiliki jarak tempuh lama, fasilitas bangunan sekolah yang tidak terawat dan ketersediaan guru menjadi persoalan kunci dari dimensi ketahanan sosial. Pada aspek lain, ikatan sosial masyarakat baik dan sistem gotong royong masih sangat terjaga. Meskipun mayoritas orang kepulauan

beragama Kristen, desa Brass memiliki penduduk beragam etnis dan terdiri atas agama Kristen dan Islam. Namun, aspek pemukiman penduduk yang ditunjukkan dengan indikator kepemilikan sumber air bersih untuk minum, masak, dan mencuci dimiliki hampir seluruh masyarakat dengan kualitas masih layak. Akses sanitasi tergolong buruk, di Liki, Befondi dan Brass, penduduk telah memiliki jamban, tetapi sebagian besar dalam kondisi buruk. Di Pulau Fani, semua penduduk tidak memiliki jamban. Mereka memilih untuk membuang hajat ke laut daripada mendirikan jamban. Untuk mandi pun mereka lebih memilih menggunakan air laut. Akses listrik di tiga lokasi sangat terbatas dan masih memanfaatkan sumber daya genset yang berbahan bakar solar, di Pulau Fani, listrik sama sekali tidak ada.

Ketimpangan dimensi ekonomi terjadi pada ketiadaan pusat pelayanan perdagangan, keragaman produk, akses logistik dan distribusi, dukungan lembaga ekonomi UMKM dan bank yang menyediakan kredit relatif lemah, serta wilayah yang terisolir. Keterbukaan wilayah memegang peran yang penting untuk membuka akses bagi arus lalu lintas barang dan jasa ke pulau. Pemerintah telah membangun dermaga-dermaga yang dapat digunakan oleh kapal-kapal kecil untuk merapat. Meskipun ada sarana prasarana dermaga, tetapi tidak ditunjang dengan transportasi reguler. Semua moda transportasi sangat tergantung atas gelombang dan cuaca di laut.

Jika kita merujuk pada dimensi-dimensi dari IDM yang juga berpotensi melahirkan kesenjangan, kita menemukan bahwa ada komitmen dari pemerintah untuk melaksanakan pembangunan di pulau-pulau terkecil. Ini berarti bahwa ada upaya dan komitmen kuat yang sedang diusahakan oleh pemerintah untuk membangun pulau-pulau kecil terluar tersebut. Upaya yang ditunjukkan pemerintah dengan membangun beberapa fasilitas sekolah, barak militer, pemasangan pemancar telekomunikasi, pemberian fasilitas keamanan dengan pengadaan tentara dan polisi, fasilitas air bersih yang layak untuk menunjang kesejahteraan, dan jaminan administrasi kependudukan. Namun, prinsip ketersediaan tersebut tidak diikuti oleh adanya rutinitas dan tanggung

jawab berkelanjutan terhadap pengaturan dan pengelolaan di lapang.

Dari aspek-aspek yang dilihat, ide keadilan dan pemerataan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah dengan membangun fasilitas sederhana di lapang menunjukkan bahwa ada tanggung jawab moral yang dilakukan negara. Namun, keadilan dengan upaya penerapan kesetaraan pembangunan fasilitas yang ditopang oleh pengetahuan penduduk tidak terjadi. Walaupun posisi masyarakat penting, tetapi keberadaan mereka dalam merumuskan tujuan dan kendala yang dihadapi jarang disentuh oleh negara dan pemerintah. Upaya penetapan standar minimum yang sama dalam hal kategori IDM jelas meletakkan mereka sebagai orang-orang yang harus mendapatkan prioritas utama, tetapi justru keberadaan bantuan dari pemerintah masih tidak jelas. Misalnya di Desa Brass, banyak penduduk yang tidak tahu bahwa desa memiliki akses terhadap Dana Desa. Keberadaan kepala desa yang lebih sering berada di Pulau Biak daripada di Pulau Mapia tergolong menyulitkan bagi masyarakat, terutama untuk mendapatkan pelayanan administrasi kependudukan dan juga memperoleh informasi penting lainnya. Banyak warga mengungkapkan bahwa sebagian besar tidak memahami tentang penggunaan dana desa bagi kesejahteraan mereka, baik itu untuk pembangunan infrastruktur desa. Mereka merasa bahwa minimnya informasi, lemahnya kemampuan aparat desa, dan tidak adanya sistem pengawasan dan tenaga evaluasi menjadi catatan yang harus dipikirkan dalam melihat ketimpangan pembangunan di pulau-pulau kecil ini.

Menurut Jones (2009) komitmen kuat antara masyarakat dan pemerintah adalah dasar utama dari konsep *equity*. Konsep ini menunjukkan bahwa kesetaraan moral dalam bentuk tanggung jawab antara negara dan warganya harus ditempatkan pada kesetaraan moral yang tinggi. Hal ini terkait adanya kontrak sosial yang dibangun oleh negara dan masyarakat dengan menetapkan norma dan harapan bersama. Ketimpangan yang terjadi pada fasilitas fisik dan infrastruktur telah mengarahkan pada ketimpangan lain seperti ketimpangan ideologi, struktural, dan organisasi. Untuk alasan ini pemerintah sering kali mengklaim bahwa lambatnya laju pembangunan

di wilayah pulau kecil terluar karena persoalan kondisi geografi yang tidak memungkinkan untuk membangun infrastruktur (lihat Ambari, 2017). Padahal pulau kecil dan terluar ini telah berulang kali dicanangkan pemerintah sebagai etalase “pintu terdepan” wilayah Indonesia.

Untuk membangun kepulauan pulau terluar, dibutuhkan suatu komitmen dari tahap perencanaan dan anggaran. Ini berarti ketimpangan struktural tidak hanya terjadi pada aspek penentuan siapa yang bertanggungjawab atas pembangunan di pulau tersebut. Isu ini sering menjadi perdebatan struktural antara pemerintah pusat melalui Kementerian Perikanan dan Kelautan dengan pemerintah provinsi. Sehingga negara menjadi tidak fokus dalam mengatasi permasalahan mendasar di pulau-pulau kecil terluar tersebut. Ketimpangan struktural ini sangat berdampak pada warga pulau, terutama dalam hal hak mereka mendapatkan keadilan yang sama dengan masyarakat lainnya di Indonesia. Untuk mengatasi hal tersebut, perlu ada semacam aturan terobosan yang menekankan kerja sama multi pihak untuk menangani persoalan ini. Penanganan pada level struktural akan membantu mengatasi pelbagai persoalan administratif sekaligus membuka celah pengelolaan pulau yang lebih terintegrasi dan terencana dengan baik.

Pola demikian harus segera didorong karena persoalan ini telah melahirkan bibit-bibit disintegrasi. Sebagai contoh, di pulau Brass misalnya, berulang kali masyarakat dan kepala desa (yang ditemui di Biak) tentang jasa satu keluarga dari mereka dalam mengintegrasikan diri mereka ke dalam wilayah Papua. Fenomena ini tidak hanya merupakan gesekan politik lokal tetapi juga sebagai salah satu bentuk ketimpangan ideologi. Perasaan warga yang menganggap tidak ada dukungan dari pemerintah Indonesia merupakan bentuk kealpaan negara untuk hadir di pulau kecil terluar ini. Dengan kata lain bahwa ketimpangan ideologi mencerminkan sikap tidak peduli warga akibat rendahnya akses atas kebutuhan dasar masyarakat.

Untuk mengatasi ketimpangan itu, negara harus hadir di pulau kecil terluar dengan fokus memperbaiki penyediaan sarana transportasi, telekomunikasi, dan membangun infrastruktur yang

saling terhubung. Pemerintah perlu memastikan bahwa program terintegrasi yang bertujuan untuk membangun infrastruktur yang terhubung antara ibu kota kabupaten dengan pulau kecil terluar wajib menjadi prioritas utama. Ini bukan berarti penelitian ini mengecilkan posisi pembangunan sumber daya manusia, tetapi penyelenggaraan negara harus ditandai dengan kesiapan infrastruktur dasar yang menjadi jaminan untuk penyiapan pembangunan bidang lainnya.

PARADOKS PEMBANGUNAN DAN KETERSEDIAAN INFRASTRUKTUR

Sebagaimana dikemukakan di atas, tidak ada penjelasan tunggal yang paling utama untuk menjelaskan ketimpangan pembangunan di pulau kecil terluar Indonesia. Namun, secara prinsip pelaksanaan pembangunan harus mencerminkan prinsip keadilan sebagai prioritas utama. Pembangunan di pulau-pulau kecil terluar haruslah ditempatkan pada skala prioritas yang sama dan jika menganut prinsip keadilan sebaiknya ditempatkan pada fokus utama. Kenapa demikian? Karena selama ini pembangunan Jawa-sentris telah mengakibatkan berbagai macam ketimpangan di wilayah-wilayah pinggiran. Ini tentu saja tidak memenuhi prinsip keadilan bagi seluruh wilayah Indonesia. Program yang dirancang oleh pemerintah Orde Baru telah mengakibatkan terciptanya peluang yang berbeda untuk mencapai kesejahteraan bagi daerah-daerah pesisir.

Masa kepemimpinan Presiden Soeharto erat kaitannya dengan pembangunan karena program-program kerja pemerintah berkaitan erat dengan permasalahan pembangunan, terutama ekonomi (Thee, 2002, hal. 194). Program-program kerja pembangunan ini disebut Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun), misalnya saja Repelita 1 yang menitikberatkan program kesejahteraan rakyat sekaligus untuk meletakkan dasar pembangunan tahap berikutnya. Wacana pembangunan terus digaungkan dalam beberapa babak periode pemerintah Soeharto dimulai dari Pelita 1 sampai dengan Pelita 6. Sayangnya, pembangunan yang dilaksanakan pada masa Orde Baru cenderung lebih terasa dampaknya pada kemajuan daerah yang ada di Pulau Jawa.

Program-program pembangunan infrastruktur di Pulau Jawa digenjut dalam rangka pembangunan. Hasilnya Pulau Jawa menjadi pusat dari pembangunan dan daerah lain di Pulau Jawa seakan menjadi daerah nomor dua yang terpinggirkan (Budiman, 2019, hal. 11; Drake, 1989, hal. 199–200). Sebagai contoh, terjadi kenaikan kesenjangan rata-rata pendapatan antara daerah desa dan kota, terutama jika dibandingkan dengan di Pulau Jawa. Bahkan, pada tahun 1976 persentase kesenjangan antara desa dan kota naik sampai 84% (Thee, 2002, hal. 228). Pulau Jawa, terutama Jakarta, alhasil menjadi sasaran urbanisasi karena kenaikan rata-rata pendapatan yang signifikan dibanding daerah lain.

Realitas pembangunan Orde Baru yang cenderung mengarah pada *developmentalisme* itu jamak dijumpai pada negara-negara dunia ketiga. Karakteristik pembangunan yang timpang tersebut terjadi karena titik orientasi pembangunan pada Orde Baru pada pembangunan ekonomi semata-mata. Maka, keseluruhan dan mekanisme yang dilangsungkan untuk mewujudkan pembangunan ekonomi dikerahkan sampai pada akhir Orde Baru berkuasa. Aspek ekonomi dipilih sebagai dasar strategis karena kesadaran bahwa keinginan untuk memperbaiki ekonomi Orde Lama akan terwujud. Meskipun pada awalnya pembangunan yang dirancang dengan sistem Pelita tersebut diakui bagus, pada kenyataannya justru berbeda. Sebagai contoh, ketimpangan yang terjadi pada struktur antara pulau Jawa dan Papua terletak pada adanya dominasi negara dengan aparatur yang menguasai kepentingan publik. Akibatnya, pembangunan di Indonesia akhirnya meninggalkan ketimpangan ideologis, struktural, ekonomi, geografi, dan organisasi yang terjadi karena ketidakmerataan pembangunan.

Jatuhnya Orde Baru, sekaligus lahirnya era reformasi, dimulai pada tahun 1998 dan dianggap menjadi angin segar bagi arah pembangunan Indonesia. Pembangunan yang berfokus pada kekuasaan daerah (desentralisasi) menjadi fokus baru. Kunci pada era pembangunan masa reformasi adalah otonomi daerah. Daerah-daerah dapat berdaulat menentukan nasibnya sendiri. Kemudian, muncul pula provinsi-provinsi baru, seperti Banten, Papua Barat, dan Kepulauan

Riau. Tujuannya adalah pembangunan yang berfokus pada kemajuan daerah. Namun, hal ini tidak serta-merta menjadi kebaikan bagi daerah yang baru berkembang. Pemekaran daerah juga memicu adanya permasalahan baru atau setidaknya menjadi salah satu variabel pendorong konflik di daerah (Tirtosudarmo, 2007; lihat juga van Klinken, 2007, hal. 37–49).

Berbeda dengan pembangunan pada Orde Baru, kepemimpinan Presiden Joko Widodo membawa perspektif baru yang secara spesifik menyatakan ingin membangun mulai dari pinggir. Presiden Joko Widodo menginginkan pembangunan yang Indonesia-sentris. Rencana pembangunan ini diwujudkan dengan pembangunan infrastruktur di beberapa tempat di Indonesia seperti penyelesaian jalan tol trans-Sumatera dan pembangunan jalan tol trans-Papua. Pembangunan yang dilakukan dipercaya dapat meningkatkan kualitas perekonomian dan kesejahteraan rakyat.

Pembangunan infrastruktur ini mencerminkan bahwa ada upaya untuk memberikan kepedulian yang sama terhadap kebutuhan orang baik yang ada di pusat atau pinggiran. Ini berarti bahwa pembangunan infrastruktur misalnya fasilitas pendidikan dan kesehatan harus diikuti oleh pendistribusian sumber daya manusia. Pemerintah harus berupaya memberikan jaminan bahwa anak-anak pulau juga harus mendapatkan pendidikan yang standar di sekolah mana pun di Indonesia, begitu juga dengan pelayanan kesehatan. Tenaga medis seperti dokter yang menumpuk di kota sudah saatnya diberikan kesempatan untuk mengabdikan di pulau-pulau kecil terdepan minimal dalam jangka waktu 2-3 tahun. Untuk itu tugas pemerintah adalah memberikan jaminan bahwa kedua layanan tersebut ada. Tidak hanya pada kedua bidang itu, fokus pada bidang lain juga penting semisal pemukiman, keamanan fisik, lingkungan, sanitasi, jaminan makan dan gizi yang layak. Dengan catatan bahwa prioritas diletakkan terlebih dahulu pada kebutuhan dasar. Sehingga tidak akan terdengar lagi bahwa penduduk pulau membutuhkan waktu 24 jam hanya untuk mendapatkan pelayanan medis yang layak atau harus menempuh perahu sekitar 4 jam hanya untuk mengenyam pendidikan SD/SMP.

Untuk menopang itu semua, jaminan infrastruktur mensyaratkan bahwa perlu adanya orang-orang yang profesional dan pantas untuk mengerjakan pekerjaan tersebut. Tidak ada lagi ide bahwa orang-orang yang ditempatkan dalam proses pembangunan di pulau-pulau kecil terluar ini adalah mereka yang dianggap sebagai orang “buangan”. Ketika penelitian ini berlangsung, hampir sebagian besar orang-orang yang ditempatkan di daerah pulau terluar ini merasa bahwa mereka sedang melaksanakan hukuman atas kesalahan yang dibuat. Prinsip kesesuaian (kepantasan) yang ditunjang profesionalisme ini menjadi dasar pengelolaan infrastruktur yang menjamin kepatuhan. Sebagaimana diungkapkan oleh Li (2007) bahwa pembangunan infrastruktur adalah teknik pengaturaturan dan pendisiplinan tubuh yang menjamin efisiensi birokrasi karena ini memungkinkan kepatuhan dan tanggung jawab terhadap fasilitas-fasilitas yang ada.

PENUTUP

Pembangunan Indonesia masih meninggalkan pekerjaan rumah yang berat karena pembangunan baru saja memfokuskan pandangannya ke wilayah pinggir dan menjadi tantangan baru apakah pembangunan bisa optimal di masing-masing daerah. Setidaknya, wilayah Indonesia bagian barat telah menunjukkan hasilnya. Lantas, bagaimana dengan wilayah tengah dan timur? Permasalahan utama yang dihadapi pemerintah dalam pembangunan adalah terbatasnya akses untuk pemenuhan kebutuhan sekaligus pengembangan sumber daya masyarakat. Pembangunan melalui cara pandang kesetaraan menjadi penting untuk membuat kebijakan pembangunan yang kontekstual dan sesuai dengan kebutuhan.

Beragam masalah pembangunan di wilayah pulau-pulau kecil dan terluar adalah akibat ketimpangan praktik pembangunan. Ketimpangan tersebut bermula dari area kebijakan yang sudah ada dan akan direncanakan. Pembangunan di pinggiran selama ini bukan menjadi prioritas pada masa Orde Baru memberikan sumbangan terhadap ketertinggalan di wilayah tersebut. Pemerintah Joko Widodo yang meletakkan jargon pembangunannya mulai dari pesisir adalah tepat. Prinsip ekuitas atau pemerataan menjadi

kehendak bertindak (*the will to improve*) yang menekankan pada pembangunan infrastruktur harus didukung terutama di pulau-pulau kecil terluar. Kehendak bertindak untuk memperbaiki keadaan adalah spirit utama dalam pembangunan yang harus dijaga oleh para wali masyarakat baik pemerintah dan masyarakat (Li, 2007). Mengedepankan pembangunan infrastruktur ini berarti menunjukkan keadilan negara di wilayah terdepan dan sekaligus adalah upaya menyediakan layanan yang merata, menysar kelompok masyarakat marginal, memberikan perlindungan sosial, melakukan redistribusi untuk meningkatkan keadilan dan ketidaksetaraan, dan membongkar kuasa ketidakadilan pada masyarakat terdepan.

Larkin (2013) berpendapat bahwa pembangunan infrastruktur menawarkan pembangunan jaringan yang memfasilitas arus barang, orang, jasa, dan ide yang memungkinkan terjadinya pertukaran. Untuk menopang hal itu harus ada kemauan politik yang kuat untuk mengubah orientasi pembangunan di pulau-pulau kecil terluar. Tanpa hal tersebut, niscaya pembangunan di wilayah paling terdepan Indonesia akan terwujud.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penelitian ini di danai dari kegiatan Ekspedisi Nusa Manggala Program COREMAP CTI Pusat Penelitian Oseanografi LIPI tahun anggaran 2018. Oleh karena itu, kami sampaikan terima kasih kepada Kepala Pusat Penelitian Oseanografi LIPI Dr. Dirhamsyah, MA sebagai Kuasa Pengguna Anggaran, Dr. Udhi Eko Hernawan selaku Koordinator Kegiatan Ekspedisi dan Kepala Pusat Penelitian Kependudukan LIPI Dr. Herry Yogaswara selaku tim pengarah tema ekspedisi.

PUSTAKA ACUAN

- Adiyanto, E., Eidman, E., & Adrianto, L. (2007). Tinjauan hukum dan kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar Indonesia (Studi kasus Pulau Nipa). *Buletin Ekonomi Perikanan*, VII(2), 51–62.
- Ambari, M. (2017). Kenapa Pembangunan di Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Masih Tertinggal? : Mongabay.co.id. Diambil 23 November 2019, dari <https://www.mongabay.co.id/2017/08/23/>

- kenapa-pembangunan-di-kawasan-pesisir-dan-pulau-pulau-kecil-masih-tertinggal/
- Anonymous. (2018). Mengenai struktur “Indeks Desa Membangun” (Bagian 3). Diambil 12 Juli 2019, dari <https://kinerja.info/2018/02/07/mengenai-struktur-indeks-desa-membangun-bagian-3/>
- Asana, R., Suwartiningsih, S., & Bintang, A. (2017). Kebijakan pertahanan Indonesia terhadap pulau-pulau kecil terluar pada masa pemerintahan Jokowi. *Cakrawala*, 6(1), 35–58.
- Asian Development Bank. (2014). *State of the Coral Triangle: Indonesia*. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.
- Badan Nasional Pengelola Perbatasan. (2011). *Desain Besar (Grand Design) Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2025*. Jakarta: Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) Republik Indonesia.
- BPS Papua. (2018). *Provinsi Papua dalam Angka 2018*. Jayapura: Badan Pusat Statistik Provinsi Papua.
- BPS Papua Barat. (2018). *Provinsi Papua Barat dalam Angka 2018*. Manokwari: Badan Pusat Statistik Provinsi Papua Barat.
- Budianta, A. (2010). Pengembangan wilayah perbatasan sebagai upaya pembangunan wilayah di Indonesia. *SMARTek*, 8(1), 72–82.
- Budiman, H. (2019). *Ke Timur Haluan Menuju: Studi Pendahuluan tentang Integrasi Sosial, Jalur Perdagangan, Adat, dan Pemuda di Kepulauan Maluku*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Caroll, T. (2010). *Delusions of development: The World Bank and the post-Washington Consensus in Southeast Asia cover* (Critical S). Hampshire & New York: Palgrave Macmillan.
- Chase-Dunn, C., & Hall, T. D. (2011). East and West in World-System Evolution. In P. Manning & B. K. Gills (Ed.), *Andre Gunder Frank and global development : visions, remembrances and explorations* (Rethinking, hal. 97–119). London & New York: Routledge.
- Chirot, D., & Hall, T. D. (1982). World-System Theory. *Annual Review of Sociology*, 8(1), 81–106. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.08.080182.000501>
- Coral Triangle Initiative. (2011). Coral triangle initiative on coral reefs, fisheries and food security (CTI-CFF) Implementation Area. Diambil 20 September 2019, dari <http://www.coraltriangleinitiative.org/library/cti-cff-regional-boundaries-map>
- Deb, D. (2009). *Beyond developmentality: Constructing inclusive freedom and sustainability*. London & Sterling VA: Earthscan.
- Djaya, M. (2018). Menjaga Laut Papua dengan Tradisi Balobe, Bemeti, dan Molo Halaman all - Kompasiana.com. Diambil 23 November 2019, dari <https://www.kompasiana.com/mulyadipapua/5a79c0f9dcad5b2c827e29e2/menjaga-laut-papua-dengan-tradisi-balobe-bemeti-dan-molo?page=all>
- Drake, C. (1989). *National Integration in Indonesia: Patterns and Policies*. Honolulu: University of Hawai’i Press.
- Ekawati, E. (2017). Ketahanan Sosial Masyarakat Kepulauan Marore. In S. N. I. Raharjo (Ed.), *Ketahanan Sosial Masyarakat Pulau-pulau Kecil Terluar: Studi Kepulauan Marore dan Pulau Sebatik* (hal. 26–98). Jakarta: LIPI Press.
- Escobar, A. (2005). Imagining a Post-development Era. In M. Edelman & A. Haugerud (Ed.), *Anthropology of Development and Globalization* (hal. 342–351). Oxford: Blackwell Publishing.
- Gills, B. K., & Manning, P. (Ed.). (2011). *Andre Gunder Frank and global development: Visions, remembrances and explorations* (Rethinking). London & New York: Routledge.
- Hettne, B. (1983). The development of development theory. *Acta Sociologica*, 26(3/4), 247–266.
- Holcombe, S. H. (2014). Donors and exogenous versus endogenous development. *Development in Practice*, 24(5–6), 750–763. <https://doi.org/10.1080/09614524.2014.937398>
- IDM. (2019). IDM 2019 : IDM : Indeks Desa Membangun. Diambil 19 November 2019, dari http://idm.kemendes.go.id/index.php/idm_data
- Indrawan, M., Sumule, A., Wijaya, A., Kapisa, N., Wanggai, F., Ahmad, M., ... Heatubun, C. D. (2019). A time for locally driven development in Papua and West Papua. *Development in Practice*, 29(6), 817–823. <https://doi.org/10.1080/09614524.2019.1609907>
- Jafar, M. (2015). Prakata. In Kemendes PDTT (Ed.), *Indeks Desa Membangun* (hal. v–vii). Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Jones, H. (2009). *Equity in development: Why it is important and how to achieve it* (ODI Working Papers No. 311). London. Diambil dari <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4577.pdf>
- Kemendes. (2015). *Indeks Desa Membangun*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Kementerian-PPN/Bappenas. (2017). *Terjemahan, Tujuan & Target Global: Tujuan Pembangunan*

- Berkelanjutan (TPB)/Sustainable Development Goals (SDGs)*. (E. Emilia, Penerj.). Jakarta: Kementerian PPN & Bappenas Republik Indonesia.
- Keppres RI. Keputusan Presiden tentang Penetapan Pulau-Pulau Kecil Terluar, Pub. L. No. 6/2017, 18 (2017). Indonesia: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Larkin, B. (2013). The Politics and Poetics of Infrastructure. *Annual Review of Anthropology*, 42(1), 327–343. <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-092412-155522>
- Larrain, J. (1989). *Theories of Development: Capitalism, Colonialism, and Dependency*. Cambridge: Polity press.
- Levitan, J. (2016). The Difference Between Educational Equality, Equity, and Justice... and Why It Matters by Joseph Levitan – AJE Forum. Diambil 21 September 2019, dari <http://www.ajeforum.com/the-difference-between-educational-equality-equity-and-justice-and-why-it-matters-by-joseph-levitan/>
- Li, T. M. (2007). *The will to improve: Governmentality, development, and the practice of politics*. Durham & London: Duke University Press.
- Mollet, J. A. (2011). The dynamics of contemporary local-government policies and economic development in West Papua. *Development in Practice*, 21(2), 232–243. <https://doi.org/10.1080/09614524.2011.543273>
- Naryanto, H. S. (2019). Analisis bahaya, kerentanan dan risiko bencana tsunami di Provinsi Papua Barat. *Jurnal Alami*, 3(1), 10-2-.
- Noveria, M., & Noor, F. (2017). Kedaulatan Indonesia di Wilayah Perbatasan. In M. Noveria (Ed.), *Kedaulatan Indonesia di Wilayah Perbatasan: Perspektif Multidimensi* (hal. 1–24). Yayasan Obor Indonesia & LIPI.
- O'Neill, M. (2014). On Leslie Stephen's "Social Equality." *Ethics*, 125(1), 214–216. <https://doi.org/10.1086/677011>
- Pusat Studi Gempa Nasional. (2017). *Peta sumber dan bahaya gempa Indonesia tahun 2017*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Perumahan dan Pemukiman, Badan Penelitian dan Pengembangan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
- Raharjo, S. N. I. (Ed.). (2017). *Ketahanan sosial masyarakat pulau-pulau kecil terluar: Studi Kepulauan Marore dan Pulau Sebatik*. Jakarta: LIPI Press.
- Redjo, S. I., & As'ari, H. (2017). Pengelolaan Pemerintah dalam Pengaturan Pulau-Pulau Kecil Terluar Indonesia. *Jurnal Agregasi: Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi*, 5(2), 174–201.
- Sanderson, S. K. (Ed.). (1995). *Civilizations and World Systems: Studying World-historical Change*. Walnut Creek, CA: Altamira Press.
- Sen, A. (2000). *Development as freedom*. Oxford: Alfred A. Knopf, Inc.
- Stephen, L. (1891). Social Equality. *International Journal of Ethics*, 1(3), 261–288. <https://doi.org/10.1086/intejethi.1.3.2375306>
- Thee, K. W. (2002). The Soeharto era and after: Stability, development and crisis, 1966–2000. In H. Dick, V. J. H. Houben, J. T. Lindblad, & K. W. Thee (Ed.), *The emergence of a national economy: An economic history of Indonesia, 1800–2000* (hal. 194–245). Honolulu: Allen & Unwin and University of Hawai'i Press.
- Tirtosudarmo, R. (2007). *Mencari Indonesia: Demografi-Politik Pasca-Soeharto*. Jakarta: LIPI Press.
- Tirtosudarmo, R. (2010). *Mencari Indonesia 2: Batas-batas rekayasa sosial*. Jakarta: LIPI Press.
- United Nations [UN]. (2015a). 17 Goals to Transform Our World. Diambil 19 Juli 2019, dari <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>
- United Nations [UN]. (2015b). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. Geneva: United Nations.
- van Klinken, G. (2007). *Communal violence democratization in Indonesia: Small town wars*. New York: Routledge.
- van Lieshout, P., Went, R., & Kremes, M. (2010). *Less Pretension More Ambition: Development Policy in Times of Globalization*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vandemoortele, J. (2018). From simple-minded MDGs to muddle-headed SDGs. *Development Studies Research*, 5(1), 83–89. <https://doi.org/10.1080/21665095.2018.1479647>
- Widjojo, M. S. (Ed.). (2011). *Papua road map: Negotiating the past, improving the present and securing the future*. (S. K. Entus, Penerj.). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor & LIPI Press.
- WWF Indonesia. (2012). Coral Triangle Day: Melindungi Lautan yang Menghubungkan Kita Semua | WWF Indonesia. Diambil 23 November 2019, dari <https://www.wwf.or.id/?25320/coral-triangle-day-melindungi-lautan-yang-menghubungkan-kita-semua>.

KEPUTUSAN MIGRASI PEKERJA MUDA KE KOTA SORONG, PAPUA BARAT

Inayah Hidayati¹, Ade Latifa², Bayu Setiawan³, dan Meirina Ayumi Malamassam⁴

Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia¹²³⁴

E-mail: inayah.hidayati@lipi.go.id

ABSTRACT

This study aims to explain the decision-making process of migration of young workforce to Sorong City. This research will discuss the decision-making process to understand various factors that influence migrants, especially those who are highly educated, migrate to Sorong city, West Papua Province. These highly educated migrants might have various considerations when choosing Sorong City as their migration destination. The data collected is qualitative data from interviews and is supported by a literature review. Guidelines are prepared to facilitate interviews and produce a better understanding of migration behaviour. The results show that the importance of understanding migration is not just a linear process for the sake of the economy, but non-economic factors also influence migration decision making.

Keywords: internal migration, young workforce migrant, decision-making process

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan proses pengambilan keputusan migrasi pekerja muda ke Kota Sorong. Secara umum, penelitian ini akan membahas proses pengambilan keputusan untuk memahami berbagai faktor yang memengaruhi migran, khususnya yang berpendidikan tinggi, bermigrasi ke Kota Sorong, Provinsi Papua Barat. Para migran berpendidikan tinggi tersebut kemungkinan memiliki berbagai pertimbangan ketika memilih Kota Sorong sebagai daerah tujuan migrasi mereka. Data yang dikumpulkan merupakan data kualitatif dari wawancara dan didukung oleh kajian pustaka. Panduan disusun untuk memfasilitasi wawancara dan menghasilkan pemahaman yang lebih baik tentang perilaku migrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pentingnya memahami migrasi tidak sekedar sebagai suatu proses linear hanya untuk kepentingan ekonomi, namun faktor-faktor non-ekonomi juga berpengaruh dalam pembuatan keputusan migrasi.

Kata kunci: migrasi internal, tenaga kerja migran, proses pengambilan keputusan

PENGANTAR

Fenomena migrasi seringkali dikaitkan dengan faktor daya tarik daerah tujuan yang dianggap dapat memberikan keuntungan kepada migran. Pendapat ini didasarkan pada asumsi bahwa keputusan bermigrasi merupakan sebuah tindakan yang rasional, memiliki tujuan utama untuk memaksimalkan keuntungan individu maupun komunitas. Alushi & Ordenez (2016) menjelaskan bahwa *human capital* memiliki pengaruh kuat terhadap perilaku individu migran karena tingkat kualifikasi individu yang tinggi menentukan kemungkinan mendapatkan pekerjaan di daerah tujuan migrasi. Sejalan dengan teori *human capital*, faktor moneter dan non-moneter, dikatakan mempengaruhi individu dalam membuat keputusan migrasi (Balaz, Williams, dan Fifekova, 2014; Alushi dan Ordenez, 2016).

Sebagai makhluk hidup, manusia senantiasa berhadapan dengan proses pengambilan keputusan. Keputusan yang dibuat mulai dari kegiatan apa yang akan dilakukan sampai ke mana akan melakukan kegiatan tersebut. Proses pembuatan keputusan juga sudah banyak dikaji dalam studi-studi migrasi untuk mempelajari perilaku migrasi. Berbagai model kemudian dikembangkan untuk mempelajari lebih dalam perilaku migrasi melalui pengambilan keputusan, seperti *minimalist model*, *microeconomic model*, *psycho-social & cognitive model*. Pembuatan keputusan juga digunakan sebagai metodologi untuk memahami perilaku migrasi (Alushi & Ordenez, 2016). Seorang calon migran akan memutuskan untuk meninggalkan daerahnya apabila dia memiliki ekspektasi yang tinggi terhadap daerah lain dan mampu mengatasi berbagai hambatan yang

muncul dalam migrasi (Klabunde dan Willekens, 2016). Proses pengambilan keputusan bermigrasi mempertimbangkan jaringan sosial yang dimiliki, seperti migran yang memiliki kecenderungan untuk berpindah ke tempat baru yang sudah tersedia kontak dan informasi awal dari kerabat maupun teman (Diminescu, 2008; Dekker dan Engberson, 2012; Hidayati, 2017). Semakin erat jaringan sosial yang terbentuk, akan semakin mendorong migran untuk berpindah.

Dalam tulisan Alushi dan Ordonez (2016) juga dijelaskan bahwa migrasi merupakan sebuah tindakan rasional yang dilakukan dengan tujuan memaksimalkan jumlah manfaat atau keuntungan yang dapat diperoleh individu atau masyarakat. Berbagai keuntungan yang diperoleh para migran akan memengaruhi status sosialnya sebagai individu hingga berdampak pada daerah tempat tinggalnya (Van Hear, 2010). Migrasi yang dilakukan oleh individu yang memiliki kualitas sumberdaya manusia (SDM) tinggi berkesempatan untuk mengakses berbagai kesempatan kerja dan berpotensi meningkatkan daya saing penduduk yang pada gilirannya berdampak pada pertumbuhan ekonomi.

Tulisan ini memfokuskan pada proses pengambilan keputusan untuk memahami berbagai faktor yang memengaruhi migran, khususnya migran berpendidikan tinggi, bermigrasi ke Kota Sorong, Provinsi Papua Barat. Para migran berpendidikan tinggi tersebut kemungkinan memiliki berbagai pertimbangan ketika memilih Kota Sorong sebagai daerah tujuan migrasi mereka. Hal ini menarik untuk dikaji lebih dalam karena Kota Sorong yang terletak di Provinsi Papua Barat bukan termasuk sebagai pusat pertumbuhan ekonomi utama di kawasan Indonesia bagian timur, seperti Makassar, Manado bahkan Jayapura. Namun demikian, data memperlihatkan proporsi migran risen berpendidikan tinggi yang masuk ke provinsi ini lebih tinggi (15,6 persen) dibandingkan dengan proporsi migran risen berpendidikan tinggi secara keseluruhan di Indonesia (12,6 persen) (BPS, 2016).

Selama ini, studi migrasi seringkali dikaitkan dengan dorongan untuk memaksimalkan ekonomi (Trachtman, 2009; Hu, 2012; Raharto, 2017). Padahal, keputusan migrasi merupakan

akumulasi atau kombinasi dari ekspektasi migran tentang kehidupan dan karirnya. Kajian ini semakin memperkuat bahwa tidak ada alasan tunggal yang dapat menjelaskan keputusan migrasi. Keputusan bermigrasi dibuat berdasarkan pertimbangan motivasi perpindahan yang kompleks. Dapat dikatakan masih terbatas kajian migrasi kelompok penduduk yang berpendidikan tinggi ke Kota Sorong. Oleh karena itu, hasil kajian ini diharapkan dapat berkontribusi terhadap kajian migrasi di wilayah Papua Barat.

Dalam upaya memahami faktor-faktor yang berpengaruh dalam keputusan tenaga kerja berpendidikan tinggi bermigrasi ke Kota Sorong, kajian ini difokuskan pada dua faktor, yaitu *instrumental* yang mengacu pada faktor pendorong maupun penarik migrasi di tingkat wilayah atau komunitas dan *aspirasi individu* yang merujuk pada alasan personal terkait latar belakang individu migran dalam memengaruhi keputusan bermigrasi. Dengan mengkaji kedua faktor ini, analisis diharapkan menjadi lebih komprehensif karena selain mempertimbangkan dimensi ekonomi juga melihat berbagai dimensi sosial lainnya yang dapat memengaruhi keputusan bermigrasi, seperti jaringan sosial, sejarah migrasi orang tua migran, dan latar belakang sosial-ekonomi keluarga.

Tulisan ini dibuat berdasarkan hasil kajian tim migrasi Pusat Penelitian Kependudukan, LIPI, pada tahun 2018 di Kota Sorong, Papua Barat. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif dalam pengumpulan datanya.

KARAKTERISTIK SOSIAL DEMOGRAFI

Kota Sorong merupakan ‘pintu gerbang’ bagi keluar-masuknya manusia maupun komoditas barang ke berbagai kabupaten lainnya di Provinsi Papua Barat, seperti ke Sorong Selatan, Maybrat, Bintuni maupun ke Kabupaten Raja Ampat yang tersohor di mancanegara sebagai daerah pariwisata. Fasilitas pelabuhan laut dan udara juga sudah tersedia di Kota Sorong dan dapat memfasilitasi lalu lintas orang maupun barang dengan mudah. Dulu, penerbangan hanya ada dua kali saja dalam seminggu, tapi sekarang sehari bisa sampai 4-6 kali. Selain itu, dari segi keterisian

penumpang, penerbangan di Kota Sorong hanya pada Hari Raya Natal dan Idul Fitri mencapai kapasitas maksimal, tetapi saat ini hampir setiap hari penerbangan penuh dan didominasi oleh wisatawan mancanegara yang akan berwisata ke Raja Ampat. Bahkan maskapai penerbangan mulai membuka penerbangan berbiaya rendah untuk rute ke Kota Sorong sehingga semakin meningkatkan konektivitas wilayah Papua Barat. Saat ini, hotel-hotel berbintang sudah banyak dibangun di Kota Sorong untuk melayani para wisatawan. Hotel-hotel tersebut milik pemodal dari luar Papua, sehingga dikatakan kota ini lebih banyak berkembang karena peran pihak swasta.

Menurut latar belakang sejarah, Kota Sorong sudah menjadi daerah tujuan bagi pendatang dari luar Papua sejak dulu (Johansz dkk., 2017; Sukandar, 2017). Kota Sorong pertama kali didirikan oleh pemerintah kerajaan Belanda dan dikenal sebagai daerah penghasil minyak. Dalam perkembangannya kemudian, perekonomian lebih didominasi oleh sektor jasa dan hal ini mengundang lebih banyak pendatang masuk ke Kota Sorong.

Siapakah migran di kota Sorong?

Kelompok migran yang menjadi informan dalam penelitian ini, baik kelompok laki-laki maupun perempuan, berada dalam kurun usia produktif (25-34 tahun), artinya usia yang ideal untuk melakukan kegiatan yang produktif secara optimal. Sebagian besar migran, baik laki maupun perempuan, sudah berstatus menikah. Sebagian sudah menikah sebelum migrasi, tetapi ada juga yang menikah setelah tinggal di Kota Sorong. Penduduk migran yang sudah menikah, sebagian ada yang bermigrasi bersama keluarganya, namun sebagian lainnya tidak membawa keluarganya ke Kota Sorong ini. Kedatangan keluarga ada yang bersama-sama migran, namun ada juga yang menyusul setelah beberapa waktu migran menetap di Kota Sorong ini. Migran juga berasal dari latar belakang etnis yang berbeda-beda, paling banyak dari etnis Bugis dan Jawa, sebagian yang lain etnis Toraja, Ambon dan ada juga orang Flores .

Lapangan pekerjaan yang digeluti oleh migran jenisnya sangat beragam, seperti sektor perdagangan, perhotelan, perbankan, pendidikan

(perguruan tinggi) dan pemerintahan. Hanya seorang migran yang berstatus sebagai ibu rumah tangga. Sebagian besar sudah memiliki identitas kependudukan yang dikeluarkan oleh pemerintah Provinsi Papua Barat. Dari segi pendidikan, sesuai dengan tujuan penelitian ini, kelompok migran difokuskan yang memiliki latar belakang pendidikan tinggi. Bahkan empat orang di antaranya memiliki jenjang pendidikan sampai tingkat S 3 atau tingkat doktoral. Sebagian besar migran berasal dari keluarga yang mempunyai riwayat migrasi cukup panjang. Data kualitatif memperlihatkan cukup banyak orang tua para migran yang memiliki pengalaman bermigrasi. Umumnya mereka migrasi karena alasan pekerjaan.

Sejarah migrasi

Berdasarkan kajian terhadap sejarah migrasi, dapat diketahui bahwa sebagian besar migran di Kota Sorong, sepanjang hidupnya memiliki pengalaman bermigrasi lebih dari sekali. Sebelumnya mereka bermigrasi ke berbagai kota/kabupaten yang tersebar di berbagai provinsi, seperti DIY, DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, NTT, Maluku Utara, dan Papua. Namun demikian, tidak semua migran memiliki pengalaman bermigrasi berkali-kali karena ada sebagian kecil migran yang sepanjang hidupnya baru pertama kali melakukan migrasi.

Hal menarik dari sejarah migrasi para migran di Kota Sorong, yaitu mereka belum pernah berpindah ke kota ini sebelumnya. Sebagian besar migran, baik yang sudah berkali-kali melakukan migrasi maupun yang pertama kali, baru pertama kali melakukan migrasi ke Kota Sorong. Lama tinggal di Kota Sorong bervariasi antara yang terpendek 3 bulan sampai 12 tahun. Namun demikian, mayoritas migran telah menetap di Kota Sorong ini antara 2-3 tahun. 2. 3. Keputusan bermigrasi oleh pekerja muda berpendidikan tinggi

Dalam sebuah studi ditemukan bahwa angka migrasi untuk tenaga kerja yang memiliki tingkat pendidikan dan keahlian tinggi, lebih tinggi daripada tenaga kerja dengan tingkat pendidikan rendah, khususnya lulusan perguruan tinggi

dibandingkan dengan lulusan sekolah menengah atau tinggi (Kennan dan Walker, 2012). Semakin tinggi tingkat pendidikan semakin meningkat angka migrasinya (Malamud dan Wozniak, 2009 dalam Kennan dan Walker, 2012). Kennan dan Walker kemudian mengembangkan sebuah model untuk memperlihatkan adanya perbedaan perilaku migrasi antara individu yang berpendidikan tinggi dengan yang berpendidikan rendah, melalui sebuah model keputusan migrasi berdasarkan ukuran ekonomi (diukur dari perbedaan upah).

Dalam berbagai studi lainnya ditunjukkan bahwa keputusan migrasi tidak semata-mata didasarkan pada perhitungan ekonomi saja. Hasil studi yang dilakukan Pusat Penelitian Kependudukan LIPI (Malamassam dkk., 2016) menunjukkan bahwa keputusan migrasi juga didasari oleh alasan kedekatan dengan keluarga. Demikian pula, hasil studi lainnya yang memperlihatkan bahwa faktor wilayah, ikatan kekeluargaan, serta merupakan faktor yang menentukan dalam pengambilan keputusan bermigrasi (Faggian dkk., 2007; Sage dkk., 2013).

Sehubungan dengan hal tersebut, tulisan ini selain membahas tentang proses pembuatan keputusan migrasi, juga mengkaji secara mendalam berbagai faktor yang memengaruhi keputusan para migran berpendidikan tinggi, berdasarkan faktor instrumental dan aspirasi individu. Tiga aspek dalam faktor instrumental yang dianggap memiliki peranan penting dalam keputusan migrasi, yaitu tersedianya kesempatan kerja dan ekonomi, kemampuan suatu wilayah untuk memfasilitasi lingkungan hidup bermasyarakat dan jaringan sosial. Adapun pembahasan dalam faktor aspirasi individu, meliputi tiga aspek, yaitu aktualisasi diri, pengamalan baru dan lompatan karir. Eksplorasi terhadap berbagai faktor-faktor ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih dalam mengenai dinamika migrasi tenaga kerja berpendidikan tinggi.

PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN BERMIGRASI

Proses pembuatan keputusan

Proses pembuatan keputusan di tingkat individu (mikro) meliputi tiga aspek, yaitu pertama, membangun ekspektasi dan pengumpulan

informasi untuk membentuk ekspektasi; kedua, mengevaluasi berbagai alternatif dan proses seleksi alternatif; ketiga, terkait dengan jaringan migrasi. Pembentukan ekspektasi tergantung dari seberapa banyak informasi yang diperoleh oleh migran. Ada dua pertanyaan kunci terkait ekspektasi ini, yaitu seberapa banyak informasi yang berhasil diperoleh dan jenis informasi apa saja yang dapat diketahui oleh potensial migran. Dengan informasi yang ada, calon migran tidak hanya memiliki informasi saat ini, tetapi juga dapat memprediksi situasi yang akan datang. Klabunde dan Willekens (2016) menjelaskan bahwa dengan ekspektasi yang ada, agen atau calon migran membangun ekspektasi yang rasional dan kemudian mendasarkan perilakunya pada beragam ekspektasi tersebut. Dalam tulisannya tersebut dikatakan, di satu sisi, seorang agen memiliki informasi yang sempurna, namun di lain sisi, ada juga orang yang sama sekali tidak memiliki informasi atau informasinya terbatas. Dengan keterbatasan informasi, seorang agen mengalami kesulitan untuk membangun ekspektasi di masa yang akan datang. Ditengarai cara lain pembentukan ekspektasi adalah dengan membandingkan kehidupan individu dengan pengalamannya di masa lalu, bukan dengan kehidupan orang lain (Silveira dkk., 2006).

Hasil kajian di Kota Sorong menunjukkan bahwa tidak semua migran memiliki informasi yang mendalam tentang kesempatan kerja yang tersedia, karir/peluang kenaikan jabatan, dan pendapatan. Hanya sebagian kecil migran yang memiliki informasi yang relatif mendalam terkait kesempatan kerja, kondisi di Kota Sorong dan keberadaan keluarga sehingga memudahkan dalam membuat keputusan bermigrasi ke Kota Sorong.

Tahapan dalam pembuatan keputusan selanjutnya adalah melakukan evaluasi berbagai alternatif dan menyeleksi berbagai alternatif yang ada. Pada taraf ini, calon migran mengevaluasi berbagai alternatif yang ada untuk menentukan ke mana akan bermigrasi. Dalam proses ini, ada berbagai pertimbangan yang mendasari keputusan migran, antara lain aspirasi individu, kesempatan kerja, dan latar belakang individu. Keberadaan jaringan sosial, sebagai bagian dari modal sosial, juga merupakan proses penting dalam

pengambilan keputusan karena pengaruhnya yang cukup kuat dalam pengambilan keputusan migrasi. Hal ini menarik untuk dikaji lebih dalam karena modal manusia seringkali digunakan untuk menjelaskan keputusan migrasi. Seringkali diasumsikan adanya hubungan yang kuat antara tingkat kualitas individu dengan kemungkinan memperoleh pekerjaan di daerah tujuan.

Faktor yang mendorong migrasi

Kesempatan kerja dan kondisi ekonomi

Apabila mengkaji keputusan informan memilih ke Kota Sorong sebagai daerah tujuan, maka ada dua faktor pendorong migrasi yang berbeda, yaitu pertama adalah migran yang memilih migrasi ke Kota Sorong melihat kesempatan kerja yang tersedia; kedua, adalah migran yang masuk ke Kota Sorong karena faktor penempatan tugas sebagai aparatur sipil negara (ASN). Terkait dengan faktor yang pertama dapat dikatakan keputusan atau ide untuk bermigrasi muncul dari inisiatif pihak migran sendiri.

Sebagian informan yang menjadi migran dalam penelitian ini menyebutkan bahwa faktor kemudahan dalam mendapatkan pekerjaan di Kota Sorong menjadi alasan utama keputusan bermigrasi dibuat. Apabila dibandingkan dengan kesempatan kerja yang tersedia di kota besar lainnya, seperti Makassar, informan mengungkapkan bahwa pekerjaan relatif lebih sulit diperoleh, meskipun sudah memiliki pendidikan sarjana. Kesulitan ini muncul karena adanya kecenderungan dari pemberi kerja yang lebih mengutamakan faktor pengalaman kerja dan pertemanan dalam merekrut tenaga kerja untuk konteks Kota Makassar. Hal ini berbeda dengan Kota Sorong, berdasarkan pengalaman informan ketika mencari kerja di Kota Sorong, tidak ada kendala dalam mendapatkan pekerjaan di kota tersebut. Bahkan seorang pelamar kerja dapat langsung diterima bekerja di suatu perusahaan ketika pihak perusahaan menganggap pelamar sudah sesuai dengan kriteria persyaratan yang diajukan.

“..... Kalau sudah usia 28-29 tahun sudah susah sekali dapat pekerjaan di Makassar, sementara di Sorong, lebih mudah.... Kalo di Sorong, kalo

sudah diinterview, kalo cocok, bisa langsung diterima bekerja...” (wawancara April 2018)

“.....Cari kerja di Makassar, biarpun SI itu susah sekali. Saudara saya itu sampai menganggur 4 bulan itu, tapi kalau di Sorong, saya langsung diterima. Gak tau kenapa...” (wawancara April 2018)

Selain lebih mudah untuk mendapatkan pekerjaan, peningkatan jenjang karir maupun kondisi ekonomi juga dianggap relatif lebih cepat di Kota Sorong dibandingkan dengan bekerja di kota besar lainnya seperti Makassar. Seperti yang dikisahkan oleh informan, berdasarkan pengalaman saudara iparnya yang sudah lebih dulu tinggal di Sorong dan bekerja di dealer mobil yang memperlihatkan adanya peningkatan pesat pada kondisi ekonomi saudara iparnya tersebut. Hal inilah yang kemudian memotivasinya untuk migrasi dan bekerja di Sorong.

“.... ipar sudah terlebih dahulu tinggal di Sorong. Dulu dia bekerja di Toyota, sekarang dia bekerja seperti saya, cuma yang dia dapat sekarang, sudah bisa beli mobil, sama rumah (di Sorong), tambah lagi pergi ke luar negeri. Jadi saya merasa iri dengan dia, kalo dia bisa berhasil seperti itu, saya juga bisa. Pikiran saya ke dia terus, kalo dia bisa maka saya juga harus bisa....” (wawancara April 2018)

“...kalo saya lihat di Sorong, jenjang karir bagus. Setahu saya waktu bekerja di Makassar, jenjang karirnya itu susah.....Karyawan-karyawan lama ada yang lama sekali terangkat. Bertahun-tahun kerja, jabatan masih itu-itu saja. Kalau saya perhatikan di Sorong ini, jenjang karir lebih cepat....” (wawancara April 2018)

Tawaran kesempatan kerja yang diterima tidak hanya dari sektor otomotif atau sektor produktif, tetapi juga dari sektor jasa lainnya seperti perguruan tinggi, perhotelan dan perbankan. Informasi mengenai kesempatan kerja ini diperoleh migran dari berbagai sumber, seperti keluarga, saudara, kerabat, teman, maupun dari media massa (surat kabar). Seperti pengalaman seorang dosen perempuan yang mengajar di Universitas Muhammadiyah Sorong (UMS), menurut penuturannya, tawaran mengajar diperoleh dari seniorinya yang juga seorang dosen dan kebetulan memiliki kenalan di UMS tersebut. Pada saat menerima

tawaran kerja tersebut, awalnya dirinya tidak menanggapi secara serius, namun ternyata pihak UMS memproses penempatannya di universitas tersebut. Pada akhirnya tawaran bekerja menjadi dosen itu dijalani dengan serius, karena selain sudah adanya penerimaan dari pihak universitas, dorongan untuk memperoleh pengalaman baru di daerah lain, juga turut mendorong dirinya memutuskan bermigrasi ke Kota Sorong. Dalam perkembangannya kemudian, sementara menunggu persiapan administrasi dari pihak universitas, dia mengajar di Makassar. Setelah beberapa bulan mengajar di Makassar, informan pergi ke Sorong.

Pengalaman yang serupa juga dialami oleh informan migran yang saat ini bekerja di sektor otomotif (dealer mobil). Menurut pengalamannya, keinginannya untuk bekerja di Sorong timbul setelah melihat lowongan kerja yang ada di surat kabar. Diinfokan bahwa tersedia lowongan kerja di bagian dealer mobil untuk Kota Sorong. Berdasarkan info tersebut kemudian dia mengirimkan lamarannya. Hal yang menarik, menurut penuturannya, baru satu minggu tinggal di Kota Sorong, dia sudah menerima tawaran bekerja dari bank swasta yang ada di Sorong. Hal ini memperlihatkan terbuka luasnya kesempatan kerja di Kota Sorong, khususnya untuk mereka berpendidikan tinggi atau pengalaman kerja.

Sebagian informan menyatakan baru pertama kali pergi ke Sorong, sehingga bayangannya mengenai kota ini berbeda jauh dari kondisi yang sebenarnya. Kebanyakan memiliki anggapan kota ini masih terbelakang dan rawan kericuhan. Beberapa informan kemudian mencoba mencari informasi tentang Kota Sorong dari beberapa sumber, antara lain dari internet. Seperti yang disampaikan informan setelah melihat Kota Sorong, ternyata kondisinya tidak seperti yang mereka bayangkan sebelumnya. Diakui harus ada perubahan *'mindset'* dalam menilai Kota Sorong. Demikian kutipan wawancara dengan beberapa informan migran sebagai berikut:

"....Bayangannya sebelumnya taulah bagaimana deskripsi Papua kalau diluarkan katanya gini, primitif, gini-gini, tidak ada ini-tidak ada ini, sampai-sampai persiapan saya tu mempersiapkan lahir batin dan sampai apa ya.... haduh saya akan tinggal di Papua ini ngajarnya gimana ya gini-gini. Ternyata pas sampai sini biasa aja apalagi

dengan melihat banyak teman-teman yang dari daerah yang sama akhirnya ya lumayanlah, menyenangkan, gitu sih pak...."(wawancara April 2018)

"....Jadi kalau saya sih semenjak di sini saya merubah paradigma, jangan melihat Sorong dari..., jangan melihat Papua Barat dari cover-nya, atas namanya saja. Lihat isinya ternyata ya ini adanya, nyaman kok...." (wawancara April 2018)

Umumnya, mereka yang memiliki kerabat atau saudara yang sudah lebih dulu tinggal di Papua, sudah memiliki pengetahuan akan Kota Sorong lebih banyak. Oleh karena itu, tidak ada perbedaan besar antara yang dibayangkan dengan kenyataan yang dihadapi. Kota Sorong seperti juga umumnya kota-kota besar lainnya memiliki fasilitas perkotaan seperti adanya tempat-tempat perbelanjaan, kafe, tempat karaoke, bank, dan lembaga pendidikan. Hanya dua fasilitas umum yang belum ada di kota tersebut, yaitu bioskop dan mall, padahal keduanya merupakan hiburan bagi mereka yang tinggal di Kota Sorong. Dibandingkan dengan kota lainnya di Provinsi Papua, seperti Jayapura, sebagian besar informan menyatakan Kota Sorong meskipun lebih sepi, namun relatif lebih aman dan nyaman.

Selanjutnya, terkait dengan faktor pendorong migrasi kedua, keputusan migrasi ke Kota Sorong lebih disebabkan karena adanya penugasan dari institusi tempat bekerja migran (penempatan kerja). Pemilihan Kota Sorong dapat dikatakan bukan karena keinginan pribadi, tetapi merupakan bagian dari persetujuan yang sudah ditandatangani oleh setiap pekerja untuk siap ditempatkan di mana saja. Untuk menduduki posisi penting di suatu perusahaan atau kantor, seperti menjadi pimpinan atau direktur, menurut informan, kesempatan diberikan kepada pihak dari luar karena dianggap lebih memiliki kemampuan dan pengalaman yang lebih tinggi.

"....rata-rata untuk posisi yang lebih tinggi itu, selalu diisi dari luar. Kalau kita meskipun sudah lama menetap di sini, kecuali mempunyai prestasi yang lebih, mungkin suatu saat bisa juga dianggap. Tetapi sekarang ini bagian kepala cabang, selalu diambil dari luar...."(wawancara April 2018)

Sebagian migran yang ditempatkan di Sorong oleh kantor pusat, mengaku tidak pernah tahu akan ditempatkan di kota ini dan juga tidak punya gambaran sama sekali tentang kota tersebut. Seperti halnya dengan migran yang memilih sendiri untuk pindah ke Kota Sorong, mereka yang ditempatkan untuk kerja di Kota Sorong memiliki anggapan bahwa kota tersebut masih 'terbelakang'. Sehingga ketika harus mempersiapkan diri ke kota tersebut, migran merasa perlu melengkapi diri dengan beragam barang-barang keperluan rumah tangga, karena khawatir di Kota Sorong tidak tersedia. Berikut kutipan wawancara dengan salah seorang migran asal Ponorogo:

".....Pertama saya ke sini bawa autan, saya pikir nggak ada yang jual.... terus saya bawa setrika sendiri, bawa tempat handuk sendiri, semua bawa sendiri sampai kompor gas... ya bayangannya sangat terbelakang...tapi pas sampai sini ternyata sudah sangat maju..."(wawancara April 2018)

"Creative class environmental factors"

Faktor ini mengacu kepada kemampuan suatu wilayah memfasilitasi lingkungan hidup bermasyarakat yang terbuka, beragam dan toleran terhadap berbagai perbedaan gaya hidup ataupun identitas budaya. Seperti yang pernah dikemukakan sebelumnya bahwa sebagai tenaga kerja berpendidikan tinggi, mereka memiliki pilihan yang lebih luas akan daerah tujuan migrasi. Kesempatan ekonomi bukan merupakan satu-satunya pertimbangan dalam pengambilan keputusan, namun faktor wilayah yang terbuka, juga menjadi dasar pertimbangan untuk bermigrasi.

Seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya, sebagian informan yang menjadi migran dalam penelitian ini, memiliki latar belakang migrasi ke Papua. Sebagian dari mereka memiliki keluarga atau kerabat yang pernah tinggal di Kota Sorong dan di berbagai daerah lainnya di Provinsi Papua Barat maupun Papua. Oleh karena itu, dapat dipahami apabila sebagian migran tidak merasa asing atau sudah 'familiar' dengan wilayah Kota Sorong. Contohnya, pengalaman seorang informan migran yang orang tuanya lebih dulu tinggal di Kota Sorong untuk bekerja di pabrik kayu lapis. Orang tuanya ketika itu juga pernah

memiliki usaha jualan bakso dan sukses, sehingga dari hasil dagang tersebut orang tuanya pernah memiliki ruko dan investasi lainnya dengan membeli kapling-kapling tanah. Migran pada saat itu ikut dengan neneknya dan baru bergabung dengan orang tuanya ketika menempuh pendidikan lanjutan atas. Pengalaman migran lainnya yang memiliki orang tua atau kerabat yang tinggal di daerah lain di Provinsi Papua Barat ini, juga menjadi pertimbangan dalam memutuskan pindah ke Kota Sorong ini. Umumnya migran tidak membutuhkan waktu lama untuk beradaptasi di tempat baru, Hanya memakan waktu sekitar sebulan-dua bulan, mereka sudah dapat beradaptasi dengan baik.

Kehidupan masyarakat yang memiliki toleransi tinggi, juga dapat menjadi faktor pendorong bagi migran ketika memutuskan pindah ke suatu daerah. Untuk kasus Kota Sorong, informan mengungkapkan bahwa masyarakat asli Papua terkenal dengan tingkat toleransi yang tinggi terhadap pendatang. Dapat dikatakan jarang terjadi gesekan antara pendatang dengan penduduk lokal, konflik yang terjadi justru kebanyakan terjadi antar pendatang. Adanya sikap saling menghormati inilah yang juga membuat pendatang merasa nyaman hidup berdampingan dengan masyarakat lokal di Kota Sorong. Menurut informan, sikap toleransi juga tampak di dunia pendidikan, hal ini diindikasikan dengan keberadaan mahasiswa yang sebagian besar beragama Kristen di Universitas Muhamadiyah Sorong. Sikap toleransi yang tinggi di antara orang Papua ini juga dikatakan oleh narasumber yang merupakan penduduk lokal. Menurutnya, sikap toleransi yang dijunjung dalam NKRI dapat terlihat nyata di Papua. Namun demikian, di balik sikap toleransi yang tinggi terhadap pendatang, menurutnya tetap ada perasaan termarginalisasi di antara penduduk lokal dengan kedatangan para pendatang di Kota Sorong ini. Perasaan terpinggirkan ini muncul ketika melihat penduduk lokal dan pendatang datang bersama untuk melamar lowongan kerja yang ada, namun yang terjadi orang Papua tidak diterima. Meskipun hal ini diakui mengganggu, namun sejauh ini masyarakat lokal tetap terbuka dengan kedatangan para migran yang cenderung meningkat seiring dengan pembangunan di sektor jasa.

“....orang Papua itu baik Pak, paling baik, toleransinya itu paling tinggi dan saling menghormati tapi jangan sekali-sekali ganggu dia, dia tidak mengenal kita itu...” (wawancara April 2018)

“....Kalau bicara toleransi kita di sini hebat Pak, kita Muhammadiyah Pak tapi enampuluhlima persen Kristen, apa ini bukan toleransi gila-gilaan....” (wawancara April 2018)

Temuan lainnya yang menarik dari penelitian ini adalah perkembangan ekonomi suatu wilayah ternyata tidak selalu menjadi faktor pendorong migran memilih bermigrasi ke daerah tersebut. Sebagian tenaga kerja migran yang masuk ke Sorong mempertimbangkan kota tersebut sebagai daerah tujuan karena dianggap ‘belum terlalu pesat berkembang’, sehingga menjadi lebih kondusif untuk berekspresi, mengembangkan karir atau *passion*. Hal demikian membuat migran lebih tertarik untuk pergi ke Sorong daripada ke Jakarta.

“.... Saya terpancing pergi ke Sorong karena ada ipar yang pergi merantau ke Sorong. Kata ipar, Sorong kota yang belum berkembang, suasana masih bagus, dibanding kota yang sudah berkembang, itu lebih susah diolahnya. Sorong juga lebih butuh perantau yang kinerja kerjanya lebih serius....” (wawancara April 2018)

Jaringan Sosial

Ikatan dan relasi sosial juga memiliki andil dalam pembuatan keputusan bermigrasi. Melalui relasi sosial yang terbangun ini individu dapat memperoleh beragam informasi, seperti kesempatan kerja yang tersedia di daerah tujuan, akomodasi, akses transportasi dan informasi lainnya yang dibutuhkan oleh individu yang ingin bekerja di luar daerah. Demikian pula halnya dengan kajian di Kota Sorong ini, ketersediaan informasi akan kesempatan kerja di ini yang diperoleh dari saudara atau kerabat yang sudah lebih dulu menetap di Sorong, merupakan faktor penting dalam pengambilan keputusan. Keberadaan relasi sosial ini sangat berpengaruh terutama bagi kelompok migran yang masuk ke Kota Sorong karena pilihan sendiri, contohnya, pengalaman seorang migran yang mendapatkan informasi tentang peluang kerja di Kota Sorong ini dari pamannya yang bekerja sebagai kontraktor di

kota ini. Pengalaman bekerja di Sorong selain membuka wawasan yang lebih luas, juga membuka kesempatan baginya membentuk ikatan jaringan sosial dengan berbagai pihak, sehingga akses pada peluang kerja juga lebih terbuka luas.

Ikatan atau relasi sosial tidak hanya membuka informasi kesempatan kerja lebih luas, namun juga dapat memberikan informasi tentang tempat tinggal. Beberapa migran menceritakan bahwa mereka dapat memperoleh tempat tinggal di ‘kost-kost’-an karena dibantu oleh teman atau rekan kerja yang sudah lebih dulu tinggal di Kota Sorong. Keberadaan anggota keluarga, kerabat atau teman di masyarakat, dalam literatur migrasi dikatakan sebagai variabel afiliasi yang memberikan pengaruh besar dalam pembuatan keputusan migrasi di tingkat individu (De Jong & Gardner, 1981:50).

Setelah tinggal di Kota Sorong, para migran juga membangun relasi sosial, tidak saja dengan sesama pendatang, tetapi juga dengan penduduk lokal lainnya. Hal ini nampak dari pertemanan yang terbangun di lingkup kerja. Hubungan yang terjadi tidak hanya sebatas hubungan kerja, namun meluas sampai ke hubungan sosial lainnya. Hal menarik yang disampaikan migran adalah banyaknya suku yang ada di Kota Sorong ini justru membuat hubungan pertemanan semakin baik. Meskipun di antara mereka ada yang berbeda agamanya, namun hal tersebut tidak membuat mereka menjauh, tetapi sebaliknya saat hari raya Idul Fitri atau Natal tiba, mereka terbiasa saling mengunjungi. Keakraban hubungan sosial seperti ini tidak dijumpai migran di kota besar seperti Makassar. Berikut kutipan wawancara mengenai hal tersebut:

“.....Di sini banyak sekali suku-suku, enak sih untuk teman bergaul. Pada saat Natal ataupun Lebaran bisa saling mengunjungi. Beda dengan di Makassar, kalau di Makassar kan hanya Bugis, Jawa kalo di sini ada banyak suku. Hubungan antar suku di Sorong juga enak, aman. Dibandingkan dengan daerah lain di Papua, di Sorong ini masih relatif aman. Kalau di lihat dari segi Natalan, Lebaran, itu masih saling menghargai, saling mengunjungi satu sama lain. Karena di kantor saja seimbang antara yang muslim dan non muslim, jadi sudah dekat antar mereka. Beda dengan di Makassar, mayoritas didominasi oleh muslim.....” (wawancara April 2018)

Aspirasi Individu

Untuk memperoleh pemahaman yang lebih dalam mengenai aspirasi individu dalam keputusan migrasi ditelusuri melalui tiga aspek, yaitu aktualisasi diri, mendapatkan pengalaman baru, dan lompatan karir. Sebagai individu yang berpendidikan tinggi, diharapkan mampu mengisi berbagai peluang yang tersedia di daerah tujuan. Sulit membedakan pengaruh dari masing-masing aspek tersebut dalam proses pengambilan keputusan migrasi karena umumnya selain ingin mengaktualisasikan diri, keputusan bermigrasi juga diambil karena alasan ingin mendapatkan pengalaman baru atau karena melihat kesempatan karir yang lebih baik. Oleh karena itu dalam pemaparan berikut ini, tidak membedakan antar aspek tersebut dalam mengkaji aspirasi individu dalam keputusan bermigrasi.

Beberapa migran yang ditemui menceritakan bahwa keputusan memilih Kota Sorong juga didasarkan pada keinginan untuk dapat mengaktualisasikan diri, sehingga modal pendidikan yang dimiliki dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin. Tidak saja menjadi ilmu yang bermanfaat untuk dirinya sendiri, tetapi juga dapat digunakan untuk membantu meningkatkan kualitas pendidikan di daerah tujuan. Hal ini yang menjadi pertimbangan sebagian informan ketika memutuskan migrasi ke Sorong, meskipun ada pilihan untuk mengajar di kota-kota besar lainnya seperti di Makassar. Menjadi dosen di Sorong lebih memberikan peluang untuk ‘berkepres’ lebih banyak sehingga kegiatan perkuliahan menjadi lebih menarik. Mengajar di Papua juga dianggap lebih memberikan ‘tantangan’ karena dosen juga harus paham kondisi psikologis para mahasiswanya yang sebagian besar penduduk asli Papua. Namun demikian, tantangan itu tidak dilihat sebagai beban, tetapi lebih merupakan peluang untuk pengembangan diri pribadi.

Keputusan migrasi ke Kota Sorong juga diambil dengan pertimbangan adanya peluang untuk pengembangan karir secara cepat, hal ini dianggap sulit diperoleh apabila bekerja di kota-kota besar lainnya. Menurut informan, di daerah yang aspek pendidikan belum menjadi perhatian, peluang untuk meningkatkan karir justru lebih cepat. Hal ini terbukti dengan pengangkatan

para dosen dengan status dosen tetap kurang lebih tiga tahun setelah mengajar di universitas swasta tersebut. Menurut informan, promosi seperti ini belum tentu diperoleh apabila mereka mengajar di kota-kota besar lainnya. Kondisi ini yang juga membuat mereka bertahan untuk tetap menjadi dosen di Kota Sorong, meskipun ada tawaran untuk mengajar di daerah lain di Pulau Jawa. Terlebih lagi saat ini Indonesia bagian timur mendapat prioritas dari pemerintah pusat untuk dikembangkan 16 aspek pendidikannya. Hal ini semakin memperkuat keputusan mereka menjadi pendidik di Kota Sorong ini.

Hal yang kurang lebih sama juga disampaikan oleh informan migran yang berkecimpung dalam sektor jasa perbankan. Menurut penuturannya, hal yang mendasari dirinya memutuskan memilih Kota Sorong ini sebagai tempat kerjanya yang baru adalah karena pertimbangan peluang untuk memperoleh promosi karir yang lebih cepat. Promosi tersebut dapat diperoleh dalam kurun waktu kurang lebih dua tahun bekerja di Sorong. Seperti halnya dengan para dosen, informan beranggapan bekerja di Kota Sorong lebih ‘enak’ daripada bekerja di Jawa karena memiliki peluang yang lebih besar untuk memajukan sektor perbankan yang diasumsikan masih jauh tertinggal.

Latar belakang migran berdasarkan tahapan ‘*life-course*’

Proses pengambilan keputusan migrasi tenaga kerja berpendidikan tinggi dapat dikatakan kompleks. Berbagai faktor saling mempengaruhi keputusan individu untuk bermigrasi. Dalam sebuah model yang dikembangkan oleh De John dan Fawcett (dalam Alushi dan Ordonez, 2016) dijelaskan bahwa keinginan bermigrasi merupakan hasil dari sejumlah keperluan yang diharapkan oleh aktor yang bersangkutan. Ada beberapa hal di luar kesempatan ekonomi dan pasar kerja yang ditengarai dapat mempengaruhi keputusan aktor, misalnya karakteristik individu, nilai budaya dan sosial, kemampuan menghadapi risiko buruk. Oleh karena itu, untuk mendalami perilaku migrasi memperhatikan juga tahapan *life course* dengan penekanan pada tiga aspek yaitu *migration trajectories*, *professional trajectories*

dan *socio-familial trajectories*. Ketiga aspek *life course* tersebut ditengarai memiliki peran yang cukup besar dalam memengaruhi keputusan migrasi. Keinginan untuk bermigrasi dapat menjadi semakin kuat apabila individu memiliki latar belakang sejarah migrasi yang cukup panjang (sejak kecil sudah terbiasa mengikuti orang tuanya),

Latar belakang pengalaman bermigrasi sebelumnya, baik karena mengikuti penempatan orang tua di luar daerah maupun karena alasan melanjutkan pendidikan tinggi, juga memainkan andil dalam pembuatan keputusan untuk melakukan perpindahan antarwilayah. Apabila melihat pada *migration trajectories* terlihat adanya hubungan yang kuat antara kebiasaan berpindah-pindah tempat dari satu daerah ke daerah lain, baik untuk sekolah, kuliah, kerja, dengan proses pengambilan keputusan untuk bermigrasi ke Kota Sorong. Seperti yang disampaikan oleh seorang informan migran bahwa melakukan migrasi antar daerah merupakan hal yang biasa saja karena dirinya sudah terbiasa berpindah-pindah tempat semasa sekolah-kuliah. Dia hanya membutuhkan adaptasi yang tidak lama (sebulan sampai dua bulan) untuk dapat menyesuaikan diri dengan tempat tinggal maupun lokasi kerja yang baru di Kota Sorong ini.

Untuk mendapatkan gambaran lebih jelas mengenai *migration trajectories*, dapat dibaca kutipan wawancara mendalam April 2018 dengan dua orang migran di bawah ini:

“...jadi sebenarnya kemaren waktu S1 saya kuliah kan di Universitas Negeri Makassar kemudian saya lanjutkan di Universitas Negeri Semarang, alasannya itu atas pertimbangan bahwa kalau di sana saya lebih mampu membedakan kalau di sini atmosfernya seperti ini, kalau di Makassar seperti ini, kalau Semarang seperti ini. Karena kan orang pada berpikir kalau kuliah di Jawa itu atmosfernya lebih wah dalam hal pengembangan ilmu ketimbang masih di Makassar jadi makanya kenapa saya sampai ke Semarang....”

“...kalau Ayah saya dulu pernah penempatan PNS juga di Ternate selama tujuh tahun sama ibu juga. Tujuh tahun di sana terus pindah karena ada kerusuhan, ...saya kecil di sana tapi saya tidak ingat lagi. Dari Ternate pindah ke Surabaya sebentar terus ke Ponorogo lagi karena sekolah. Saya sekolah dari SD sampai SMA di Ponorogo,

karena ingin sekolah D3, pindah lagi ke Jakarta dan untuk S1 pindah ke Semarang di Untag....”.

Latar belakang migran yang juga mempunyai peran dalam keputusan untuk migrasi adalah *professional trajectories*, yang mencakup gelar akademik yang dimiliki, bidang studi, lapangan, dan status pekerjaan. Apabila melihat pengalaman para migran yang memiliki latar belakang pendidikan tinggi, ada indikasi kuat bahwa gelar akademik, studi, maupun pengalaman kerja, mempermudah mereka mendapatkan peluang kerja di Kota Sorong. Individu yang memiliki modal manusia kuat dapat memiliki akses yang lebih luas terhadap peluang kerja. Pengalaman beberapa migran yang saat ini bekerja sebagai dosen di sebuah universitas swasta di Kota Sorong memperlihatkan bahwa keputusan bermigrasi ke Kota Sorong besar kemungkinan dipengaruhi oleh latar belakang profesi sebagai pengajar/dosen yang selama ini ditekuninya.

Namun, pengalaman migran yang lain memperlihatkan bahwa tidak selamanya kesesuaian bidang studi memegang peranan penting untuk mendapatkan tawaran kerja/ peluang kerja. Namun, pengalaman bekerja yang membuat migran mudah untuk mendapatkan peluang bekerja di Kota Sorong ini. Kutipan wawancara mendalam berikut ini dapat memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai fenomena tersebut:

“.....Dulu, saya ikut mengawasi pembangunan bandara Sorong, sebelum kerja di Daihatsu, selama setahun lebih. Saya pernah juga mengawasi proyek pembangunan jalan trans Papua di Sorong Selatan, di beton jalannya. Kemudian saya mengawasi pembangunan bandara, bagian pengecoran struktur. Jadi saya loncat-loncat, jurusan sekolah mesin tapi kuliah hukum, lulus kerja di kontraktor, langsung pindah ke bagian marketing...” (wawancara April 2018)

Aspek lainnya dari latar belakang individu migran yang juga memegang peran kunci dalam mempengaruhi keputusan migrasi mencakup jenis kelamin, posisi dalam siklus hidup, dan latar belakang sosial ekonomi keluarga. Hal yang paling berpengaruh dalam keputusan migrasi adalah latar belakang sosial ekonomi keluarga, terutama keluarga yang pernah berusaha dan tinggal di Kota Sorong. Sebagian migran menceritakan

bahwa keputusannya bermigrasi didorong oleh kesuksesan orang tuanya atau kerabat ketika berusaha di Kota Sorong ini. Kesuksesan merekalah yang memberikan pengaruh yang cukup besar kepada migran untuk ikut memanfaatkan peluang kerja yang tersedia di kota Sorong ini.

“.....Adik saya yang lebih dulu ke Sorong. Sebenarnya yang memotivasi saya ke Sorong itu kakak ipar. Adik saya sudah tinggal di Sorong selama 5 tahun... ipar sudah terlebih dahulu tinggal di Sorong. Dulu dia bekerja di Toyota, sekarang dia bekerja seperti saya, Cuma yang dia dapat sekarang, sudah bisa beli mobil, sama rumah, tambah lagi pergi ke luar negeri. Jadi saya merasa iri dengan dia, kalo dia bisa berhasil seperti itu, saya juga bisa”. Pikiran saya ke dia terus, kalo dia bisa maka saya juga harus bisa.....”. (wawancara April 2018)

Tradisi merantau juga memiliki pengaruh yang cukup besar dalam pembuatan keputusan bermigrasi. Seperti pengalaman beberapa migran, keputusannya bermigrasi juga dipengaruhi oleh dorongan dari orang tuanya untuk mencari pengalaman di luar ‘kampung halaman’. Hal ini sangat ditekankan khususnya kepada anak laki-laki, bahwa mereka harus membuktikan keberhasilan dirinya dengan cara merantau. Bagi masyarakat Bugis dan beberapa masyarakat lainnya di Indonesia, seperti orang Minang, tradisi merantau ini sepertinya merupakan hal yang prinsip dalam ‘*life cycle*’ kehidupan mereka. Ukuran kesuksesan tidak diukur dari keberhasilan di kampung sendiri, tetapi justru di kampung orang lain. Hal inilah yang kemudian mendorong sebagian migran untuk keluar daerahnya untuk menunjukkan kepada keluarganya bahwa mereka mampu memperoleh kesuksesan di luar daerah. Hal ini seperti yang disampaikan oleh dua informan migran sebagai berikut ini:

“....Ketika pindah ke Sorong, direstui oleh orang tua juga, sebagai anak laki-laki selain harus bisa merantau, anak laki-laki harus juga tahu bagaimana kampung orang lain....” (wawancara April 2018)

“....Awalnya itu pak, motivasi dari orangtua itu bahwasannya setelah saya selesai dari S2, setelah selesai S2 beliau katakan kalau mau sukses harus merantau, kalau mau jadi orang sukses harus merantau, dan prinsip orang Bugis katanya begitu. Prinsip orang bugis, tidak sukses

dikampung sediri tapi sukses dikampung orang lain. Walaupun sampai sekarang ini belum sukses ha ha ha...” (wawancara April 2018)

DISKUSI

Ada dua hal yang didiskusikan, yaitu perilaku migrasi terkait dengan pengambilan keputusan dan dampak migrasi terhadap pembangunan wilayah. Meskipun Papua Barat merupakan daerah yang berada di luar pusat pertumbuhan ekonomi utama, namun yang menarik untuk kasus Sorong ini, daerah tersebut menjadi daerah tujuan migrasi tenaga kerja berpendidikan tinggi. Mereka melihat adanya peluang untuk maju di kota ini, tidak saja dari aspek ekonomi tapi juga dari jenjang karir di institusi. Meskipun demikian, menarik untuk dikaji lebih dalam apakah perilaku migrasi tenaga kerja berpendidikan tinggi cenderung sama atau berbeda-beda dalam memutuskan untuk pindah.

Berdasarkan hasil temuan memperlihatkan bahwa beragam faktor memengaruhi proses pengambilan keputusan migrasi dan tidak mudah untuk mengisolasi sebuah faktor untuk menetapkan dasar individu membuat keputusan bermigrasi. Faktor instrumental maupun aspirasi individu, kedua-duanya membawa pengaruh yang cukup besar dalam pembuatan keputusan migrasi oleh tenaga kerja berpendidikan tinggi. Akan tetapi, apabila melihat pengaruh dari *professional trajectories* individu, maka dapat diketahui adanya perbedaan ekspektasi antara kelompok migran dengan latar belakang akademik yang dekat dengan dunia pendidikan dengan kelompok migran lainnya yang tidak memiliki latar belakang akademik maupun pengalaman dalam dunia pendidikan.

Pada kelompok pertama terlihat adanya dorongan atau ekspektasi yang kuat untuk melakukan pengembangan diri maupun mengaktualisasikan potensi diri dalam memutuskan migrasi ke Kota Sorong. Keinginan akan pengembangan diri atau aktualisasi diri tersebut lebih dominan daripada sekadar mengejar keuntungan finansial. Berdasarkan hasil wawancara mendalam juga nampak jelas bagaimana kepedulian kelompok migran tersebut dalam hal mendorong peningkatan kualitas pendidikan penduduk asli Papua. Sementara pada kelompok kedua,

keputusan melakukan perpindahan tempat tinggal ke Kota Sorong lebih karena dorongan untuk memanfaatkan ketersediaan lapangan kerja dan peluang ekonomi yang lebih baik. Perpindahan ke Kota Sorong ini juga dapat dikatakan sebagai ‘batu loncatan’ untuk peningkatan karir yang lebih baik di masa yang akan datang. Sebagai tenaga kerja berpendidikan tinggi, mereka memiliki peluang yang lebih besar untuk mengisi lowongan pekerjaan yang tersedia. Peningkatan kehidupan ekonomi yang dialami oleh keluarga, kerabat ataupun teman juga ikut mempengaruhi keputusan mereka untuk migrasi ke Kota Sorong ini.

Perbedaan ekspektasi ini ternyata juga berdampak pada perilaku migrasinya. Pada kelompok migran pertama, kecenderungannya adalah tinggal atau menetap untuk waktu yang lebih lama di Kota Sorong karena ingin mengembangkan potensi diri seoptimal mungkin. Kasus para dosen yang mengajar di UMS memberikan gambaran yang jelas mengenai hal ini. Sebagian dosen yang merupakan migran dari berbagai daerah, mempunyai keinginan untuk mengajar di Kota Sorong sampai memasuki usia pensiun bahkan ada yang kemudian memutuskan untuk tinggal di Kota Sorong. Di antara mereka belum ada keinginan untuk melakukan perpindahan tempat dalam waktu dekat. Mereka memiliki idealisme tinggi untuk mendorong peningkatan kualitas pendidikan para mahasiswanya, khususnya mereka yang penduduk asli Papua.

Sementara perilaku migrasi pada kelompok migran yang kedua memperlihatkan indikasi kuat bahwa mereka memiliki kecenderungan untuk berpindah tempat atau migrasi apabila mendapatkan tawaran kedudukan/posisi yang lebih tinggi daripada yang ditekuni sekarang. Keputusan migrasi sangat bergantung pada informasi yang diperolehnya seperti probabilitas pekerjaan, penghasilan yang akan diperoleh, hingga biaya migrasi. Sebagian besar migran yang ditemui dalam penelitian ini, memiliki kecenderungan hanya menetap sementara di Kota Sorong dan berniat pindah ke kota besar lainnya apabila melihat peluang kerja yang lebih baik.

Selanjutnya, apabila melihat dampak migrasi tenaga kerja berpendidikan tinggi dalam

pembangunan wilayah maka secara umum dapat dikatakan bahwa migrasi tenaga kerja berpendidikan tinggi merupakan bagian penting yang mendorong pembangunan di Kota Sorong. Hal ini dapat terindikasi dari adanya peningkatan *employability* tenaga kerja dan optimalisasi *return of human capital*. Dalam tulisan Malamassam, dkk (2017) pernah disinggung isu *employability* tenaga kerja dan *return of human capital*. *Employability* didefinisikan sebagai kapasitas individu untuk masuk atau melakukan perpindahan dalam pasar tenaga kerja, serta kemampuan mereka untuk memanfaatkan potensi modal manusia yang dimiliki untuk mengakses pekerjaan yang bersifat berkesinambungan. *Employability* dapat dinilai dari pengetahuan dan kemampuan yang mereka miliki, atribut personal yang diperlukan dalam pasar kerja, serta konteks ekonomi dan sosial terkait dengan pasar kerja terkait (DHFETE, 2002 dalam Malamassam dkk., 2017). Adapun optimalisasi *return of human capital* dikatakan dapat berpengaruh terhadap keputusan untuk melakukan perpindahan antarwilayah. Oleh karena perpindahan antarwilayah tidak hanya melibatkan individu dengan modal manusia (*human capital*) tertentu, tetapi juga memerlukan modal finansial dalam proses perpindahan yang dilakukan dan kadang juga disertai keberadaan jaringan sosial di daerah tujuan.

Pada beberapa kasus yang ditemui tampak jelas bagaimana seorang migran dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja yang tinggi, tidak hanya memiliki peluang untuk menentukan penempatan dirinya di Kota Sorong, tetapi juga mendapatkan promosi kenaikan jabatan setelah dua tahun menduduki penempatan di kota ini. Selain itu, dengan pengalaman dan keahlian yang dimiliki dalam hal manajemen perbankan, ia juga mampu untuk mengembangkan lingkungan bisnis perbankan menjadi lebih profesional dan mendapat kepercayaan dari para klien. Wilayah kerjanya juga tidak hanya terbatas pada Sorong, atau daerah-daerah lainnya di Papua Barat, tetapi juga sampai ke kota-kota lainnya di Provinsi Papua. Kesempatan melakukan mobilitas akan menjadi semakin sering, yang artinya potensi untuk membangun jejaring sosial atau kerja lebih luas lagi. Dengan modal manusia tinggi (pengalaman kerja, pengetahuan

dan kemampuan tinggi) ditambah lagi jaringan kerja yang sudah dibangun dan dibina di berbagai daerah, kemungkinan besar mudah bagi aktor yang bersangkutan untuk memutuskan melakukan perpindahan antarwilayah memanfaatkan peluang yang lebih baik lagi.

Migran dengan tingkat pendidikan tinggi, juga memiliki perilaku yang lebih strategis dalam memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Mereka juga lebih mampu memprediksi perkembangan Kota Sorong ini dimasa yang akan datang. Sebagian besar menganggap kota ini sebagai 'pintu gerbangnya' Papua, memiliki potensi untuk berkembang pesat dan kesempatan ini dimanfaatkan oleh sebagian migran untuk mencari alternatif tambahan penghasilan. Hal ini misalnya dapat dilihat pada kasus beberapa migran yang selain bekerja di kantor juga memiliki kemampuan (modal finansial) untuk mengembangkan bisnis kuliner. Sebagian migran berpendapat bahwa menggantungkan diri hanya pada satu sumber penghasilan saja di Kota Sorong sangatlah berat, harus ada alternatif usaha lainnya yang dilakukan sebagai tambahan penghasilan. Dalam konteks Kota Sorong, bisnis kuliner dianggap sangat menguntungkan dan memiliki peluang untuk maju pesat dibandingkan bisnis lainnya.

Migrasinya tenaga kerja berpendidikan tinggi ke Kota Sorong diharapkan tidak hanya memberi kesempatan kepada kelompok pendatang dapat memanfaatkan pasar kerja secara optimal, namun keberadaan pendatang harus juga dapat memberikan dampak positif terhadap peningkatan produktifitas penduduk asli Papua. Pembangunan Kota Sorong yang berfokus pada sektor jasa menyediakan peluang kerja yang sangat besar di masa yang akan datang dan kesempatan ini harus dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin oleh setiap penduduk dalam usia produktif. Pemerintah Kota Sorong dapat mempersiapkan sejumlah langkah strategi memperkuat pendidikan dan akses pelatihan kerja untuk menyiapkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing kuat.

KESIMPULAN

Hasil studi ini menunjukkan pentingnya memahami migrasi tidak sekadar sebagai suatu

proses linear hanya untuk kepentingan ekonomi karena dari penelusuran *socio-familial trajectory*, *migration trajectory* dan *professional trajectory*, memperlihatkan bahwa faktor-faktor non ekonomi juga berpengaruh dalam pembuatan keputusan migrasi. Keputusan individu untuk melakukan migrasi tidak hanya dipengaruhi oleh satu/ motivasi, tetapi beragam faktor turut memotivasi pengambilan keputusan.

Pelaku mobilitas penduduk berpendidikan tinggi memiliki pilihan yang lebih luas untuk aktualisasi diri. Sebagian tenaga kerja migran berpendidikan tinggi memandang kepindahan mereka ke Kota Sorong sebagai 'batu loncatan' untuk peningkatan karir ataupun untuk membangun jejak rekam pekerjaan yang lebih baik. Keberadaan pendatang dengan sumber daya manusia yang lebih berkualitas dan memiliki daya saing tinggi ini, diharapkan tidak menimbulkan kesenjangan sosial yang berpotensi menimbulkan konflik dengan penduduk asli Papua. Oleh karena itu, penting untuk melakukan kajian lebih lanjut yang dapat memberikan pemahaman yang lebih dalam tentang peran internal migrasi dalam peningkatan daya saing tenaga kerja dan pembangunan wilayah.

DAFTAR PUSTAKA

- Alushi, A. dan Johnattan Ordonez. (2016). *Migration and Decision-Making: The Role of Human Capital under a Rational Choice Approach*. Diakses dari <https://aperitivoaccademico.files.wordpress.com/2016/03/alushi-ordonez-migration-and-decision-making.pdf>
- Balaz, V., Williams, A.M., Fifekova, E. (2014). Migration decision making as complex choice. Eliciting decision weights under conditions of imperfect and complex information through experimental methods. *Population, Space and Place* (2014 online) DOI: 10.1002/psp.1858
- BPS. (2016). *Statistik migrasi Papua Barat: Hasil survei penduduk antar sensus 2015*. Jakarta: BPS.
- Dekker, R. dan Engbersen, G. (2012). How social media transform migrant networks and facilitate migration. Retrieved from <http://www.godfriedengbersen.com/wpcontent/uploads/Working-Paper-IMI-De>
- Diminescu, D. (2008). The connected migrant: An epistemological manifesto. *Social Science Information*, 47(4), 565-579.

- Hidayati, I. (2017). The Role Of Social Media On Migration Decision-making Processes: Case of Indonesian Student in University of Groningen. *Jurnal Studi Pemuda*, 6(1), 515-526.
- Hu, X. (2012). China's' new generation' rural-urban migrants: Migration motivation and migration patterns. *Migration Information Source*.
- Johansz, D.A., Sela, R.L., dan Tilaar, S. (2017). Perkembangan permukiman di Pulau Doom Kota Sorong. *SPASIAL*, 4(1), 91-102.
- Klabunde, A. & Willekens, F. (2016). Decision-Making in Agent-Based Models of Migration: State of the Art and Challenges. *Eur J Population* 32: 73-97. DOI 10.1007/s10680-015-9362-0
- Kennan, J dan Walker, J.R. (2012). Modeling Individual Migration Decisions. Diakses dari <https://pdfs.semanticscholar.org/def9/00d-22c47af135e1b4ac786f47e04b9cf2326.pdf>
- Malamassam, M.A., Romdiati, H., Noveria, M., dan Setiawan, B. 2016. Migrasi penduduk usia muda dan modal manusia di Kabupaten Sleman, Provinsi D.I. Yogyakarta. *Laporan Penelitian DIPA*. Jakarta: P2 Kependudukan LIPI.
- Malamassam, M.A., Latifa, A., Setiawan, B., Hidayati, I. & Romdiati, H. 2017. Optimalisasi modal manusia tenaga kerja melalui migrasi: Kasus Kota Batam. *Laporan Penelitian DIPA*. Jakarta: P2Kependudukan LIPI.
- Raharto, A. (2017). Pengambilan Keputusan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Perempuan Untuk Bekerja Di Luar Negeri: Kasus Kabupaten Cilacap. *Jurnal Kependudukan Indonesia*, 12(1), 39-54.
- Sukandar, S.C. (2017). Tinggalan kolonial di Pulau Doom. *Jurnal Penelitian Arkeologi Papua dan Papua Barat*, 4(1), 29-41.
- Trachtman, J. P. (2009). The international law of economic migration: Toward the fourth freedom. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute..
- Van Hear, N. (2010). Theories of migration and social change. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(10): 1531-1536.

MIGRANTS AS A PROMINENT ASPECT THREATENING LOCAL PAPUANS

Hatib Abdul Kadir

Departemen Antropologi, Universitas Brawijaya

E-mail: hatibabdulkadir@ub.ac.id

ABSTRAK

Riset ini mengeksplorasi migrasi internal orang Indonesia ke Papua. Migrasi internal tersebut dalam dua bentuk. Pertama migrasi yang diinisiasi oleh pemerintah melalui transmigrasi, dan kedua migrasi sukarela dengan keinginan dari migran itu sendiri. Implikasi dari migrasi secara massif dan berkelanjutan ini adalah perubahan demografi secara signifikan di Papua. Orang lokal Papua menjadi minoritas baik secara jumlah dan akses mereka di ekonomi. Riset ini dilakukan di Sorong Raya, meliputi Kota Sorong dan Kabupaten Sorong. Dua wilayah ini secara signifikan menunjukkan dominasi migrasi di bidang ekonomi dan meminggirkan orang lokal Papua. Riset ini juga melihat response orang Papua terhadap dominasi migran tersebut.

Kata Kunci: *migrasi, dominasi, ancaman, orang lokal Papua*

ABSTRACT

This research explores the internal migration of Indonesian people to Papua. Internal migration is considered in two types. First, migration which is initiated by the government through transmigration. Second, voluntary migration in which migrants have their own desire to migrate. The implication of massive and continued migration is a significant demographic change in Papua. Local people in Papua become minorities in terms of numbers and economic accesses. This research was conducted in Sorong Raya encompassing Sorong City and Sorong District. These two regions significantly denotes the dominance of economic migration which marginalizes local Papuans. This research also observed local people in Papua's responses towards migrants domination.

Keyword: *migration, domination, threat, local Papuans*

INTRODUCTION

This research examines the encounters between migrants from Sulawesi Island (Butonese, Buginese, Makassar, and Torajan) and from Java with local Papuans (OAP/*Orang Asli Papua*). In this research, I examine the malleability of majority-minority status and how transforming into a minority can raise anxiety and fear. In West Papua Province, Sulawesi migrants already outnumber Papuans. The issue of migrant and indigenous is fraught because it has become a critical part of political narratives. The Free Papuan Movement (OPM) and local Papuans not necessarily affiliated with OPM feel swamped by migrant communities from outside. This paper is a continuation of my focus research on inter-ethnic relationships and contentiousness between resident migrants from Sulawesi and Java Island with local Moluccans. Generational migration to

Seram Island, Moluccas Province, has reached a point where they are now becoming a very strong majority. In Seram Island, the Butonese migrants from Sulawesi can become a majority of up to 90% of population, but they have no representation in customary village councils and they do not have a right to own land because the traditional village head (*raja*) has control over land rights through customary institutions (Kadir, 2017).

This article is different from many migration studies portraying migrants as holding a lower place in the hierarchy of social interactions compared to their host society (Amin, 2013; Goldin, 2012). My research indicates that the number of migrants from Java and Sulawesi to Papua is growing rapidly. This fact shows that the composition of majority and minority is infinitely malleable, which evolves with demographic changes.

The definition of “migrant minority” is not static. Migrants in Sorong City of West Papua Province, for example, were a minority in the 1970s, but after a few generations, they have become the majority. In 2010, in four areas of Papua: Kerom, Merauke, Nabire and Sorong, Javanese have also become the largest single ethnic group and outnumber Papuans. To some extent, the feeling of being marginalized by migrants influences the belief that local Papuan’s way of life and their identities are being overwhelmed by the flow of migrants. This paper, therefore, explores the close networking among the migrant groups, which has not only allowed migrants to extend market links among the groups but also has limit opportunities for Papuan employment in private sector activities. Migrants prefer to employ people from the same ethnics or same relatives, who are regarded as reliable and work harder. The Papuan faces extremely difficult to access private sectors and market trade. In the urban area, the marginalization has made local Papuan work in informal jobs, from parking helpers and coolie in the port.

Papuans can be described as *Orang Asli Papua* (OAP) and *Orang Papua*. The former definition refers to the native Papuan and the latter term refers to the second generation of migrants who were born and raised in Papua. They have the same character as the Papuans and have the same habitus, dialect, pleasures, hobbies, appetite for food, and lifestyle as the OAP. The rising flow of migrants has reduced the Papuan’s economic proportion, disempowered them in politics, and displaced or dislocated their dwellings. Local Papuans will not only be left behind from the economic development in West Papua, but along the way, they will also become a minority. In 2010, Javanese was the biggest ethnic group in West Papua at 14%. Buginese was the second-largest migrant group (5,32%), followed by Ambonese (4,37%) and Butonese (4,13%). Compared to Papua Province, West Papua Province is more polarized as the numbers of migrant groups in every regency are almost equal to that of the local Papuans, except for two regencies, Tambraw and Maybrat, where the Javanese are only 0,36%.

Ethnic relations are about competition and cooperation that come together in an urban area. In examining both perspectives, I question how migrants and local Papuans deal in the struggle over limited access to land and urban spaces. The consequences of migrants using State capacities to support their human rights as full Indonesian citizens has resulted in full contestation with the local Papuan identity. If the right to freedom of movement or mobility is a fundamental tenet of liberal democracy as argued by Kymlicka (1996), what kind of measure can be put in place to guarantee the rights of both migrant societies and indigenous Papuans without somehow compromising the notion of justice in a liberal democratic society? During the contestation in urban areas, how both migrants and local people develop their rights? Or in other words, how the local Papuan response to the rapid numbers of incoming migrants? How *adat* institutions overcome local people’s feelings who are threatened and marginalized by the wave of migrants and development that disadvantage them?

SITE AND RESEARCH METHODS

This paper is based on the research that I conducted for three consecutive years in Sorong City, West Papua Province. The first fieldwork was in December 2017. One year later I continued the research back to the same town in December 2018 and the last visit was on July 2019. To grasp a migrant’s point of view, this research used structured interviews with the heads of migrant group associations, specifically migrants from Sulawesi and Java. I also conducted unstructured interviews with various ethnic migrants who work in formal and informal capacities. This research is important to show that migrants are also trying to adjust and manage their position with local people. Migrants create their sense of belonging in the places where they live, even though they are considered outsiders (*pendatang*). To grasp the local society’s point of view, I used structured interviews with the heads of the customary institutions (*lembaga adat*), which are located in Sorong City (Kota Sorong) and some of the interviews are also conducted in Sorong Regency (Kabupaten Sorong). Finally, I

conducted unstructured interviews with various human rights and ecological activists based in Kota Sorong.

During my preliminary research in December 2017, one of the most obvious views that can be observed when in Sorong, is the domination of migrant entrepreneurs in land transportation. Migrant entrepreneurs dominate business from the airport, seaport, bus station, market, and even work as hotel drivers. The transportation owners are Torajan from North Sulawesi, Butonese from South East Sulawesi, and the Moluccans. Migrants living in the town for over two decades in these cities have witnessed that local Papuans working in formal jobs have been wiped out. The lack of experience and skills in new kinds of industrial jobs, service, and commercial activities has been a major obstacle for local Papuans to participate in urban job competitions. Shop employees, hotels, restaurants, transportation jobs, shop owners, artisans, marketplace traders, and free enterprise are mostly sought by people from Java, Toraja, Buton, Makassar, and Moluccas. These are second or third generation migrants who have moved from other regencies in Papua, but they are more educated compared to the local people. The pattern of migration has contributed to the exclusion of the local urban workforce who consequently have to move to rural areas. It appears that indigenous people dominate as farmers in the rural areas and the migrants control commercial trade and service jobs in the urban areas.

Since 2000, the number of migrants has increased very rapidly as soft and physical development has brought many laborers from outside Papua. The flow of current migration has led Sorong to be the densest city in the West Papua Province. In 2010, the population was 192,000 and in 2020, the population is projected to increase to 261,000 people (BPS, 2015). Even though population data based on ethnic composition is impossible to get, it can be estimated that migrants dominate about 60 to 70% of the population in Sorong City. When I use the word “migrants” here, it refers to the *Orang Papua* and those non-Papuans who work in road and residential construction, transportation, and as

traders in the marketplaces. Since the transmigration program was stopped in 2000 in Sorong, it did not stop the flow of voluntary migration to West Papua Province. It appears likely that old migrants created a chain of migration by encouraging their friends, relations, and neighbors in Java to settle in Sorong.

Two regencies in West Papua Province, Fak Fak, Sorong and the City of Sorong, have more than 50% migrant groups. In the City of Sorong, there are only 29,93% Papuans and the largest migrant group is the Javanese (13,79%) (Aris Ananta et al 2010). Even though West Papua and the City of Sorong are very heterogeneous and polarized, no single ethnic group, either from the migrant group or local group, is the same size, which can possibly lead to ethnic antagonism. The migrant populations outnumber the local Papuan population, especially in the lowland regions close to major cities.

The word “Sorong” comes “Soren” a language from Biak-num for which means “a deep-sea”. But, since the variety of migrant tongues were very difficult to say the word Soren, so Chinese traders, Christian missionaries, people in the Maluku islands, Sangihe Talaud, and Javanese called it “Sorong”. The location of the city of Sorong is right on the bird’s head map of Papua. The northern part of Papua is busier with sea shipping services and commercial trade compared to the southern part. Major cities in the northern part of Papua, Sorong, Biak, and Jayapura experienced with the more rapid growth of urban settlement compared to the southern cities of Fak Fak, Nabire, and Merauke, which has a lower level of commercial activities.

Under the occupation of the Dutch East Indies government, Sorong City began to develop, especially with the discovery of oil resources in this region at the end of the 18th century. In 1935, the Dutch East Indies government established a mining and oil processing company called Bataasfse Petroleum Maatschappij (BPM). The establishment of the oil companies attracted many workers from outside Sorong, both foreign workers from the Netherlands and local workers from various parts of Indonesia. Local workers who came to this area not only come from other

regions in Papua, but also from Sulawesi, Maluku, and Java. Many sites around Sorong has become an area which already attracted migrants to come because of their fish and log resources before transmigrant program sites were placed. This condition allows Sorong to ave diverse cultural background. The original inhabitants of Sorong city are Moi Tribe. The Moi people spread from Sorong to Raja Ampat. Moi is the most marginalized people during the development of Sorong City. The majority of them currently lives in the outskirts of Sorong. They work as smallholders and traders.

SPECIFIC AIMS OF RESEARCH

The aim of this project is to examine where Indonesian democracy ends its journey. When migrants in Papua are moving toward majority status, local people feel swamped. My research tries to show that the dominant social contention in Indonesia, besides Muslim versus Christian, is the dominant cleavage between migrants and indigenous people. This case is not only a limited case in Papua, but it also occurs across other regions in Indonesia. Local communities feel threatened, deprived, and disadvantaged by the rapid numbers of incoming migrants. The issue of the migrant-indigenous people remains salient because of the widening economic inequality between them. The contentiousness between migrants versus indigenous shows that the era of decentralization and open markets has not raised a spirit for liberal democracy, but has bred ethnic jealousies and political populism. One consciousness that emerges from the encounter with migrants from outside is that ethnic fragmentation becomes intertwined with race issues. Papuans have defined themselves as Melanesian rather than Malay. This definition of “blackness” becomes an important marker of Papuan identity in seeing themselves as Melanesian Pacific as opposed to Malay and the rest of Indonesia (Rutherford, 2012). For Papuans, race is very much to do with the distribution of resources and the opportunity to access wealth.

In this research, I am also exploring how migrants deal with local people’s threatened feelings of being deprived and disadvantaged by

the rapid numbers of incoming migrants. How do migrants constitute their politics of everyday coexistence in shared spaces of Sorong City? If self-identity is a constitution of a nomadic subject, or a self that is not bound by sedentary logic, but actively constructs itself in a complex internally contradictory set of social relations, as argued by Deleuze and Guattari (1987), in what moments can a migrant be quite Papuan, but somewhat Java or Sulawesi? For migrants, it is a difficult set up to balance between belonging and mobility. The migrants are nomads, but at the same time, they have to be embedded in the fixity of a place.

In exploring the reaction when local Papuans literally became a minority not just in number, but also more importantly in socio-economic terms, I will examine how the local people use *adat* to as a way to negotiate with migrants. Do the customary rights (*adat*) allow control of the land in perpetuity or, should their rights be accrued by the migrant community simply by the fact that they now have majority status? In what ways do local Papuans create a unit of reterritorialization with space and land borders in the face of a migrant community that is now the majority? In this last paper, I will also discuss the current trend of Islamization in bureaucracy and legislations. This condition has threatened local Papuan. They are more being aware that the minority process of their existence soon will not only happened in the informal economies, but also in religion and politics.

MIGRANT’S BELONGING

To explore how place and migration link to the self-subjectivity of migrants, I will rethink grand philosophical concepts on territorial identity and belonging (Deleuze and Guattari, 1987). Deleuze’s ideas on the nomad, as supposed the migrant, do suggest that the place and sense of belonging must shift and change. The territorialized poles, which are rigid and stable, become reterritorialized, fluid, and undetermined. This corresponds to the malleability of majority and minority, which indicates that all things can change to become anti hierarchy and demarcation. Likewise, migrants were a minority after migration to a new location,

but after a few generations, they become the majority. To explore how local people respond to the wave of migrants and their belonging, I use the key concept of “collective affect”. Affect can lead to collective political and social alliances (Rutherford, 2016). Being marginalized is a public feeling experienced by local communities (Ahmed, 2004; Rosaldo, 1984). From the local perspective, my research will explore how local communities produce the same structure of feelings when they are marginalized because of the instability and deterritorialization of urban space. Emotions can move outward toward other subjects who face the same narration of being threatened by the coming domination of others.

In reference to ethnic and religious affiliation and geographic origin, I use the notion of ‘belonging’. The notion of belonging that I will develop in this research is that belonging that runs along three axes. *First*, at the level of belonging as a strategy, a person that is inclined to align with a certain ethnic identity can bring economic returns, political advantages, and/or social prestige. Ethnic names, ethnic identity, family clans, realistically, can mobilize people to upgrade into a certain level of rank in the exchange relationship.

Second, in this research, I also demonstrate that the motivation for belonging is not just to construct fine memory of a place where people dwell, but also to get more political or economic power. I propose the merging of belonging with affect, passion, and experience that goes beyond feelings which are reflected when people embody their pre-subjective sentiments (Mazzarella, 2009: 291-309). By making practice into gatherings, organizations, and various emergent social orders associated with their identity background, the scope of affect goes beyond the emotive domain. It reaches to the collective memory and communal sense. Thus, belonging is not just related to emotions of a origins of place, but it has to do with a strategic way to gain power resources and political economic resources.

For migrants, place and belonging have shifted over time. Identity can be very messy and fluid.

In the post-decentralization era 2008, the second and third migrant generations have begun to realize that ethnic identity matters. As in my previous research in Moluccas Island, democratization based on “one man one vote” has spurred migrants to elect their own local leaders, legislators who can accommodate their economic interests. Through electoral politics, migrants can create their sovereign spaces in urban spaces, such as marketplaces, to block against the domination of failed local Papuan class traders. The solidification of ethnic belonging comes even more in question when, in an attempt to be recognized as citizens of Papua, migrants create stories about their “poetics of place” in their lives, their memories of their struggling frontier parents who occupied Papua under the command of First President, Soekarno in 1963. These narrations demonstrate that migrants in Papua have a greater sense of belonging to Papua rather than to their own origins in Java or Sulawesi. Nonetheless, although migrants have this sense of belonging to Papua, it does not permit them to be easily accepted as ‘Papuan’ given their involvement in trade and as tenants for the cash crops that inherently make them seen as “outsiders”.

Third, material belongings are always unstable objects. Shops, marketplaces, and land become the central objects in the making of politics and building ethnic sovereignty. These materials often become the object of contention between ethnic groups. People see land, marketplaces, shops as the sources of exploitation and inequality. Therefore, these places were often the first to be plundered and burnt when the riots broke out. ‘Belonging’, therefore, is a living identification that is dynamic and tied to temporality according to social and political conditions.

To build their belonging in Sorong city, migrants know how to organize networks between the old and the newcomer outsiders. They come to the marketplace first as that is their “pond” of livelihood. On the contrary, local people have a different meaning to the ‘marketplaces’. To them, market exchanges are not necessarily carried out in the marketplaces. Local Papuan define market as any place located in a lively place (*tempat ramai*), which can be along the village road

or at the intersection. On the contrary, migrant construct marketplace should be centralized in one district of a town and consist of various shops and kiosks. The centralized marketplace makes migrant easier to consolidate their entrepreneurial networks and the search for information (Geertz, 1978). The ability of migrants to create a market chain from producers, distribution, and selling have displaced local Papuan involved in the trade. It has been a familiar issue that in the retail trade, local Papuan have relatively lack of accurate of price information, lack of bargaining skill, maintaining the quality between price and commodity (Manning and Rumbiak, 1989: 27).

If we break down, migrant ethnics in Sorong have their own specific expertise. Sundanese dominate selling small scale cloth, curtain and linen. Madurese are mostly working in the service such as barbershop, and Javanese are mostly farmers. Specifically, people from Lamongan, East Java, they dominate selling seafood. The biggest migrant from East Java is from Banyuwangi, which making sea food network eatery throughout Sorong. They even create organization called *Ikawangi* (Banyuwangi Residents Association). Another ethnic, specifically Butonese, and Torajan from Sulawesi dominate working in public transportation service. These Sulawesi migrants also establish their ethnic organization, KSS (The Big Family of South Sulawesi) and KKST (The Big Family of South East Sulawesi). These Sulawesi people mostly are shop owner selling clothes in wholesale and retail.

Since 2015, members of ethnic migrant association increase like a mushroom during the rainy season. The prominent organizations are *Ikawangi* (Banyuwangi Family Association), HKSS (South Sulawesi Harmony Association), and the biggest organizations is IKASWARA (The association of Javanese, Sundanese and Madurese). These migrant associations mostly consist of farmers and traders. IKASWARA sets the major of Sorong City as the Pembina (elder members) that functions to give advice to the group in order to build harmony between migrants and local Papuan. This group run based on *swadaya* or autonomic organization because they do not get the fund formally from

the government. However, IKASWARA can get any informal funding from migrants who also work in formal bureaucrats. The Javanese can be elected also because some of the Javanese richest retailers in Sorong support the fund. These rich merchants own big supermarket and pharmacy in Sorong. Successful stories of traders that I interviewed were typical. They came first to Sorong and started their business by working in informal sectors, working in house construction, coolies, hawkers, and street vendors. Along the time, they can develop their business and becoming shop owners. When their business growing bigger, they start to plan allocating their money to become a political candidate or nominate someone else who has the same ethnic background, so that when the candidate wins, the funder still can get benefit to expand their business license.

On August 4, 2019, IKASWARA celebrated their 20th birthday that born in Sorong. The organization was established as an effect of reformation in 1999. It was initiated because one Javanese, a motorcycle taxi driver, was killed in the midnight of the night. This man was going home in the night and bump into several young men who were chased by officers because they were suspected to raise a morning star, a Papuan independence flag, in the evening, 5 pm in THR (People's Amusement Park), in Sorong. These suspected young Papuan then took the backlash when they bumped into this Javanese motorcycle taxi driver. He got molested and die. By tomorrow, groups of Javanese men asked the support from the head of military regional staff who is also a Javanese. Then hundreds of Javanese came to the Chief of Police of Sorong who is also a Javanese from Malang City. The Javanese also asked one chief editor of Sorong Express, one of the prominent local newspapers to publish about murder. Since then, the Javanese were more realized that they can make their ethnic networkship in Sorong if they got any trouble.

I met Pak Reog one important administrator at IKASWARA. He is a man from Trenggalek, East Java. Besides developing his retail business, he also concerns on social and cultural activities. Pak Reog claims that the members of IKASWARA reaches to 24,000 (twenty-four

thousand) active and inactive members, which include people who do not register, specifically those who work as informal traders and work in house construction. For Javanese himself, there is about 6,000 (six thousand members). However, there are only about 80 (eighty) people who actively involved in the organization. In Sorong, these persons paid monthly social gathering or called *arisan*. Each member is obligated to contribute to principal fee (*iuran pokok*) and obligatory contribution (*iuran wajib*). Each member is charged for *iuran pokok* for 50 thousand per month. While the rest are called passive members (*anggota pasif*). To run the ethnic organization, the members are required to attend regular meetings every month and have a disciplinary to pay membership dues and obligatory contribution. To local Papuan, they have their own values in paying obligatory. Rather than allocating their money to ethnic social organization, the source is exchanged to fund their family's life cycle ceremonies, such as birth ceremony, wedding, funerals and most importantly is customary fines (*denda adat*). Compared to the local Papuan who do not create their ethnic social organization in Sorong, the migrant can maintain an ethnic social organization to constitute their people. The migrants believe that through an ethnic organization, such as IKASWARA they can govern the people and build their connections to the local government.

IKASWARA is an organization whose members I interviewed the most. This organization gather three different ethnic background of Javanese, Sundanese and Madurese. These three ethnics have a different language and cultural rituals even though they are geographically sited next to each other. The members of IKASWARA in Sorong are mostly dominating agriculture sectors, from production, distribution to the selling. Migrant control the supply of seeds, pesticide, and fertilizers for agriculture. To coordinate among the members, this association also have cooperative agriculture, which covers from agriculture to stock husbandry. IKASWARA based in Waisai for example, the capital of Raja Ampat, they have one thousand and two hundred members. These numbers are not to include for those new traders (hawkers, street vendors) who come to Raja Ampat only for temporary seeking

money. Migrant traders are more seasonal to stay in one area. The old migrants usually sell the space to other migrant vendors when they need to move to another area. On the contrary, farmers are more settled in one area, so they are easy to record.

In the social level, migrants build their own clusters and communities. They also have their own social practices and pleasures that different from OAP. The social activities are conducting mass circumcision, food bazaar, health services, service of making new ID card (KTP). By conducting these social activities, the Javanese then can know each other among them and also importantly they can build networks with those who work in the formal sector jobs, such as military, police, journalist, doctor, pilot, head of the airport, head of the irrigation office. IKASWARA indeed tend to build their network relations to the upper-middle level rather to the bottom ground. With the local Papuan, they create a connection with *tokoh agama (Toga, tokoh agama)* and public figures (*Tomas, tokoh masyarakat*). IKASWARA is growing bigger since they form a cooperative, which not only works in coordinating production to distribution of agricultural products but since these three ethnics have the same religious background, Islam. They can undergo routine recitation (*pengajian*). From there, they build social security and solidarity. The organization back up people who are sick. The money is taken from the cooperative's money dues.

Electorate democracy makes people aware of their numbers based on ethnic or religious background. Realizing that migrant's numbers are many, they also consolidate their power into an electoral democracy. The aim is to select their representative either in the local legislative or propose a candidate for major or regent. Ethnic group association such as IKASWARA and KSS are informally and culturally getting the support from the major who have the same ethnic with them. The vice-regent of Kabupaten Sorong is an East Javanese from Trenggalek, while the vice mayor of Kota Sorong is a Bugis descent. These positions have politically significant for migrants. This ethnic organization can ask funds or facilities if they hold a cultural or social event, they get support from the vice major or migrant legislative member.

CONDITIONS THAT SHAPE MIGRANT MAJORITY

The first migrants to the Papuan province from 1962 to 1969 were mostly connected with security forces (Aditjondro, 1984). In 1968, there were about 13,337 public servants in Irian Jaya province and 4,150 were migrants. This number was mostly Trikora staff (Garnaut and Manning, 1974). During this time, migrants also dominated administrative, managerial, professional, and technical positions. The number of Trikora officers in 1971, both from the army and police, was 2,429 (Upton, 2009). The ability of migrants to create a market chain among producers, distribution, and selling have displaced local Papuans involved in trade. It has been such a familiar issue that in retail trade, local Papuans have a lack of relatively accurate price information, a lack of bargaining skills, and an inability to maintain the quality between price and commodity (Manning and Rumbiak, 1989: 27). In addition, during the Dutch era, prices in Papua were fixed and this caused the local Papuans to be inexperienced with haggling as the migrants did (Aditjondro, 1986, 71). This different experience becomes problematic when local people meet in the market who tend towards open negotiation on the price.

In the early months of 1963, after the integration to Indonesia of the Butonese and Torajan, migrants from Sulawesi were prominently working in fishing and timber enterprises. These migrant numbers were followed by Buginese traders and self-employed urban people from Makassar (Aditjondro, 1986; Manning and Rumbiak, 1989). In the mid-1980s, the Sulawesi migrants that had gone to Papua already reached 50,000 to 70,000 and their net wages were relatively higher than their income wage in their place of origin (Aditjondro, 1986; 14-15). They largely worked in the private sector as a large majority of them had only graduated from senior high school. A high proportion of Moluccan migrants to urban areas in the 1980s worked as civil servants and military personnel (Manning, 1987: 42).

In 1977 during the New Order, Suharto's government created demographic engineering called transmigration to Papua Province¹. The

¹ In 1986, there were about 24,422 total households of transmigrants settled in Papua Province (Irian Jaya).

Javanese ethnic group that comes from the most populous island in Indonesia became the target for the transmigration program. The transmigration program (*program transmigrasi*) was a continuation by the Indonesian government from the Dutch colonial government. The purpose of the program was to move landless people, mostly from Java, to the less densely populated areas of Indonesia so that poverty and overpopulation on Java could be reduced. Some of the areas that were targeted by transmigration include Sorong and Manokwari in West Papua Province, and Jayapura and Merauke in Papua Province. Sorong had the largest transmigration in 1980 (3778 transmigrants) and is the region where a majority of transmigration occurred. Others include Jayapura (3651 transmigrants) and Merauke (2165 transmigrants) (Upton, 2009: 302). Since 1990, the majority of the population in Papuan cities have been migrants. It can also be seen that most of the migrants live and work in urban sectors, while most of the indigenous people work as farmers in the rural areas (Upton, 2009: 290). The low level of urbanization among local Papuans shows that they do not have many opportunities to work in the non-agricultural sector because of their low-levels of education. In Sorong, the majority of the population (58%) were migrants, while 42% were non-migrants (Bandiyono and Suharto via Upton, 2009: 296). The second and third generation migrants were more likely to move to Sorong City, rather than return to their original areas or the first placement of their parents in other parts of Papua. During the New Order regime (1966-1998), migrants held substantial positions in the civil service, local legislative bodies, and key administrator positions in the levels from regency to province.

Studies have historically described the expansion of transmigration programs during the New Order that significantly impacted the demographic composition of migrants to local people (Tirtosudarmo, 2007). The children born from transmigration increase more rapidly than those from local Papuans. The latter suffer from higher infant mortality because of the high rates

Sorong had 6708 households and was the second largest receiver of transmigrants after Merauke (Manning and Rumbiak, 1989: 49).

of sexually transmitted disease, low nutrient intake, pollution around mineral extraction areas (mines), and military suppression against suspected Free Movement Organizations (OPM) (Elmslie, 2009). Drawing from the post New Order regime, my research will explore further how various funds from the government during the *Otsus* (*Special Autonomy*) process that have poured since 2001 and the Village Funds (*Dana Desa*) from 2004, have attracted new waves of urban traders and have largely provided jobs for construction teams mainly from Java, Moluccas, and Sulawesi. *Otsus* and *Dana Desa* have led to local people's high consumption and need for housing and roads/infrastructure. Since the decentralization (*pemekaran*) era began in 2001, the number of migrants seeking economic opportunity has grown very rapidly. Their number has increased since opening frontier areas in Papua. New towns, opening the forests, new buildings, and new markets. *Otsus*, which was released in 2001, placed Papua as a special region. The central government assists with billions of monies², which has led to an increase in outsiders coming to Sorong. Migrants mostly work in hotels, house construction projects, and marketplaces. Decentralization has created a new social class. First is the new rich local oligarches who practice nepotism with their family clans. The second class consists of outsiders who dominate micro economies and market exchanges, and the rest are local Papuans who only become the "audience" (*penonton*) of development. As drawn by several studies, decentralization and special autonomy have advantaged many local customary elites who govern through the customary council (Brauchler, 2015; Suryawan, 2017).

In the last discussion of this article, I also found another current threatening aspect, which came from religion. Studies on migration to Papua during the New Order (Aditjondro, 1986; Manning and Rumbiak, 1989) do not illustrate in details of how migration also have implications to Islamization, which increase the threatened feeling of local Papuan who are majority Christians. Since transmigration and migrants came rapidly

² In general, Papua's special autonomy funds in 15 years rose 290.57 percent from Rp1.38 trillion in 2002 to Rp5.39 trillion in 2017 (Gumelar, 2018)

to Sorong, the number of Muslims has also grown very rapidly. Through the 1970s, the Muslim population in West Papua was concentrated in urban areas, especially in coastal regencies such as Sorong and Fak Fak. These Muslim populations are mostly from the vast majority of migrants. The number of Muslims in Sorong City is 146,012, while Christians are 128,392 and Catholics are 24,954 (Department of Religious Affair, Sorong, 2017). In the 1980s, the percentage of Muslims in Sorong was 20%, which was the second highest after Fak Fak. By 2000, this percentage increase had doubled to 40% (Upton, 254-55: 2009).

Migrants also use strategies that are compliant with State projects. The outcome of these strategies has been not only to extend their economic networks, but also to gain some sort of a power-base rooted in ethnicity and religion. In the urban areas, ethnic and religious populism become strategies to push other ethnicities. People are even ready to push others over ethnicity and religion since commercial exchanges and social relations are mixed with all the same terrors as getting power through formal politics. Realizing their large number, Muslim migrant majorities have more power in consolidating their political interests. Since the post-Suharto era, Muslims have become an important force that can compete with Christians. In the latest legislative election in Sorong 2019, the Prosperous Justice Party (PKS), an Islam-based political party, succeeded in winning two seats. Modern Muslims have also successfully developed their university. *Universitas Muhammadiyah* of Sorong is one of the biggest universities and has a total number of more than six thousand students. All of this progress, in Papuan eyes, is seen as "Islamisation", which has made the Papuan people feel threatened.

RESPONSE TO BECOME A MINORITY

As a response to the waves of migrants and their political/economic domination in both the city and regency spheres, the movement of customary rights (*adat*) has reached the point where local elites see being able to reclaim their land as *adat*. I am witnessing that political leaders coopted *adat* leaders in order to restore their old aristocracies.

Both *adat* and political leaders transform minorities into majorities at the local level by creating administrative fragmentation (*pemekaran*), where a new regency is created to separate from the old one. The whole idea, basically, of *pemekaran* is to carve out a new district so that a particular ethnic group can go from being a minority to a majority. The district of Maybrat, which was carved out of Sorong regency, allows the local minority group, Ayamaru, to become the ethnic majority, as well as to separate them from the domination of Javanese migration in Sorong. These administrative processes have helped to transform ethnic minorities into majorities for political and economic gain and to avoid being deprived and disenfranchised by majority migrants.

Some local elites backed up by local legislators set up various *adat* organizations in order to make those claims. Contesting rights issues that emerge is, on the one hand, local people protecting their land through *adat* groups, but on the other hand, some of the migrants, who after all are full Indonesian as well, also claim to have acquired land through legal procedures, but whose ownership is threatened by some of these *adat* claims. Two prominent customary institutions are currently at odds with one another, The LMA (Customary Community Council), which was supported by the central government, has many disputes with the DAP (Papuan Customary Council), which was established through grass roots aspiration (Dewi, 2017). Despite their fracture in struggling over political economic resources, these two customary councils have the same agenda to treat migrants as “outsiders”. DAP often blames LMA for selling lands to migrant traders, whereas for DAP, they plan to rearrange urban space ownership by renting the land, rather than selling it, to the migrants. Local customary establishments also have economic purposes. They do not ask for social recognition from migrants, but rather they tend to benefit or profit from the migrant’s business. Competitions among local people and *adat* groups regarding their resources and land against the coming of migrants becomes a common problem in many parts of Indonesia, which still has no good mechanism to resolve the problem of land disputes. This also

can disenfranchise migrants who secured their land titles. All of these issues raise the question of where justice lies (Jones, 2018).

As a consequence of being marginalized in the marketplace and other private sectors, local Papuan strengthen their positions in public sectors employment. The descendants of migrants are no longer take up a significant proportion in bureaucrat institutions as their first and second-generation who used to dominate to be a civil servant. During the New Order regimes, migrants held substantial positions in the civil service, local legislative and key administrators in the level of regency to province. One interesting example is Pak Edi that represent similar migrant life stories from my interviews. He is the second generation of Javanese in Papua. His father was police during the Trikora operation in Jayapura in 1963 under the Soekarno era. This operation according to local Papuan was the initial invasion of Indonesian colonialization. Like his father, Pak Edi was brought to Papua in 1971, he then continued to work in the public sectors as police. But his two daughters, the eldest one finishes from undergraduate (*sarjana*) and the second one still continuing her masters’ degree, are no longer easy to access job in the public sector employment as their two previous generations. Decentralization prioritizes local Papuan to participate in a bureaucracy that previously during the New Order governance had been dominated by migrants.

I was also inspired by intrigued conversations with several young activists of West Papuan based in Sorong. Local people commonly complain that development in Papua mainly only focuses on the physical infrastructure that can be measured, from the road to the bridge. They believe it is important, but without recognizing local cultural existence, the development is still not considered to be successful. These local activists indeed recognize that since decentralization, the local Papuan, or so-called OAP (Orang Asli Papua) get more access in bureaucracy, but they are still marginalized in micro-economies. Although special autonomy has run for seventeen years and the government already pouring so much money, local Papuan do not get the finance literacy in handling money wisely.

The current migrants also have a lack of intimacy to local Papuan. To some OAP, unlike the Orang Papua, the new migrants do not want to mingle (*berbaur*) with them. What they mean by *berbaur* is like the second migrant generation do as I mentioned above. The migrant only seeks for money, in which to do that efficiently, migrant require some distance social relations. Migrants opportunistically only seeking money in Sorong without considering how to stay connected socially with the OAP. They do not circulate the money in Sorong, rather they send them to their relatives and families. The different communities and different habitus constitute different dispositions (Bourdieu, 1977). One of my OAP interlocutors told that in order to reduce the gap, people need a more mingle. The important of mingling is to find what kind of shared common consciousness that Papuan and migrants have, and what kind of common interests and grievance that they struggle for. In a deeper message, mingling is also about transmission of wealth. To local Papuan, the inequality in Papua is because the migrants do not transfer their knowledge of farming and local Papuan are not involved in the commerce business. Among the migrants, their trust to local Papuan is quite low. The stereotypical is very strong that local Papuan are drunkard, do not have initiative, aggressive, and has the inability to refrain from stealing items. This banal knowledge shows that even though migrants and local Papuan live side by side, they have a distance in social lives.

Another current threatening aspect is religion. Since the transmigration and migrants came rapidly to Sorong, the numbers of Islam also grow very rapidly. Through the period of 1970s the Muslim population in West Papua concentrated in urban areas, especially in the coastal regencies such as Sorong and Fak Fak. These Muslim populations mostly are not local people but are migrants. The numbers of Muslim in Sorong City are 146,012, while Christians are 128,392 and Catholics are 24, 954 (Department of Religious Affair, Sorong, 2017). Realizing their big number, Muslims have more power in consolidating their political interests. Since the post-Suharto era, Muslims has become an

important force that can compete with Christians. This can be seen from the regional election where Muslims and Christians have to share their power. In the latest legislative election in Sorong 2019, the Prosperous Justice Party (PKS), an Islam-based political party, has succeeded to get two seats. Modern Muslims also successfully develop their university. Universitas Muhammadiyah of Sorong is one of the biggest universities that has a total number of students more than six thousand people. All of these progresses, to Papuan eye are seen as “Islamisation”, which has made the Papuan feel threatened.

For OAP, the current Islam is different from their cultural kind of Islam. Islam and Christian relations in Papua are known as “religious family” (*agama keluarga*). It was common to find one family clan (*marga*) which has different religious background. It is unusual before 2000 seeing Papuan women wearing long hijab that the cloth hangs down to the ground. But now it becomes a common view. OAP is suspicious that Muslim migrants have their hidden agenda to undergo Islamization in Papua. They believe that Muslims do it through the education and political system. What makes the Papuan suspicious is that current Muslim migrants oftentimes used religious sentiment for their political campaign during the elections. Nowadays, local democracy in Sorong is just like several places in Indonesia. To represent religious interests, the political candidate profile for regents or mayor should come from both Christian and Muslim, or from migrant and OAP. The aim is to make a political balance. The campaign based on political identity is the easiest way to grasp the audience because people will gather easily based on their most primordial sentiment. One of my interlocutors told me “Playing political identity is like fishing at the aquarium”. People’s emotions are easily herded by religious issues rather than by rational programs on education, infrastructure, and health, to waste management. Indeed, many people worried that political identity will only bring people into a more polarized and unequal society. The political elites will certainly prioritize their people who have the same ethnic or religious background.

CONCLUSION

In the plural society, J.S Furnivall (1944) has argued that each of the ethnic held their own culture and language, they only meet as individual in the market place. Unlike ethnic groupings under the colonial regimes who cannot aspire their ethnic expression in the political field, in the post-colonial and post-decentralization, migrant traders can express their political aspirations. Migrants tend to affiliate to the incumbent. This pragmatic approach can benefit their positions to get a fund of development programs. If they are in the opposition, that would make themselves difficult. To migrant, joining a political party means having a vehicle or *perahu* to not only participate as a legal citizen but at the same time expand their economic interests.

In the next, the main problem of social and economic relations in Indonesia, beside majority-minority religion, is about insider and outsiders. State led migration or so-called transmigration has initiated the tensions between local people against migrants. In the beginning it was the state that provided land to migrants which became their initial process to expand capital and also extend migrant networks.

The migrants can successfully expand their power because they can create a politics of belonging. IKASWARA is the example that I pick since they implement the blatant of politics of belonging. In Sorong City, migrants across different ethnics, Java, Sunda and Madurese build their economic and political collaboration based on the common sense of being strangers. Migrants learn to become creative collaborators in marketplace and political bureaucracy. Trust, mutuality and obligation becomes a chain of collaboration among Javanese migrants in the agricultural field and Sulawesi migrant traders in the marketplace, which shapes their collaborative engagement in the political practices.

Ethnic and religion intersection grow and spread, as in the description of Guattari, through the making of urban space territorialization. Migrant cooperative endeavor has allowed the malleability of majority and minority in Sorong city. Migrants in Sorong at the moment not only dominate in terms of numbers, but also, they

dominate positions in education, transportation, micro economies, to political bureaucracies.

The politics of belonging among the migrants that marginalize local people bring us to the current phenomena of political identity. We are heading to the conditions where local leaders and politicians bring issues based on political identity. If we look at the expanding networks of IKASWARA and their member's involvement to the politics, also bureaucracy access that is restricted only to local Papuans, these political identity arrangements will lead to the broader fragmentation between outsiders and insiders, or migrant and local people. Since decentralization era in 2001, local Papuans aspire to decentralize Sorong Raya into several regencies from Kabupaten Maybrat, Kabupaten Sorong Selatan and Kabupaten Raja Ampat. One of the political goals is that local people can become ethnic majority so that they can rule their own administration and arrange marketplaces. Political identity-based movement arises from grievances of economic and political conditions that in some ways disadvantage for the local people who are also a minority. If the local and national government cannot solve the growing of ethnic disconnection today, there would be a widening inequality and ethnic jealousy between migrants and local Papuan. As a consequence, in the future, local people will keep aspiring to a new *pemekaran* (partitioning of the regencies) based on their exclusive kinship, language, and race, so that they can not only mobilize their new resources but also become a new majority ethnic.

REFERENCE:

- Ahmed, Sara (2004), "Collective Feelings or, the Impressions Left by Others" Theory, Culture & Society
- Amin, Ash (2013). "Land of Strangers". *Journal Identities*. Volume 20, Issue 1. Settling Differences in a Land of Strangers.
- Ananta, Aris; Dwi Retno Wilujeng; Nur Budi Handayan. (2010) "Statistics on Ethnic Diversity in the Land of Papua, Indonesia". *Asia & the Pacific Policy Studies*, vol. 3, no. 3, 458-474
- Aditjondro, George (1986) "Datang Dengan Kapal, Tidur di Pasar, Buang Air di Kali, Pulang Naik

- Pesawat”: Suatu telaah tentang dampak migrasi suku-suku bangsa dari Sulawesi Selatan dan Tenggara ke Irian Jaya sejak tahun 1962, (Arrive by Ship, Sleep in the Market, Piss in the River, Leave by Plane), YPMD, Jayapura, 1986.
- BPS. (2015) “Proyeksi Kabupaten/Kota Provinsi Papua Barat, 2010-2020.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a theory of practice*. New York: Cambridge University Press.
- Central Bureau of Statistic (Badan Pusat Statistik Kota Sorong), (2010) Sorong dalam Angka, 2010.
- Department of Religious Affairs, Regional Office of Papua Barat Province (2017) Kanwil Kementerian Agama Provinsi Papua Barat (Hasil FGD Finaslisasi DDA Tanggal 7 Agustus 2017).
- Deleuze, Gilles, and Félix Guattari (1987) *A thousand plateaus: capitalism and schizophrenia*. University of Minnesota Press; 2 edition
- Dewi, Rosita (2017) “Hijacking Adat Recognition Through the Establishment of New Customary Community Council in Papua, Indonesia”. *Asia and The Pacific Policy Studies*. Vol 4 no 3. Pp, 555-568.
- Elmslie, Jim (2009) “Not Just Another Disaster”. *Inside Indonesia*. 97: Jul-September.
- Elmslie, Jim (2017) The Great Divide: West Papuan Demographics Revisited; Settlers Coastal Regions, But the Highland Still Overwhelmingly Papuan. Volume 1. Issue 2. Number 1. January.
- Furnivall, J. S (1944) *Netherlands India; a study of plural economy*. Cambridge [England]: University Press.
- Garnaut, Ross and Chris Manning (1974) *Irian Jaya: the transformation of a Melanesian Economy*, ANU Press, Canberra.
- Goldin, Ian (2012) *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*. Princeton University Press
- Gumelar, Galih. (2018) “Menilik Kembali 15 Tahun Perjalanan Dana Otonomi Khusus Papua” *CNN Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180207121048-532-274494/menilik-kembali-15-tahun-perjalanan-dana-otonomi-khusus-papua>
- Jones, Sidney. “2018 Indonesia Update. 6 - Ethnicity. 7 - Closing reflections. ANU Indonesia Project. <https://www.youtube.com/watch?v=fEy6BOtgT7U&t=6022s>
- Kadir, Hatib Abdul (2017) “Gifts, Belonging, and Emerging Realities Among “Other Moluccans” During the Aftermath of Sectarian Conflict”. PhD Dissertation, Department of Anthropology, University of California, Santa Cruz.
- Kymlicka, Will (1996) *Multicultural Citizenship. A Liberal theory of Minority Rights*. Clarendon Press.
- Manning, Chris (1987) ‘Newcomers bring new ideas’, *Far Eastern Economic Review*, Vol. 136, No. 18, 30 Apr.
- Manning, Chris and Rumbiak, Michel. C. (1989) *Economic development, migrant labour and indigenous welfare in Irian Jaya 1970-1984*. Canberra : National Centre for Development Studies, Research School of Pacific Studies, Australian National University.
- Mazzarella, William (2009) “Affect: What is it Good for?” in *Enchantments of Modernity: Empire, Nation, Globalization*, edited by Saurabh Dube, London, Routledge, 2009.
- Suryawan, I Ngurah. (2017) *Papua versus Papua: Perubahan dan Perpecahan Budaya*. Labirin.
- Rosaldo, Michelle (1984) “Toward an Anthropology of Self and Feeling” in *Culture Theory: Essays on Mind, Self, and Emotion*
- Rutherford, Danilyn (2012) *Laughing at Leviathan: Sovereignty and Audience in West Papua*. University of Chicago Press.
- Rutherford, Danilyn (2016) “Affect Theory and the Empirical”. *Annual Review of Anthropology* Vol. 45:285-300.
- Tirtosudarmo, Riwanto (2007) *Mencari Indonesia: Demografi-Politik Pasca-Soeharto*, Yayasan Obor Indonesia
- Upton, Stuart Ingham (2009) “The impact of migration on the people of Papua, Indonesia”. *Thesis Dissertation*. Ph.D. University of New South Wales 2009.

KONTROVERSI REALISASI KURSI AFIRMASI ANGGOTA LEGISLATIF DALAM OTONOMI KHUSUS PAPUA

Ode Jamal dan Yan Dirk Wabiser

*Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Universitas Cenderawasih
E-mail: ode_jamal@ymail.com*

ABSTRACT

The enactment of an affirmation article in the Papuan Special Autonomy Law (UU Otsus Papua) is a long struggle that is motivated by the lack of political representation for the interest of indigenous Papuans or so-called Orang Asli Papua (OAP). This situation also received attention from the Drafting Assistance Team of UU Otsus Papua. They raised an idea to reserve the affirmative quota in which $\frac{1}{4}$ (one fourth) of the members of the Papuan People's Representative Council (DPRP) is for indigenous Papuans. During implementation, the additional quota of DPRP members becomes a controversy for the government, communities, and political elites. This article aims 1) to understand the backgrounds of $\frac{1}{4}$ (one fourth) additional affirmative quota of DPRP members for indigenous Papuans, and; 2) to find out the dynamics of the controversy over the issue of $\frac{1}{4}$ (one fourth) additional affirmative quota of DPRP members for indigenous Papuans in the 2009 and 2014 General Elections. The research methods consist of a qualitative approach and a case study. Primary data used in this research were derived from in-depth interviews. On the other hand, secondary data was obtained from a review of literature and documents. The results are: 1) the underlying reason for this additional quota for DPRP members is a part of an affirmative policy to increase the indigenous Papuans' political participation. This affirmative policy is expected to resolve the gaps in the political recruitment of indigenous Papuans, particularly under the New Order regime and; 2) the different interpretations of the Papua Special Autonomy Law's contents, especially regarding the affirmative seat quota for central and local government, political elites, and community, are the main factor that leads this affirmative seat quota difficult to be implemented.

Keywords: *special autonomy, affirmation; legislative*

ABSTRAK

Munculnya muatan afirmasi dalam UU Otsus Papua merupakan suatu perjuangan panjang yang salah satunya dilatar-belakangi oleh rendahnya perwakilan politik dalam rangka kepentingan Orang Asli Papua (OAP). Kondisi ini pun, mendapat perhatian tim asistensi perancang UU Otsus Papua, yang kemudian munculnya pokok pikiran kuota afirmasi $\frac{1}{4}$ (satu perempat) anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) bagi orang asli Papua. Dalam realisasinya, kuota tambahan anggota DPRP tersebut menemui jalan panjang dan kontroversi antara pihak pemerintah, kelompok masyarakat, dan elite politik. Tujuan dari tulisan ini adalah 1) untuk mengetahui latar belakang munculnya kuota tambahan afirmasi $\frac{1}{4}$ (satu perempat) anggota DPRP bagi orang asli Papua; dan -2) untuk mengetahui dinamika kontroversi isu kuota tambahan afirmasi $\frac{1}{4}$ (satuperempat) anggota DPRP bagi orang asli Papua pada Pemilihan Umum 2009 dan 2014. Metode penelitian terdiri dari: pendekatan kualitatif, dan studi kasus. Data primer yang digunakan diperoleh dari wawancara mendalam (in-depth interview) kepada sejumlah narasumber. Sedangkan data sekunder diperoleh dari kajian pustaka dan dokumen. Hasil penelitian menyimpulkan, bahwa: 1) latar belakang munculnya kuota tambahan anggota DPRP, merupakan suatu kebijakan afirmasi dalam meningkatkan partisipasi politik orang asli Papua. Harapan dari kebijakan afirmasi ini sebagai suatu bagian penyelesaian kesenjangan dalam rekrutmen politik orang asli Papua, terutama yang terjadi di bawah rezim Orde Baru; dan -2) Penafsiran berbeda tentang muatan UU Otsus Papua, khususnya kuota kursi afirmasi baik pemerintah pusat-daerah, elite politik, dan kelompok masyarakat adalah faktor sulitnya kuota kursi afirmasi ini direalisasikan.

Kata Kunci: *otonomi khusus, afirmasi, legislatif*

PENDAHULUAN

Implementasi kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua (Otsus Papua) telah berjalan kurang lebih 18 tahun sejak 2001. Namun demikian, belum sepenuhnya cita-cita yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tersebut dapat direalisasikan. Terdapat berbagai masalah dan tantangan, mulai dari proses awal dibuatnya Undang-undang di mana beberapa materi yang diusulkan belum tuntas, sehingga mengundang kontroversi ketika disahkan.

Hal tersebut, sebagaimana yang dikemukakan oleh Muhammad Abud Musa'ad, (2012: 78) salah seorang akademisi Universitas Cenderawasih yang juga anggota tim perancang Undang-Undang Otsus Papua. Menurut Musa'ad, materi dalam undang-undang tersebut setelah melalui pembahasan yang panjang dan alot, akhirnya menghasilkan beberapa rumusan muatan yang secara prosedur dinilai mengambang, tidak tuntas, dan sulit diaplikasikan dalam tataran faktual atau yang biasa disebut "pasal-pasal karet". Munculnya muatan tersebut merupakan wujud dari adanya kompromi politik antara pusat dan daerah. Selain itu, diakui pula adanya kurang saling percaya antara pusat dan daerah bermuara pada munculnya bayangan ketakutan terhadap kemungkinan materi muatan undang-undang ini dapat mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Musa'ad juga mengemukakan bahwa di antara materi yang mendapat sorotan, salah satunya, adalah menyangkut kebijakan afirmasi bagi masyarakat asli Papua. Padahal cita-cita terpenting dari kebijakan Otsus Papua diharapkan adanya suatu tatanan demokrasi yang memberi keadilan, baik terhadap hak-hak sosial-ekonomi maupun ruang partisipasi politik masyarakat dalam berbagai keputusan publik. Pada tataran implementasinya kebijakan afirmasi tersebut mendapat banyak pertentangan. Tidak hanya antara elit pusat dan daerah, namun juga di kalangan elit politik dan tokoh masyarakat Papua sendiri.

Dalam studi ini, kuota kursi khusus $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) anggota legislatif bagi orang asli Papua merupakan salah satu muatan afirmasi yang dimaksud. Penambahan $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) anggota legislatif di Dewan Perwakilan

Rakyat Papua (DPRP), sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 Ayat (2) UU Otsus Papua, begitu sulit direalisasikan.

Sebagian kalangan menganggap kebijakan itu sudah tidak relevan, sedangkan yang lainnya terus berharap agar kebijakan tersebut dapat direalisasikan. Persoalan ini, akhirnya memunculkan kontroversi di kelompok masyarakat adat tertentu yang menginginkan kuota kursi afirmasi direalisasikan. Bagi kelompok masyarakat adat tertentu, kuota kursi afirmasi penting direalisasikan. Alasannya ini merupakan bagian dari penghormatan negara yang sudah sepatutnya diberikan kepada mereka atas ketidakadilan yang terjadi pada rezim Presiden Soeharto. Di sisi lain, bagi para politisi penambahan kursi khusus tersebut dipahami sebagai sumber kekuasaan yang harus diperebutkan.

Adapun pemerintah pusat dan kalangan nasionalis memiliki pandangan yang berbeda. Bagi kalangan nasionalis baik di pusat maupun daerah, kursi khusus ini harus diduduki oleh orang-orang asli Papua yang diakui integritasnya. Klaim seperti ini, sangat kuat disuarakan oleh organisasi Barisan Merah Putih Papua (BMP) yang ada di Papua. Keinginan dari kelompok ini secara terbuka ketika melakukan uji materi terhadap Pasal 6 Ayat (2) UU Otsus Papua di Mahkamah Konstitusi tahun 2009.

Kegelisahan kelompok nasionalis, termasuk pemerintah pusat dalam persoalan politik di Papua, sebetulnya sudah terlihat pada isu afirmasi sebelumnya. Misalnya pembentukan lembaga kultural Majelis Rakyat Papua (MRP). MRP dianggap oleh sebagian kalangan nasionalis bisa menjadi lembaga "*superbody politic*" dan sekaligus dikhawatirkan menjadi tempat "menyusupnya aspirasi Papua merdeka" yang dapat mengancam kedaulatan Indonesia. Meskipun demikian, atas desakan berbagai pihak, MRP terpaksa diberikan tahun 2004. Seperti kasus MRP, persoalan kuota kursi khusus anggota DPRP untuk masyarakat asli Papua juga menuai kontroversi. Sejak Pemilihan Umum (Pemilu) 2004, 2009, dan 2014, kursi afirmasi masih menjadi perdebatan. Namun demikian, sebagian kalangan di Papua tetap menghendaki agar kursi afirmasi itu, segera direalisasikan. Tujuannya ialah untuk

memberikan kekuasaan kepada masyarakat asli atau kelompok adat Papua dalam pengambilan keputusan-keputusan penting menyangkut diri mereka, sebatas sesuai yang diamanatkan dalam UU Otsus Papua.

PEMBAHASAN

A. Latar Belakang Kuota Kursi Afirmasi di Dewan Perwakilan Rakyat Papua

Salah satu alasan utama munculnya ide penambahan $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) bagi orang asli Papua dalam UU No. 21 tahun 2001 tentang Otsus Papua adalah isu marginalisasi. Selaku akademisi yang tergabung dalam tim asistensi penyusun RUU Otsus Papua, Muhamad Abud Musa'ad menjelaskan latar belakang penambahan $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) jumlah kursi DPR-Provinsi Papua tersebut. Menurut Musa'ad, didasarkan hasil survei 2001 pada lembaga perwakilan (DPRD kabupaten/kota dan DPRD Provinsi) di Papua. Tim menemukan bahwa jumlah anggota di lembaga perwakilan daerah hasil pemilu 1999, rata-rata hanya 46%, artinya 54% anggota lembaga perwakilan daerah di Papua bukan orang asli Papua (Musa'ad, (2012: 100). Adapun hasil survei tim asistensi RUU Otsus Papua dapat dilihat pada Tabel 1.

Berdasarkan hasil survei tersebut, maka tim asistensi berpendapat bahwa untuk menciptakan keseimbangan di lembaga-lembaga perwakilan daerah, maka diperlukan strategi khusus. Untuk itu, dirumuskan 3 (tiga) skenario, yakni: (1) perlu ada kuota kursi khusus bagi orang asli Papua di DPRP, yang kemudian berdasarkan undang-undang ditetapkan penambahan jumlah kursi $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) dari jumlah kursi yang dipersebutkan berdasarkan Undang-Undang Pemilu; (2) untuk menjamin perlindungan terhadap orang asli Papua, maka perlu dibentuk lembaga perwakilan khusus, yang bertugas dan berwenang melindungi hak-hak orang asli Papua. Inilah yang kemudian melahirkan Majelis Rakyat Papua (MRP); (3) perlu ada jaminan terakomodirnya orang asli Papua dalam seleksi dan rekrutmen politik yang dilakukan oleh partai politik (parpol). Inilah yang kemudian memunculkan pasal 28 ayat (3) dan (4) UU Otsus Papua.

Tabel 1. Persentase orang asli Papua dan kaum perempuan di DPR Provinsi dan Kabupaten/Kota se Papua

Provinsi/ Kabupaten/ Kota	Orang Asli Papua (%)	Perempuan (%)
1	2	3
Provinsi	46	6,6
Kota Jayapura	47	0
Kabupaten Jayapura	47	8
Kabupaten Biak Numfor	48	4
Kabupaten Merauke	50	3,3
Kabupaten Manokwari	52	8
Kabupaten Sorong	36	4
Kabupaten Fak-Fak	68	0
Kabupaten Yapen Waropen	50	0
Kabupaten Jayawijaya	75	0
Kabupaten Nabire	76	8
Kabupaten Puncak Jaya	76	8
Kabupaten Mimika	52	0
Kabupaten Paniai	92	0

Sumber Data: Hasil Survei Tim Asistensi 2001 dalam (Musa'ad, 2012:12).

Munculnya isu marginalisasi dalam kursi afirmasi, seperti kembali memperkuat kajian yang pernah dilakukan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LPI) tahun 2004. Kajian LIPI menemukan sebelum adanya otonomi khusus (otsus) Papua, penyebab permasalahan di Papua adalah soal marginalisasi. Marginalisasi dalam ranah politik dapat dilihat pada kurangnya orang-orang asli Papua yang menduduki jabatan-jabatan politik di Papua pada masa Orde Baru. Pada masa tersebut hanya tiga gubernur yang tercatat merupakan orang asli Papua yakni Izaak Hindom, Barnabas Suebu, dan Fredy Numbery. Selain itu, Gubernur Papua berasal dari kalangan pendatang dan militer. Hal ini seringkali mendatangkan pertanyaan tentang keadilan bagi orang asli Papua, yaitu jika orang dari luar Papua pernah menjabat gubernur di Papua, tetapi tidak ada orang asli Papua yang pernah menjabat sebagai gubernur di luar Papua. Hal ini juga terjadi pada jabatan-jabatan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan bupati-bupati. Pasca jatuhnya Orde Baru, orang asli Papua secara kolektif menuntut hak-hak mereka yang pada masa Orde Baru telah dimarginalisasikan, (Muridan S. Widjojo, dkk, 2009: 18).

B. Kontroversi Isu Kursi Afirmasi pada Pemilihan Umum 2009

Pemilu 2004 adalah pemilihan langsung anggota legislatif yang kedua di Indonesia, pasca jatuhnya rezim Orde Baru. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, pada pemilu 2004 terjadi perubahan dari pemilu sebelumnya di Indonesia. Dalam konteks lokal, pelaksanaan Pemilu 2004 berpengaruh secara khusus terhadap pelaksanaan Otsus Papua. Misalnya, terjadinya kontroversi ketika dalam pasal 6 ayat (2) UU Otsus Papua menyebutkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) terdiri dari anggota legislatif yang dipilih dan diangkat. Sementara di Pemilu 2004, anggota legislatif baik pusat maupun daerah hanyalah yang dipilih secara langsung. Akibatnya menimbulkan pro-kontra di tengah masyarakat Papua.

Adanya kontroversi dalam beberapa muatan UU Otsus Papua, di mana ada pasal-pasal yang telah dilaksanakan, tetapi ada juga pasal-pasal yang masih mengambang. Salah satunya adalah pasal 6 ayat (2). Meskipun secara realitas, tambahan $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) kursi afirmasi tersebut belum diisi, namun kenyataannya jumlah anggota legislatif Provinsi Papua telah mengalami penambahan dari jumlah anggota DPRD/DPRP yang dipilih melalui pemilu 2004. Sehingga jumlah kursi anggota DPRP Provinsi Papua yang berdasarkan UU Pemilu No. 12 tahun 2003 seharusnya 45 kursi telah bertambah menjadi 56 kursi sampai dengan pemilu 2009. Artinya pada pemilu 2009, kursi afirmasi di DPRP untuk orang asli Papua mengalami penambahan dari 11 kursi.

Pada pemilu 2009 regulasi yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Belum terealisasinya kursi anggota DPRP bagi orang asli Papua, sejak pemilu 2004 sampai dilangsungkannya pemilu 2009 dipertanyakan sebagian masyarakat Papua.

Adapun pihak yang kontra, di antaranya Gubernur Provinsi Papua, Barnabas Suebu yang terpilih tahun 2006. Pertimbangan gubernur disampaikan dalam sidang di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tahun 2009 untuk menolak permohonan organisasi Barisan Merah Putih (BMP). Menurut gubernur, “*Pertama*, sebelum reformasi pengisian anggota legislatif dilakukan

melalui 2 (dua) cara yaitu melalui proses pemilihan umum dan pengangkatan. Setelah era reformasi, pengisian anggota legislatif hanya melalui pemilihan umum.

Kedua, pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 masih mengalokasikan jatah kursi lembaga legislatif melalui proses pemilihan umum dan pengangkatan. Setelah pemberlakuan UU Nomor 21 Tahun 2001 secara efektif pada tanggal 1 Januari 2002, pengisian anggota legislatif di DPRD dalam Pemilu tahun 2004 berlaku UU Nomor 12 Tahun 2003, di mana pengisian anggota DPRD hanya melalui proses pemilihan lewat Pemilu Legislatif yang dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Provinsi. Dengan demikian pengisian anggota DPRD tidak lagi melalui proses pengangkatan, sehingga dengan sendirinya sudah tidak dimungkinkan lagi alokasi jatah kursi kepada beberapa unsur, seperti TNI, POLRI atau organisasi kemasyarakatan termasuk masyarakat adat melalui proses pengangkatan.

Ketiga, lalu dimana alokasi kursi untuk masyarakat adat? Dengan berlakunya UU Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 19 Ayat (1) telah disediakan wadah berhimpunnya organisasi kemasyarakatan (untuk orang asli Papua) yaitu Majelis Rakyat Papua: (MRP beranggotakan orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP). Wakil-wakil adat diberikan tempat untuk turut serta memberikan pertimbangan terhadap praktik-praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka otonomi khusus pada umumnya, dan pembentukan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dalam rangka melindungi hak-hak orang asli Papua. UU Nomor 21 Tahun 2001 telah memberikan tempat yang tepat dan proporsional kepada wakil-wakil adat dalam lembaga MRP.

Keempat, dengan demikian, pemohon yang menegaskan bahwa “... yang dirugikan hak konstitusionalnya akibat alokasi anggota DPRP yang diangkat seharusnya diperuntukkan bagi wakil adat Papua, ternyata diisi oleh partai politik” merupakan kekeliruan karena tidak ada alokasi jatah kursi wakil adat di DPRD. Wakil-wakil adat hanya mempunyai alokasi jatah kursi

di MRP sebagai lembaga representatif kultur orang asli Papua.

Kelima, dalam permohonan uji materil nampak bahwa pemohon tidak konsisten dalam merumuskan argumentasi atau alasan-alasan. Pemohon selalu mencampuradukkan dan mempertukarkan antara konsep hak wakil adat dan hak orang asli Papua.

Keenam, alokasi jumlah kursi pada DPRP adalah $1 \frac{1}{4}$ kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua, menurut Pasal 6 Ayat (4) UU Nomor 21 Tahun 2001 mengandung pemahaman bahwa jumlah yang diberikan kepada Provinsi Papua berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang adalah 1 kali jumlah kursi DPRD Provinsi Papua yaitu 45 kursi, ditambah dengan $\frac{1}{4}$ kali jumlah kursi DPRD Provinsi Papua yaitu sebanyak 11 kursi yang diperuntukkan khusus bagi orang Papua asli, bukan masyarakat adat. Dengan demikian maka jumlah kursi DPRP adalah 56 kursi. Alokasi tambahan $1 \frac{1}{4}$ kursi merupakan kekhususan UU Nomor 21 Tahun 2001. Dengan demikian pengisian anggota DPRP tambahan $\frac{1}{4}$ diatur melalui pemilihan, dan pemilihan dimaksud bukan melalui Pemilihan Umum tetapi pemilihan yang diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) atau Perdasus sebagai aturan pelaksana dari UU Nomor 21 tahun 2001 (Keputusan MK Nomor 116/PUU-VII/2009).

Selain pemerintah daerah, pemerintah pusat juga tidak mendukung direalisasikan kuota kursi khusus anggota DPRP bagi orang asli Papua tersebut. Penolakan itu disampaikan oleh Agung Mulyana, seorang Staf Ahli yang mewakili Kementerian Dalam Negeri dalam sidang gugatan di Mahkamah Konstitusi tahun 2009. Bagi Pemerintah Pusat, apa yang diperjuangkan oleh kelompok Barisan Merah Putih Provinsi Papua adalah suatu keinginan yang dirancang untuk memenuhi kepentingan mereka tanpa argumen yang mendasar. Ketika persidangan di Mahkamah Konstitusi tahun 2009, Agung Mulyana mengungkapkan “Secara substantif hak para pemohon untuk ikut serta dalam perencanaan pengawasan, penyelenggaraan dan pelaksanaan pembangunan di tanah Papua sampai saat ini dapat terus dilaksanakan melalui berbagai mekanisme baik melalui musyawarah perencanaan

pembangunann (musrenbang) maupun berbagai program pemerintah daerah. Ini penting dalam penyelenggaraan pembangunan secara merata. Oleh karena itu, perlu adanya pengawasan terhadap program-program yang dilakukan oleh pemerintah daerah, untuk memperjuangkan hak konstitusional orang asli Papua. Hal ini dapat dilakukan melalui Undang-Undang *a quo* yang memberikan ruang yang istimewa melalui lembaga Majelis Rakyat Papua, (Keputusan MK Nomor 116/PUU-VII/2009).

Pertimbangan lain dari Kemendagri atas Pasal 6 Ayat (4) UU Otsus Papua, bahwa selain keikutsertaan dalam lembaga kultural MRP, alternatif lain adanya prioritas bagi masyarakat asli Papua dalam rekrutmen politik oleh partai politik. Menurut Kemendagri “kekhususan Papua terkait dengan DPRP itu sebetulnya terletak pada jumlah anggota yang lebih banyak daripada DPRD provinsi lainnya, yaitu anggota DPRP $1 \frac{1}{4}$ kali dari DPRD sebelumnya bukan dalam mekanisme perekrutannya melalui pengangkatan, sehingga jumlah anggota DPRP sekarang adalah $1 \frac{1}{4}$ kali jumlah Anggota DPRD Papua hak konstitusional asli orang Papua tetap dilindungi dalam Undang-Undang ‘*a quo*’ dan tidak ada halangan bagi orang-orang asli Papua untuk menjadi anggota DPRP melalui Pemilu, perlindungan terhadap orang Papua juga diprioritaskan dalam Undang-Undang *a quo* yaitu adanya prioritas bagi masyarakat asli Papua dalam rekrutmen oleh Partai Politik”, (Keputusan MK Nomor 116/PUU-VII/2009).

Berbeda dengan sikap kontra pemerintah pusat maupun daerah, bagi lembaga kultural MRP dan organisasi Barisan Merah Putih Papua kursi afirmasi tambahan anggota legislatif di DPR-Provinsi Papua penting direalisasikan. Adanya dukungan MRP, seperti dikemukakan oleh Septer Manufandu, seorang aktivis Papua. Menurut Manufandu, “tertelepas dari berhasil atau tidak, jatah 11 kursi bagi orang asli Papua di DPR Papua yang diatur dalam UU Otsus Papua, Nomor 21 Tahun 2001 selama ini tidak pernah diurus oleh eksekutif dan legislatif. Itu diperjuangkan dengan baik oleh MRP. Mereka secara pro-aktif melakukan negosiasi, lobi-lobi sampai ke Jakarta. Ini langkah maju yang dilakukan MRP, (Septer Manufandu dalam Paskalis Keagop, 2010 : 275).

Adapun kegagalan perjuangan MRP dikemukakan Hironimus Hilopak (2009: 99) disebabkan: 1) UU No.10 tahun 2008 tentang Pemilu tidak mengakomodir kepentingan politik lokal, seperti 11 kursi yang diangkat untuk menduduki kursi legislatif DPRD. 2) Keputusan-keputusan yang dibuat oleh KPU Papua, sedikitnya tidak mengacu pada UU Otsus Papua untuk membicarakannya dengan pihak-pihak terkait dan mengakomodirnya dalam peraturan pelaksanaan KPU Papua. 3) Belum tersedianya Perdasus tentang teknis pelaksanaan perekrutan 11 kursi DPRD karena mengacu pada pasal 6 ayat 3, UU Otsus Papua yang mengatakan bahwa pemilihan, penetapan dan pelantikan anggota DPRD Papua dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. 4) Belum ada niat baik dari semua komponen, terutama DPRD sebagai lembaga legislatif yang mempunyai fungsi pembuat perda dan eksekutif yang mempunyai fungsi dalam mempersiapkan perangkat pendukungnya.

Di sisi lain, keterlibatan MRP yang pernah mengembalikan Otsus Papua dan upaya memperjuangkan simbol-simbol daerah yang dianggap "berbau separatis" memungkinkan pemerintah pusat menggagalkan perjuangan MRP tersebut. Akibatnya kursi afirmasi anggota legislatif, bagi orang asli Papua ini gagal direalisasikan pada pemilu 2009 (Muridan S. Widjojo, 2009: 18).

Kelompok berikutnya yang mendukung direalisasikan kuota tambahan anggota DPRD bagi orang asli Papua, yaitu organisasi Barisan Merah Putih (BMP). Berdasarkan hasil wawancara, Yonas Nussy selaku Sekjend BMP mengemukakan, bahwa mereka pernah bertemu memperjuangkan kursi afirmasi tersebut. BMP telah bertemu dan berkomunikasi dengan Gubernur Barnabas Suebu, namun pertemuan itu tidak ada tindak lanjutnya. Ironisnya, pada sidang di Mahkamah Konstitusi tahun 2009, gubernur menolak direalisasikannya kursi afirmasi tersebut (wawancara, 10 Oktober 2015).

Di sisi lain, tidak didudukinya kursi afirmasi anggota legislatif oleh orang Papua pada Pemilu 2009, disebabkan adanya kepentingan partai politik. Para kader partai yang ada di DPRD sengaja mengabaikan pembentukan regulasi untuk mengakomodir kursi pengangkatan tersebut.

Partai-partai politik, masih menginginkan tambahan $\frac{1}{4}$ (satu perempat) kursi anggota DPRD tersebut, dan diperebutkan melalui pemilihan umum (Watory, 2015).

Faktor lain, tidak direlisasikannya kursi bagi orang asli Papua tersebut, disebabkan ketersinggungan lembaga DPRD atas sikap organisasi Barisan Merah Putih Papua. Menurut Yan L Ayomi, selaku anggota DPRD periode 2009-2014, bahwa di dalam keputusan MK tersebut, ditemukan pernyataan BMP yang menyinggung integritas anggota DPRD. Menurut Ayomi BMP menganggap dirinya sebagai pendukung NKRI yang pantas atas kursi afirmasi. BMP berpendapat dengan memiliki kursi itu akan mengimbangi anggota DPRD yang dianggap pendukung Papua merdeka (wawancara, 30 September 2015).

C. Kontroversi Isu Kursi Afirmasi pada Pemilu 2014

Pemilihan Kepala Daerah Provinsi Papua yang berlangsung pada tahun 2012 telah mengantarkan pasangan Lukas Enembe dan Klemen Tinal sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Papua. Setahun sebelum Pemilu 2014, muncul kembali aspirasi agar direalisasikan kursi $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat). Aspirasi itu, salah satunya datang dari organisasi Barisan Merah Putih Provinsi Papua (BMP). Seperti Pemilu 2009, BMP masih berpegang pada hasil gugatan yang dikabulkan Mahkamah Konstitusi tahun 2009 yang segera merealisasikan kursi bagi orang asli Papua tersebut. BMP dan Komunitas Masyarakat Adat Bersatu menuntut pemerintah daerah mengimplementasikan amanat Pasal 6 UU Otsus Papua tersebut. Oleh karena itu, Gubernur Enembe berjanji mengabulkannya untuk merespon kelompok BMP, (Bintang Papua, 21 Februari 2014).

Komitmen dari Gubernur Enembe terbukti dalam Rapat Paripurna DPRD Agustus 2014, di mana diajukan empat rancangan peraturan daerah khusus (raperdasus). Raperdasus itu, diantaranya tentang keanggotaan DPRD yang ditetapkan melalui pengangkatan. Raperdasus ini kemudian dikenal dengan Perdasus Nomor 6 Tahun 2014 yang mengatur tentang "Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Yang Ditetapkan Melalui Mekanisme Pengangkatan Periode 2014-2019".

Namun demikian, Yan Mandenas, selaku politisi Partai Hanura Provinsi Papua mengkritisi sikap Gubernur Lukas Enembe tersebut. Menurut Mandenas, DPRP adalah lembaga politik, sedangkan pembentukan Panitia Seleksi melibatkan lembaga vertikal, seperti MRP dan akademisi. Bagi Mandenas ada skenario yang didesain untuk mendorong 14 kursi (*Bintang Papua*, Selasa, 06 Oktober 2015).

Sementara itu, Marinus Young (seorang akademisi Universitas Cenderawasih) mengaitkan antara wacana Pilkada dikembalikan pada DPRD dengan disahkannya Perdasus No. 6 Tahun 2014 oleh gubernur bersama dengan DPRP. Disinyalir bahwa Gubernur Enembe, berencana kembali maju untuk memenangkan pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, jelas membutuhkan dukungan mayoritas anggota legislatif di DPRP. Salah satu strateginya ialah merealisasikan 14 kursi anggota DPRP bagi orang Papua dengan harapan mendapatkan dukungan suara (wawancara, 8 Oktober 2015).

Dalam perkembangannya, implementasi Perdasus Nomor 6 Tahun 2014 tidak mengalami kejelasan. Gubernur memiliki reaksi yang berbeda pasca dikeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang mewacanakan Pilkada tetap dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Melemahnya sikap gubernur ini, misalnya dapat dilihat ketika Majelis Rakyat Papua (MRP) menolak memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Perdasus No. 6 Tahun 2014. Gubernur mendukung MRP dan mengemukakan, "Kami tidak bisa paksakan, MRP diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk memberikan pertimbangan atas Perdasus dan Perdasi, jika kita melanggar, MRP bisa menggugat Pemerintah. Kita ini bekerja sesuai aturan, dan kita tidak bisa didesak oleh siapapun, jika kita paksakan kehendak untuk menjalankan Perdasus 14 kursi, tentu MRP akan melayangkan gugatan," (<http://bintangpapua.com>, diakses, 27 Mei 2015).

Perubahan atas sikap gubernur tersebut, menandai tertundanya realisasi Perdasus No. 6 Tahun 2014. Meski BMP mendesak 14 kursi orang asli Papua dapat direalisasikan bersamaan dengan dilantikannya anggota DPRP hasil Pemilu 2014, namun desakan tersebut ditolak. Gubernur

hanya meresponnya dengan alasan bahwa BMP bukanlah lembaga negara. Bahkan gubernur menjelaskan, bahwa dirinya hanyalah menjalankan tugas dan kewenangan sesuai dengan aturan yang berlaku.

KESIMPULAN

Keyakinan masyarakat asli Papua dan berbagai komponen organisasi masyarakat yang setuju pada komitmen adanya Otonomi Khusus Papua berharap bahwa kebijakan afirmasi penting direalisasikan. Kebijakan afirmasi dalam Otsus Papua ini memiliki tujuan penting bagi legitimasi penegakan hak-hak dasar dan peningkatan partisipasi masyarakat asli Papua dalam pembangunan politik dan penguatan demokrasi lokal. Oleh karena itu, ketidak-konsisten dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut dapat mendorong terjadinya ketegangan politik antara Papua dan Pusat.

Dari beberapa muatan afirmasi yang termuat dalam UU Otsus Papua yang menarik perhatian para aktor di Papua belakangan ini adalah menyangkut isu penambahan kuota anggota DPRP bagi orang asli Papua. Sebagaimana dikemukakan di atas, bagi sebagian masyarakat asli Papua dan tentu pihak-pihak lain, seperti Barisan Merah Putih, penting direalisasikannya kursi tambahan $\frac{1}{4}$ (satu perempat) anggota DPRP bagi orang asli Papua. Apalagi melihat Provinsi Papua Barat yang sejak pemilu 2009 kursi afirmasi tersebut telah terisi atau terealisasi. Acuannya pun jelas karena mengikuti perintah keputusan Mahkamah Konstitusi tahun 2009, sebagaimana gugatan yang diajukan oleh organisasi BMP. Sebaliknya fenomena berbeda dialami di Provinsi Papua, di mana kursi afirmasi ini baru bisa direalisasikan pada masa akhir jabatan anggota DPRP hasil Pemilu 2014.

Konflik politik berupa perbedaan pandangan antara aktor-aktor politik pada tingkat nasional maupun di level lokal diakui sulit dihindarkan. Sejak Pemilu 2009 sebagaimana dijelaskan pada bagian pembahasan dapat dilihat bahwa yang menjadi faktor penyebab kursi afirmasi ini lamban dan sulit direalisasikan di Provinsi Papua adalah karena perbedaan pandangan tersebut. Persoalan itu, ternyata juga terus berlanjut pada

pemilu 2014, terutama pro-kontra terkait Perdasus No. 6 Tahun 2014 tentang pengangkatan anggota tambahan DPRD. Menyadari hal ini, maka tidak mustahil implementasi kursi tambahan anggota DPRD bagi orang asli Papua terlihat lamban untuk direalisasikan.

Dengan demikian, pemilu berikutnya diharapkan tidak lagi menimbulkan pro-kontra dalam merealisasikan kuota kursi afirmasi anggota legislatif bagi OAP, maka pemerintah maupun para *stakeholder* sangat penting untuk memahami; pertama, apa makna latar belakang diberlakukannya kebijakan Otsus bagi Papua. Kedua, penting bagi pemerintah pusat maupun daerah agar memiliki kepercayaan dan komitmen bagi diimplementasikannya kebijakan-kebijakan yang bersifat afirmasi.

PUSTAKA ACUAN

- Hironimus Hilopak, *MRP dan Hak Politik Orang Asli Papua: (Studi kasus tentang peran MRP dalam Penetapan Orang Asli Papua pada Pilkada Provinsi Papua tahun 2006 dan Perjuangan 11 Kursi DPRD pada Pemilu tahun 2009)*. Tesis, 2009.
- Jamal, Ode dan Senalince Mara, 2018. *Politik Kewargaan Multikulturalisme: Studi Kasus Peran MRP dalam Memperjuangkan Kepentingan Masyarakat Adat Papua Era Otonomi Khusus Papua*. Jurnal, Vol. 2., Jayapura, Jurusan Ilmu Pemerintahan Uncen.
- Keagop, Paskalis dan Tim Suara Perempuan, *Rekam Jejak MRP Periode 2005-2009*. Jayapura, Papua, Suara Perempuan, 2010.
- Musa'ad, Muhamad Abud, *Qua Vadis Otsus Papua: Diantara Tuntutan, Rekonstruksi dan Referendum*, Edisi Revisi. Yogyakarta, Thifa Media, 2012.
- Nordholt, Henk Schulte dan Gerry van Klinken, dkk., *Politik Lokal di Indonesia*. Penerjemah Bernard Hidayat, KITLV Press dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007.
- Widjojo, Muridan S., dkk., *Papua Road Map: Negotiating the Past, improving the Present and Securing the Future*. Jakarta, LIPI, Yayasan TIFA, dan Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Watory, Wainar, 2015. Papua Lawyer Club, Rabu 7 Oktober 2015, dengan tema, 'Tarik-ulur 14 kursi: di antara kepentingan', Hotel Aston Kota Jayapura.

Undang-Undang dan Hasil Wawancara:

- Hasil wawancara dengan Pak Marinus Young, pada hari Kamis, 8 Oktober 2015, pukul 12.00 WIT di Ruang Dosen Hubungan Internasional FISIP Universitas Cenderawasih
- Hasil wawancara dengan Bapak Yonas Nussy (Sekjend Barisan Merah Putih), di rumah kediamannya di Hamadi, tanggal 10 Oktober 2015
- Hasil wawancara dengan Bapak Wainar Watory, 2015. Papua Lawyer Club, Rabu 7 Oktober 2015, dengan tema, 'Tarik-ulur 14 kursi: di antara kepentingan', Hotel Aston Kota Jayapura.
- Hasil wawancara dengan Yan L. Ayomi, Anggota DPRD sejak pemilu 2004 sampai pemilu 2014, sekaligus Wakil Pansus 14 Kursi DPRD, pada 30 September 2015, di lembaga DPRD Provinsi Papua.
- Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009.
- Perdasus Nomor 6 Tahun 2014 tentang Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Yang Ditetapkan Melalui Mekanisme Pengangkatan Periode 2014-2019
- Risalah Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Papua. Sekretariat DPR-Papua, Jayapura, 21 Agustus 2014
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Anggota DPRD, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
- ### Media:
- Cenderawasih Pos, Gubernur Lukas Enembe Merespon Kelompok BMP, (Rabu, 21 Oktober 2015)
- Bintang Papua, Mandenas ada skenario yang didesain untuk mendorong 14 kursi (Bintang Papua, Selasa, 06 Oktober 2015).
- <http://bintangpapua.com/index.php/2012-12-03-03-14-02/2013-01-02-06-12-35/item/17453-14-kursi-otsus-tergantung-dprp-dan-gubernur> (Diakses, Jumat 09.00 WIB)
- <http://bintangpapua.com/index.php/lain-lain/k2-information/halaman-utama/item/16313-majelis-rakyat-papua-protas-dprp> (Diakses, 2 Juni 2015).
- Bintang Papua, *Kerja Pansus 14 Kursi Disorot*, (Selasa, 06 Oktober 2015).
- <http://bintangpapua.com/index.php/lain-lain/k2-information/halaman-utama/item/17005-14-kursi-dprp-kemungkinan-tertunda> (Diakses, Rabu 27 Mei 2015) pukul 18.30 WIB.
- <http://bintangpapua.com/index.php/lain-lain/k2-information/halaman-utama/>

item/16313-majelis-rakyat-papua-protes-dprp
(Diakses, 2 Juni 2015).

Cenderawasih Pos, *MRP Tolak Perdasus Nomor 6 Tahun 2014: Yan Ayomi, Untuk Laksanakan 14 Kursi, DPRD Keluarkan Perdasus*. Rabu, 21 Oktober 2015).

Cenderawasih Pos, *MRP Tolak Perdasus Nomor 6 Tahun 2014: Yan Ayomi, Untuk Laksanakan*

14 Kursi, DPRD Keluarkan Perdasus. Rabu, 21 Oktober 2015.

Cenderawasih Pos, "*Pansus 14 Kursi Tetap Jalankan Tugasnya*", Kamis, 15 Oktober 2015.

<http://bintangpapua.com>. "kursi-otsus-tergantug-dprp-dan-gubernur" (Diakses, Jumat 09.00 WIB).

KRISIS PAPUA DALAM PERNYATAAN PEJABAT NEGARA DI MEDIA DARING: ANALISIS TEKSTUAL KONSTRUKSI WACANA KRITIS

Fitria Widiyani Roosinda¹, Ariyan Alfraita²

Program Studi Ilmu Komunikasi-FISIP, Universitas Bhayangkara
E-mail: ¹fitria@ubhara.ac.id, ²ariyanalfraita@ubhara.ac.id

ABSTRACT

Recently, Indonesia has been threatened by the disintegration issue in Papua which initially began because of the incident happened in the Papuan students' dormitory in Surabaya and the clash between Papuan students and citizens in Malang. This situation led to the high-tense chaos that occurred in big cities in Papua and gained multifaceted perspectives and responses from many actors, particularly the government. This research analyzes the statements delivered by the state officials on online media in terms of the crisis in Papua. Utilizing critical discourse analysis, Van Dijk divides discourse analysis into 3 dimensions. First, textual dimension; second, social cognitive dimension, and; third, contextual or social practice dimension. The result is that the online media in Indonesia merely have differences in the schematic level which is the emphasis of important points in news' contents.

Keywords: crisis of Papua, online media, state officials

ABSTRAK

Beberapa waktu ini, Indonesia sedang mengalami ancaman disintegrasi bangsa di Papua yang diawali insiden di asrama mahasiswa Papua di Surabaya, dan bentrok mahasiswa Papua dengan warga di Malang, merembet menjadi kerusuhan yang terjadi di kota-kota besar Papua. Sudah barang tentu gejolak nasional semacam ini akan menimbulkan berbagai tanggapan dari banyak pihak, khususnya pemerintah. Penelitian ini menganalisis pernyataan-pernyataan pejabat negara di Indonesia yang berkaitan dengan krisis di Papua yang diberitakan media online. Dengan menggunakan pendekatan analisis wacana kritis van Dijk yang membagi analisis wacana menjadi 3 dimensi, yang pertama dimensi teks, kedua dimensi kognisi sosial dan yang ketiga dimensi konteks/praktik sosial, hasilnya media online Indonesia hanya memiliki perbedaan di level skematik yaitu penekanan poin penting dalam isi berita.

Kata kunci: krisis Papua, media online, pejabat negara

PENDAHULUAN

Pada Agustus 2019, serangkaian kerusuhan terjadi di kota-kota besar Papua, akibatnya Papua menjadi bergejolak. Gejolak ini diawali dari serangkaian peristiwa gesekan di Jawa Timur yang melibatkan elemen mahasiswa Papua dengan warga lokal, diantaranya di Surabaya dan Malang. Hingga buntutnya wacana segelintir pihak di Papua ingin melepaskan diri dari bagian Republik Indonesia.

Yang terbaru, terjadinya kerusuhan di Wamena, Papua, kabarnya disebabkan oleh pesan berantai berisi rekaman video seorang guru yang mengeluarkan kata-kata rasis kepada muridnya,

penyebaran video tersebut memicu kemarahan warga di Wamena dan sebagai bentuk solidaritas warga Wamena melakukan aksi perlawanan atas ujaran berbau rasis yang beredar ini. Sekumpulan siswa PGRI dan 200-an orang berjalan menuju sebuah sekolah di Wamena yang disebut sebagai latar terjadinya video hoaks tersebut. Namun dalam perjalanannya entah siapa yang memulai, jumlah massa semakin bertambah dan kericuhan tidak bisa dielakkan di beberapa titik seperti di kantor Bupati Jayawijaya di daerah jalan Sudirman. Meski pada akhirnya video ini telah dikonfirmasi oleh Kabid Humas Polda Papua, Kombes Ahmad Mustofa Kamal adalah hoaks.

“Pada tanggal 18 September 2019 lalu di Wamena ada isu seorang guru mengeluarkan kata rasis. Setelah dilakukan pengecekan, isu itu tidak benar. Akibat provokasi tersebut, para pelajar maupun masyarakat melakukan unjuk rasa dan terjadi pembakaran beberapa kantor pemerintah, seperti kantor Bappeda, ruko-ruko milik masyarakat dan beberapa motor juga dibakar,” kata Kabid Humas Polda Papua Kombes Ahmad Mustofa Kamal kepada wartawan, Senin (23/9/2019) (Alfons, Matius. 2019. <https://news.detik.com/berita/d-4718220/wamena-rusuh-polda-ucapan-rasis-guru-di-wamena-hoaks>, 30 September 2019).

Aksi yang direncanakan damai sebagai simbol perlawanan rasisme berubah menjadi aksi lempar batu, massa juga membakar sejumlah bangunan mulai dari rumah warga hingga kantor-kantor institusi negara. Polisi yang berusaha memukul mundur dengan tembakan ternyata tidak mampu. Massa justru semakin menjadi. Aksi yang awalnya hanya unjuk rasa ini pun tidak terhindarkan menjadi aksi berdarah yang menewaskan lebih dari 30 jiwa dan mayoritas korban adalah masyarakat pendatang. Kebanyakan diantaranya banyak korban ditemukan di antara puing-puing gedung yang terbakar. (Yunita, Niken Widya. 2019. <https://news.detik.com/berita/d-4725494/rangkuman-fakta-di-wamena-dalang-rusuh-hingga-dokter-minta-dievakuasi>)

Sejak Agustus-September 2019 lalu, tercatat sudah puluhan korban tewas dalam kerusuhan di bumi Cendrawasih ini. Belasan gedung pemerintahan, ratusan rumah terbakar, dan tidak terhitung kerugian materiil akibat kendaraan yang dibakar dan fasilitas umum yang dirusak. Ancaman disintegrasi di bumi Papua menjadi semakin nyata mengiringi perjalanan bumi pertiwi Indonesia di periode Agustus hingga September 2019 ini.

Terjadinya serentetan tragedi bangsa Indonesia di tanah mutiara hitam ini tentu tidak lepas dari kontribusi media yang memberitakan segala informasi terkini soal kejadian di Papua, media sebagai saluran rakyat untuk mendapatkan informasi yang teraktual dan terpercaya tidak lepas dari peran bahasa.

Bahasa adalah produk yang tercipta dari budaya dan kebiasaan masyarakat. Bahasa digunakan sebagai sarana untuk mendeskripsikan, mengungkapkan, seluruh pikiran perasaan dari manusia

yang menjadi sumber. Dalam konteks ini, bahasa telah mejadi saluran utama untuk berkomunikasi masyarakat. Fungsi bahasa sebagai komunikasi ini bisa diterjemahkan dalam fungsi informatif, estetis, fatis, dan direktif. Menurut Leech bahasa sebagai alat penyampai informasi merupakan fungsi utama bahasa.(Leech, 1997) Terlebih di masa sekarang saat dimana informasi telah bertransformasi menjadi sebuah komoditas sosial dan ekonomi, serta politik yang terus diburu oleh publik. Tidak heran muncul sebuah ungkapan *informaton is power* (Subrata, 1997)

Dengan ungkapan tersebut diatas, maka tidak aneh informasi menjadi demikian penting di era globalisasi sekarang ini, kini siapa saja bisa mendapatkan informasi yang cepat dan akurat dari media dimana saja, kapan saja, baik itu dari media cetidak, maupun elektronik, khususnya dari internet.

Internet telah menjadi bagian yang tidak dapat dilepaskan dari kehidupan masyarakat Indonesia saat ini, internet telah menjadi bagian baru dari kebanyakan keluarga di Indonesia, bila di-definisikan, internet merupakan sebuah bentuk jaringan yang terbentuk dari banyak komputer dan saling terkoneksi satu sama lain di seluruh dunia meski berbeda secara sistem dan aplikasi, jaringan-jaringan tesebut saling terhubung dengan kecanggihan di bidang telekomunikasi dan menggunakan standar protokol yang disebut TCP/IP (Transmission Control/Internet Protocol) dalam menyampaikan pesan atau komunikasi(Su-priyanto, 2008).

Dengan kecanggihan internet ini, lahir sebuah media baru yang disebut sebagai media *online* atau daring. Kata *online* diambil dari istilah bahasa Inggris yang berarti dalam jaringan (*daring*), sehingga segala hal yang berada di internet bisa disebut sebagai *online* atau secara singkat *online* bisa juga diterjemahkan sebagai suatu proses akses informasi yang bersifat langsung, atau *live* secara bersamaan yang berlangsung melalui internet.(M.Jhon dan Hasan, 2004).

Setiap terjadi peristiwa yang menarik perhatian publik nasional maupun internasional, media daring telah menjadi ujung tombak pusat informasi yang dibutuhkan oleh publik, karena kemampuan media daring sebagai *the new media*

(Situmorang, 2013) yang mampu memberikan informasi terbaru dan teraktual, kapan saja bahkan dimana saja di genggamannya setiap orang yang memegang *gadget* atau gawai mampu mengakses informasi terkini via daring media.

Tidak terkecuali pemberitaan tentang krisis Papua ini, yang pastinya tidak luput dari pemberitaan media, akan tetapi ada satu fenomena dibalik pemberitaan media daring ini yang menurut peneliti menarik untuk diteliti, yaitu adanya pemberitaan tentang tanggapan dari pejabat-pejabat negara tentang krisis Papua. Negara sudah barang tentu akan hadir pada peristiwa nasional seperti yang terjadi di Papua. Banyak tujuannya, diantaranya untuk meredakan suasana, menjelaskan kronologi kejadian, atau banyak juga yang dinilai sebagai pencitraan.

Dalam penelitian ini akan dikaji teks pemberitaan tanggapan pejabat negara tentang krisis Papua dengan analisis wacana kritis. Analisis wacana kritis adalah sebuah usaha atau proses menjelaskan sebuah realita sosial pada sebuah teks yang dikaji oleh peneliti atau sekelompok golongan yang dominan dan memiliki sebuah kecenderungan untuk mencapai tujuan tertentu dan memperoleh apa yang diinginkan (Jorgensen dan Phillips, 2007) atau bisa diartikan dalam sebuah konteks wacana harus dipahami pasti ada kepentingan (Darma, 2009). Selain itu, pendekatan kritis ini telah menempatkan wacana sebagai sebuah kekuatan atau *power* (Asher dan Simpson, 1994; Dijk, 1988; Fairclough, 1995). Wacana juga bisa diterjemahkan sebagai refleksi dari suatu relasi kekuasaan dalam suatu masyarakat (Rankema, 2004).

Lebih jauh lagi, Fairclough dan Wodak memandang pendekatan kritis adalah sebagai sebuah pemahaman wacana sebagai suatu bentuk praktik sosial (Fairclough dan Wodak, 1997), sehingga dalam praktik sosial individu bisa dikatakan selalu memiliki sebuah tujuan berwacana, termasuk tujuan untuk menjalankan kekuasaan. Apabila yang terjadi demikian, maka praktik wacana akan mempresentasikan efek ideologi, yang mengkreasi suatu hubungan seperti kelas sosial laki-laki dan perempuan atau kelompok mayoritas dan minoritas (Subagyo, 2010). Oleh karena itu, analisis wacana kritis tidak lagi berfokus hanya

pada kajian wacana dari segi internal maupun eksternal, akan tetapi wacana juga bisa sebagai bentuk 'kaca mata' untuk melihat motif-motif ideologis serta kepentingan hubungan kekuasaan yang terjadi dengan lebih jelas.

TINJAUAN PUSTAKA

Krisis merupakan sebuah kondisi dimana terjadi kejadian-kejadian yang luar biasa dan tidak terduga yang berpotensi menimbulkan dampak (akibat) yang cenderung negatif. Krisis dapat menimpa siapa saja dan kapan saja. Krisis dapat dipandang sebagai salah satu faktor resiko yang harus diperhitungkan dan dipersiapkan dengan baik. Bagi suatu negarapun, menerapkan manajemen krisis merupakan sebuah keharusan. Tanpa kesiapan yang baik, negara akan gagap atau panik menghadapi kejadian yang tidak terduga sehingga para pejabat yang berwenang sering salah dalam mengambil tindakan.

Kata *krisis* berasal dari bahasa Yunani yang berarti keputusan. Dalam bahasa Cina, *krisis* diartikan bahaya maupun peluang. Krisis juga bisa diartikan sebagai titik balik dari sebuah peristiwa, bisa berarti titik balik yang positif apabila dilewati dengan baik, namun bisa menjadi bukan titik balik yang positif apabila tidak mampu melewatinya dengan baik. Cara melewati krisis inipun beragam bentuknya, tergantung bagaimana situasi krisis yang dihadapi. Krisis yang terjadi pada Papua belakangan ini juga bisa menjadi titik balik bagi Indonesia, apakah Indonesia tetap dapat mempertahankan Papua ataukah sebaliknya. Sebenarnya Papua tidak perlu sampai harus bergejolak jika saja sejak awal para pejabat pemerintahan yang berwenang dapat mengidentifikasi permasalahan dan segera menyelesaikannya sebelum terjadinya krisis seperti sekarang.

Media sosial adalah unsur penting yang sangat berpengaruh dalam terjadinya sebuah krisis, tidak terkecuali krisis yang terjadi di Papua ini. Era *Big Data* ini memungkinkan penyebaran beragam informasi yang luar biasa dimasyarakat, dan belum tentu semua informasi yang diterima masyarakat tersebut benar. Hal ini senada dengan yang diungkapkan Andrew Griffin dalam bukunya *Crisis, Issues and Reputation Management* bahwa perubahan yang paling luar biasa, tentu

saja, adalah pertumbuhan media sosial. Media ini telah mengubah secara dramatis pola pemberitaan dan konteks sosial di mana reputasi dikelola. Saat ini terjadi pergeseran dari lingkungan manajemen reputasi yang didasarkan pada komunikasi dari 'satu – ke -banyak' yang terstruktur ke 'banyak-ke-banyak' atau percakapan non-hirarkis. (Griffin, 2014)

Media sosial telah memperkenalkan dimensi baru dalam pengelolaan risiko reputasi. Bergerak dari hal-hal khusus ke umum, pertumbuhan media sosial telah mengubah konteks pengelolaan risiko reputasi dengan cara berikut: pertama, makin banyak orang berkontribusi secara langsung ada pembentukan reputasi organisasi. Kedua, reputasi dapat berubah secara lebih lebih cepat daripada sebelumnya. Ketiga, pendekatan komunikasi tradisional kini sudah tidak memadai lagi. Media sosial kini sudah merasuk dalam kehidupan. Kini lebih dari 70 persen penduduk internet menggunakan berbagai bentuk jaringan sosial. Pada tahun 2011, jejaring sosial menyumbang satu dari setiap enam menit waktu yang dihabiskan melalui daring. Media sosial kini juga tidak lagi menjadi ranah remaja. Demografis terbesar Facebook kini berusia antara 35 dan 54 tahun dan rata-rata usia profil di Twitter adalah 16-24 tahun, sebuah struktur demografis yang bisa memberikan goyangan politik dan daya beli yang lebih besar. Dunia daring cepat menyerupai satu luring, dengan semua variasi dan kompleksitas.

Media sosial adalah media berbasis Internet yang memungkinkan pengguna berkesempatan untuk berinteraksi dan mempresentasikan diri, baik secara seketika ataupun tertunda, dengan khalayak luas maupun tidak yang mendorong nilai dari user-generated content dan persepsi interaksi dengan orang lain. (Carr dan Hayes, 2015).

Pertumbuhan media siber di Indonesia kian dahsyat. Dewan Pers memperkirakan, jumlah media daring se-Nusantara saat ini mencapai 43 ribu lebih. Namun, hanya sebagian yang tumbuh dan ingin membangun profesionalisme jurnalistik. Sementara, sebagian lagi hanya untuk mencari keuntungan semata. Ketua Dewan Pers Yosep Adi Prasetyo mengatakan, media daring rata-rata menjamur dan menyasar hampir semua ibu kota

provinsi hingga kabupaten/kota di Indonesia. Hanya saja, Dewan Pers belum memiliki data pasti sampai proses verifikasi faktual selesai dilakukan pada akhir tahun ini. Namun, merujuk pada proses pendataan yang pernah dilakukan dan kemudian diterbitkan menjadi buku berjudul Data Pers 2015, media daring yang memenuhi syarat disebut perusahaan pers dan profesional baru berjumlah 168 perusahaan. (Pos, 2018)

Pejabat negara merupakan komunikator dalam proses politik, dimana segala pernyataan yang diucapkannya baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat berpengaruh terhadap publik. Untuk ini diperlukan kehati-hatian dalam memberikan pernyataan yang terkait dengan kepentingan publik, termasuk kasus Papua. Jika tidak hati-hati, pernyataan yang diucapkan bisa berdampak tidak baik dan memunculkan reaksi yang tidak diinginkan dari masyarakat. Terlebih dengan kecepatan media daring yang jangkauannya sangat luas, segala hal dapat dengan mudahnya sampai pada masyarakat dalam waktu yang sangat cepat. Sekjen PWI Jawa Timur, Eko Pamuji dalam tulisannya yang berjudul *Media Massa dan Propaganda Dalam Komunikasi Politik Modern* mengatakan bahwa perkembangan teknologi informasi dan komunikasi dalam konteks media massa kini benar-benar sudah mengubah pola, model dan sistem komunikasi massa dalam demokrasi. Lahirnya media sosial yang saat ini makin melambung dan siapa saja yang terhubung internet bisa mengaksesnya dan menjadi medium efektif untuk melakukan komunikasi. (Pamuji, 2019)

Pejabat negara juga menjalankan fungsi kehumasan, mereka adalah sumber-sumber informasi penting dalam pencegahan terjadinya krisis pada suatu negara. Seperti yang dikemukakan oleh Cutlip dalam bukunya *Effective Public Relations, Peran Hubungan Masyarakat* dibagi menjadi empat kategori utama, yaitu : (Cutlip dan Center, 2000)

1. Expert Prescriber

Seorang expert prescriber adalah seorang yang menjalankan peran seperti seorang konsultan. Ia adalah seorang yang dapat dipercaya untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi.

Hubungan dengan klien, seperti hubungan antara dokter dengan pasien dimana pasien hanya pasif mendapat masukan dan nasehat. Praktisi yang berperan sebagai *expert prescriber* akan mengidentifikasi masalah, mengembangkan rancangan program, dan memegang tanggung jawab penuh dalam implementasi program yang telah dirancangnya itu. Kegagalan dan keberhasilan suatu program, oleh klien, sepenuhnya merupakan tanggung jawab *expert prescriber* ini.

2. *Communication facilitator*

Peran ini menempatkan praktisi PR (*Public Relations*) sebagai seorang pendengar yang baik dan penyedia informasi. Fungsi praktis adalah sebagai penghubung, interpreter, dan mediator antara organisasi dengan publiknya. Peran ini mencoba memelihara komunikasi dua arah dan memfasilitasi pertukaran informasi dengan menciptakan dan memelihara saluran-saluran media komunikasi yang diperlukan. Peran ini ada berdasarkan asumsi bahwa komunikasi dua arah yang efektif akan meningkatkan kualitas keputusan organisasi dan publik mengenai antara lain kebijakan, prosedur, tindakan dan hubungan yang saling menguntungkan.

3. *Problem solving facilitator*

Praktisi yang menjalankan peran ini bekerja bersama-sama dengan para manajer untuk memecahkan masalah. Praktisi PR (*Public Relations*) menjadi bagian dari tim strategis. Hal ini bisa terjadi bila praktisi PR mampu mempergunakan dan menunjukkan keterampilan dan nilai dirinya dalam membantu manajemen dalam memecahkan masalah.

4. *Communication technician*

Praktisi PR (*Public Relations*) dikatidakan berperan sebagai *communication technician* bila pekerjaannya sehari-hari hanyalah menerima perintah dari atasan. Umumnya, pekerjaan yang dilakukan antara lain, menulis, mengedit, membuat *press release*, *website*, *annual report*, mempersiapkan pidato dan pekerjaan teknis lainnya.

Dalam konteks artikel ini, peran seorang pejabat negara republik Indonesia dalam memberikan pernyataan pada media daring terkait krisis yang

terjadi ini adalah lebih sebagai, *Communication Facilitator*, pernyataan-pernyataan pejabat negara bisa menjadi penyambung antara negara dengan rakyat, baik itu di dalam maupun luar Papua.

Sebagai pejabat negara, sangatlah penting menjaga ucapan dan perilaku di dalam menghadapi krisis terkait Papua tersebut. Sebab apapun pernyataan yang diucapkan akan dapat berdampak pada masyarakat. Krisis Papua yang saat ini tengah mengemuka dan terjadi berlarut merupakan bentuk ketidaksiapan para pejabat negara ini dalam mengantisipasi terjadinya krisis.

Krisis Papua yang terjadi tidak dapat dipisahkan dari media dan politik. Media dan politik bagaikan dua sisi mata pisau. Media dan politik merupakan dua hal yang saling membutuhkan. Tidak ada politik yang tersampaikan melalui media dan tidak ada media yang tidak memberitakan politik. Media mengawal proses politik dan politik memerlukan media. Begitulah keduanya saling mengisi dalam berbagai proses. Brian Mc Nair yang dikutip oleh Fikri dalam bukunya *Sejarah Media Transformasi, Pemanfaatan dan Tantangan*, mengatakan bahwa pesan atau berita yang muncul di media tidak dalam hampa kepentingan. Konstruksi berita ini, dengan demikian tidaklah berdiri sendiri, akan tetapi terkait erat dengan aktor-aktor dalam media, konteks sosial budaya, serta struktur media atau kebijakan redaksional di dalamnya. (Fikri, 2018)

Munculnya reaksi beragam yang datang dari masyarakat tidak terlepas dari persepsi tiap orang yang berbeda dalam membaca berita, terutama di media daring. Pesan-pesan politik berupa pernyataan – pernyataan dari para pejabat negara terkait kasus Papua tentu akan menjadi konsumsi publik, dengan demikian, dengan sendirinya maka publik akan mempersepsi politik tersebut. Ibnu Hamad dalam (Hiplunudin, 2017) mengatakan bahwa cara-cara media menampilkan peristiwa-peristiwa politik dapat mempengaruhi persepsi masyarakat dan aktor politik mengenai perkembangan politik dan keikutsertaan media dalam mengubah sistem politik dengan melalui pembentukan opini publik atau pendapat umum, yakni upaya pembangunan sikap dan tindakan khalayak mengenai sebuah masalah politik atau aktor politik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode analisis wacana kualitatif – konstruktivisme terhadap pemberitaan yang didalamnya terdapat pernyataan dari pejabat negara tentang krisis Papua. Penelitian ini berusaha membuka bagian-bagian tersembunyi dibalik kenyataan yang tampak untuk dilakukan perubahan terhadap struktur sosial (Hamad, 2004)

Dalam level analisis yang lebih dalam data penelitian ini menggunakan model analisis wacana kritis van Dijk. Van Dijk membagi analisis wacana menjadi 3 dimensi, yang pertama dimensi teks, kedua dimensi kognisi sosial dan yang ketiga dimensi konteks/praktik sosial (Dijk, 1980 dan 1988).

Dimensi teks meliputi struktur teks yang diantaranya terdiri dari kosakata, kalimat, dan paragraf untuk membuat pemaknaan suatu teks. Teks itu sendiri terdiri dari tiga struktur yaitu struktur makro (makna umum, dilihat dari sisi topik atau tema teks), superstruktur (struktur kerangka teks yang tersusun dalam berita utuh pendahuluan, isi, dan penutup), dan struktur mikro (makna teks yang dapat di teliti hingga bagian kecil teks, yakni kata, kalimat, dan paragraf).

PEMBAHASAN

1. Dimensi Tekstual Pernyataan Pejabat Pemerintah Dalam Pemberitaan Krisis Papua di Media Daring

Periode Agustus – September 2019 media daring Indonesia banyak di isi oleh pemberitaan krisis Papua. Ancaman disintegrasi bangsa ini semakin kuat yang dimulai dari serentetan insiden di Jawa Timur, yang berhasil di tenangkan oleh para pejabat negara sehingga kondisi Papua sempat kondusif, akan tetapi akhir September kerusakan kembali pecah di Wamena hingga penelitian ini dibuat, kondisi Wamena masih dalam kondisi lumpuh, puing-puing gedung, dan kendaraan bermotor yang di bakar dan dirusak masih di-jalan-jalan protokol Wamena.

Pada bagian ini akan penelti paparkan hasil wacana kritis terhadap konstruksi wacana berita pernyataan pejabat pemerintah dalam pemberitaan krisis Papua di media daring Indonesia.

Hasil analisis ini mencakup analisis tekstual yang di teliti menjadi tiga tingkatan yaitu, makrostruktur (tematik), superstruktur (skematik), dan mikrostruktur (semantik, sintidaksis, stilistik dan retorika).

a) Analisis Struktur Makro Wacana Pernyataan Pejabat Pemerintah dalam Pemberitaan Krisis Papua di Media Daring

Dalam tataran tekstual tingkatan struktur makro ditemukan elemen tematik dalam pernyataan pejabat pemerintah pada pemberitaan krisis di Papua, yaitu pernyataan supaya konflik dan krisis Papua cepat mereda.

Secara makro, baik Detik.com maupun Tempo.co sejak peristiwa konflik mahasiswa Papua di Jawa Timur pertengahan Agustus,

Tabel 1. Judul Wacana Pemberitaan Krisis Papua pilihan yang terdapat tanggapan dari pejabat negara pada media daring Detik.com dan Tempo.co periode Agustus – Septtember 2019

No.	Judul Berita	
	Detik.com	Tempo.co
1.	Risma: Indonesia Tidak Melupakan Papua (Rabu, 21 Agustus 2019 03:57 WIB)	Jokowi: Pace, Mace, Mama Papua Saya Tahu Ada Ketersinggungan ... (Senin, 19 Agustus 2019 18:39 WIB)
2.	Wiranto: Kita Tahu yang Tunggangi Rusuh Papua, Saya Minta Hentikan (Jumat, 30 Agustus 2019, 21:21 WIB)	Kapolri Tito Karnavian Kirim 300 Brimob ke Papua (Kamis, 29 Agustus 2019 16:55 WIB)
3.	Jokowi: Tahun Depan Istana Presiden di Papua Mulai Dibangun (Selasa, 10 September 2019 11:52 WIB)	Bertemu Jokowi, Tokoh Papua Ajukan Sembilan Permintaan (Selasa, 10 September 2019 12:46 WIB)
4.	Ahli PBB Minta Veronica Koman Dilindungi, Polri: RI Negara Berdaulat (Selasa, 17 September 2019 21:55 WIB)	Menhan Ryamizard: Agama Manapun Melarang Ada Negara dalam Negara (Rabu, 18 September 2019 19:02 WIB)
5.	Wamena Rusuh Polda: Ucapan Rasis Guru di Wamena Hoaks (Senin, 23 September 2019 18:18 WIB)	Kapolda Papua Ungkap Penyebab Ketegangan di Uncen Jayapura (Senin, 23 September 2019 12:56 WIB WIB)
6.	Jokowi Minta Aparat di Papua Tahan Diri karena Perusuh Manfaatkan Sidang PBB (Senin, 23 September 2019 15:44 WIB)	Bupati Upayakan Pemulangan Perantau Pesisir Selatan dari Wamena (Jumat, 27 September 2019 13:07 WIB)
7.	JK Pastikan PBB Tidak Bahas Isu Papua, Kabar 'Usul Referendum Ditolak' Tidak Benar (Jumat, 27 September 2019 00:31 WIB)	Polisi Sebut Dandhy Laksono Jadi Tersangka Terkait Isu Papua (Jumat, 27 September 2019 10:12 WIB)

hingga akhir September aktif memberitakan tentang krisis Papua. Kedua media ini juga memotret tema besar global yang relatif sama, yakni kronologis dan perkembangan seputar krisis Papua. Akan tetapi penelitian ini menitikberatkan pada pemberitaan krisis Papua yang terdapat pernyataan dari pejabat negara didalamnya, entah itu memberikan tanggapan, keterangan, atau reaksi berkaitan dengan krisis Papua.

Setelahnya, dilakukan pemilihan berita tentang krisis di Papua yang terdapat pernyataan pejabat negara didalamnya pada media daring Detik.com dan Tempo.co, dipilihlah 14 wacana berita Papua yang terdapat pernyataan pejabat negara didalamnya, dengan rincian 7 berita pilihan dari masing-masing media daring. Setelahnya kemudian dilakukan analisis tekstual pada wacana tersebut dengan mengikuti perspektif analisis wacana kritis van Dijk. Analisis tekstual ini terdiri dari tiga aspek analisis, yang diantaranya adalah analisis struktur makro, analisis superstruktur, dan analisis struktur mikro.

b) Analisis Super Struktur Wacana Berita Krisis Papua yang terdapat pernyataan Pejabat negara di Media Daring Indonesia

Setelah tingkatan struktur makro, pada tingkatan super struktur dalam konstruksi pemberitaan di media daring Indonesia ditemukan struktur skematik yang relatif berbeda. Makna penting dari skematik adalah sebuah strategi wartawan yang terlihat mendukung topik atau wacana tertentu yang ingin disampaikan dengan cara menyusun bagian-bagian tertentu dengan urutan tertentu. Skematik juga bisa menimbulkan tekanan mana yang menjadi topik penting dan di dahulukan atau bagian mana yang disembunyikan yang bisa jadi merupakan informasi penting namun tidak sesuai dengan kepentingan wartawan. Upaya penyembunyian ini biasanya dilakukan dengan cara menempatkan fakta ini di bagian akhir sehingga terlihat kurang menonjol.

Pada judul berita “Jokowi: Tahun Depan Istana Presiden di Papua Mulai Dibangun” di Detik.com bila dianalisis dengan struktur skematik maka akan terlihat bahwa berita pada Detik tersebut menunjukkan wartawan mencoba menyembunyikan bagian penting dari wacana

berita tersebut, pada wacana itu jurnalis Detik hanya menampilkan 1 dari 10 poin aspirasi tokoh-tokoh Papua yang disampaikan di depan Jokowi dan menonjolkan poin yang di kabulkan oleh Jokowi, yakni membangun istana kepresidenan di Papua.

Ini terbukti dengan penekanan pada kutipan langsung dari Jokowi pada penggalan teks berita berikut.

“Mulai tahun depan Istana nya mulai dibangun,”
Ujar Jokowi yang disambut tepuk tangan 61 tokoh Papua yang hadir.

Sementara itu, poin aspirasi dari tokoh-tokoh Papua lain hanya dijelaskan secara singkat di akhir berita dan hanya poin-poin yang di setuju oleh Jokowi saja yang disebutkan, diantaranya poin penyebaran PNS Papua ke berbagai daerah Indonesia, dan pembentukan badan nasional urusan Papua. Tujuh poin lainnya tidak disebutkan pada berita ini.

Tempo.co dalam pemberitaan mengenai krisis Papua memuat pernyataan pejabat negara dengan judul berita “Bertemu Jokowi, Tokoh Papua Ajukan Sembilan Permintaan”. Kebalikan dari Detik.com, Tempo secara spesifik menampilkan poin-poin permintaan dari tokoh-tokoh Papua yang diundang di Istana, dan hanya menampilkan sedikit di bagian akhir pernyataan Jokowi.

Berdasarkan analisis skematik pada 2 berita pilihan di media daring Detik.com dan Tempo.co diatas menunjukkan bahwa kedua media tersebut mempunyai skematik yang berbeda dalam mengkonstruksi berita soal 10 poin Aspirasi tokoh Papua yang diterima Jokowi di Istana negara, Detik lebih condong memberikan penonjolan-penonjolan pada pernyataan Jokowi yang terlihat positif karena memenuhi salah satu aspirasi dari tokoh Papua, yakni membangun istana kepresidenan di Papua. Namun kurang memperhatikan poin aspirasi lain bahkan dalam berita tersebut tidak menyebutkan secara utuh poin-poin dari tokoh Papua, seolah ada usaha untuk menyembunyikan tuntutan atau poin aspirasi lain dari tokoh Papua yang tidak di sepakati Jokowi.

Tempo.co kebalikannya, lebih gamblang dan jelas memberitakan poin-poin aspirasi dari tokoh Papua yang diundang Jokowi di Istana Negara, dan hanya memberikan sedikit

kutipan langsung dari presiden RI hanya di bagian akhir berita, berita ini menunjukkan sisi penting menurut wartawan Tempo soal apa yang disampaikan ke publik mengenai berita tersebut.

c) Analisis Struktur Mikro Wacana Berita Krisis Papua yang terdapat pernyataan Pejabat Negara di Media Daring Indonesia

Struktur mikro ialah makna pada wacana yang dapat di analisis dari bagian kecil suatu teks, yaitu diantaranya adalah struktur semantik, sintidaksis, stilistik serta retorik. Struktur mikro semantik pada pemberitaan krisis Papua yang terdapat pernyataan pejabat negara di media daring Indonesia Detik.com dan Tempo.co dapat memberikan pemaknaan atas keseluruhan berita.

1. Struktur Mikro Semantik pada berita Krisis Papua yang terdapat pernyataan Pejabat negara di media daring Indonesia

Pada level struktur semantik dapat diartikan sebagai suatu cara wartawan memberikan penekanan pada teks untuk memberikan makna yang ingin disampaikan kepada khalayak, contohnya dengan memberi detail pada suatu sisi penulisan teks, tapi memberikan porsi lebih sedikit pada sisi lain teks di sebuah berita, sebagai contoh penulisan kepala berita dari Detik.com berikut.

Ada 10 poin aspirasi tokoh-tokoh Papua yang disampaikan di depan Jokowi di Istana Kepresidenan, Jakarta Pusat, Selasa (10/9/2019). Satu persatu aspirasi dari tokoh-tokoh Papua itu dikabulkan oleh Jokowi. Tiba di poin ke-10, yaitu permintaan pembangunan Istana di Papua, presiden Jokowi tidak langsung menjawab. Jokowi terlebih dulu berbisik-bisik dengan Mensesneg Praktiko dan juga Menko Polhukam Wiranto.

Latar pada pemberitaan ini adalah adanya agenda pertemuan Jokowi dengan tokoh-tokoh Papua guna mendengarkan permintaan mereka terkait dengan kepentingan masyarakat Papua. Akan tetapi jurnalis Detik lebih menekankan pada sisi dari Presiden Jokowi sehingga dari sini audiens akan memahami konstruksi pembentukan berita pertemuan presiden Jokowi dengan tokoh-tokoh Papua di Istana Kepresidenan dan

menekankan pada reksi presiden terhadap permintaan-permintaan dari tokoh Papua. Berikut penggalan berita dari Tempo.co.

Presiden Joko Widodo atau Jokowi bertemu dengan para tokoh masyarakat dari Papua dan Papua Barat di Istana Negara, Jakarta, Selasa, 10 September 2019. Dalam pertemuan itu, para tokoh masyarakat Papua dan Papua Barat ini menyodorkan sederet permintaan kepada Jokowi. "Saya perlu sampaikan beberapa hal yang dapat disampaikan oleh rombongan kami pada saat ini dari Papua dan Papua Barat dan menjadi catatan penting dalam pertemuan pada siang ini," kata ketua rombongan, Abisai Rollo, Selasa, 10 September 2019.

Pada penggalan berita Tempo.co diatas, wartawan Tempo terlihat memilih latar berita kronologi dari sudut tokoh Papua dalam membangun berita tentang pertemuan Presiden Jokowi dengan tokoh Papua. Wartawan Detik membangun berita dari sudut presiden Jokowi dan Tempo membangun berita dari sisi sudut tokoh Papua.

2. Struktur Mikro Sintidaksis pada berita Krisis Papua yang terdapat pernyataan Pejabat negara di media daring Indonesia

Struktur mikro sintidaksis adalah aspek berita yang mengamati bagaimana pemilihan kalimat, bentuk, dan susunan dari teks berita, dan baik Detik.com maupun Tempo.co. Struktur tersebut cenderung menggunakan kalimat langsung dan kalimat aktif dalam teks berita yang mengandung pernyataan pejabat negara tentang krisis Papua, dan keduanya juga menunjukkan adanya klausa-klausa yang di konstruksi dalam bentuk klausa aktif sesuai S+P+O dan disajikan dengan pola kalimat berbentuk tindakan. Seperti contoh penggalan *lead* berita yang berjudul "Wamena Rusuh, Polda: Ucapan Rasis Guru di Wamena Hoax" oleh Detik.com berikut.

Polisi menegaskan ucapan rasisme yang memicu rusuh di Wamena, Kabupaten Jayawijaya, Papua, *hoaks*. Masyarakat diminta tetap tenang dna tidak terprovokasi oleh isu yang tersebar tersebut. "Pada tanggal 18 September 2019 lalu di Wamena ada isu seorang guru mengeluarkan kata rasis. Setelah dilakukan pengecekan, isu itu tidak

benar. Akibat provokasi tersebut, para pelajar maupun masyarakat melakukan unjuk rasa dan terjadi pembakaran beberapa kantor pemerintah, seperti kantor Bappeda, ruko-ruko milik masyarakat dan beberapa motor juga dibakar,” kata Kabid Humas Polda Papua Kombes Ahmad Mustofa Kamal kepada wartawan, Senin (23/9/2019).

Pada penggalan berita di atas dapat diamati, Detik.com menjelaskan *lead* berita dengan pilihan-pilihan kata serapan asing yang sedang populer seperti “*hoax*”, dan memilih untuk menggunakan kalimat langsung dan aktif sesuai S+P+O+K untuk menulis berita tentang pernyataan dari Kabid Humas Polda Papua, Kombes Ahmad Mustofa Kamal lengkap dengan keterangan waktu dan tempat.

Senada dengan Detik.com, Tempo.co juga menggunakan kalimat langsung dan aktif ketika memberitakan pernyataan dari pejabat negara saat memberi keterangan yang berkaitan dengan krisis Papua, salah satunya terlihat pada berita Tempo.co yang berjudul “Kapolda Papua Ungkap Penyebab Ketegangan di Uncen Jayapura”.

Kapolda Papua Irjen Pol Rudolf A Rodja mengatakan ketegangan di depan kampus Universitas Cenderawasih atau Uncen, Kota Jayapura karena ada rencana mahasiswa dari luar Papua ingin mendirikan posko di sana. “Jadi mereka ini adalah mahasiswa luar Papua yang tanpa izin dari Uncen mau mendirikan posko mahasiswa, dan itu tidak dibenarkan,” kata Kapolda di Abepura, Kota Jayapura, Senin siang, 23 September 2019. Sehingga, kata dia, aparat kepolisian dibantu Brimob BKO Nusantara membubarkan mereka. “Jadi, kita bubarkan mereka supaya tidak jadi posko dan perkuliahan di Uncen tidak macet. Nah, kami melakukan pendekatan negosiasi supaya persoalan ini tidak jadi keuntungan bagi mereka,” katanya.

Dari penggalan *lead* berita di atas, dapat diamati bahwa Tempo.co juga menggunakan kalimat aktif dan langsung, kalimat aktif terlihat dari penggunaan kata kerja dalam kalimat “Kapolda Papua Irjen Pol Rudolf A. Rodja mengatakan ketegangan di kampus...” wartawan Tempo.co juga menggunakan kalimat bahasa Indonesia lengkap dan memperhatikan susunan S+P+O+K nya, dan

untuk mencantumkan pernyataan dari Kapolda Papua pada berita tersebut, wartawan memilih format dengan kutipan kalimat langsung dengan sedikit penjelasan pada konteksnya, sebagai bahan agar informasi lebih mudah diterima pembaca.

Selain bentuk kalimat aktif dengan kata kerja atau transitif, juga ditemui beberapa bentuk kata negatif pada pemberitaan kedua media tersebut, Detik.com sering menggunakan kalimat negatif yang mengandung *tidak* atau *jangan*, sedangkan dalam berita Tempo.co sering ditemui penggunaan kalimat negatif dengan kata *tanpa*, dan *tidak*.

3. Struktur Mikro Stilistik pada berita Krisis Papua yang terdapat pernyataan Pejabat negara di media daring Indonesia

Pada struktur mikro stilistik pada wacana berita yang menampilkan pernyataan pejabat negara tentang krisis Papua di media daring Indonesia Detik.com dan Tempo.co, terdapat perbedaan pada pemilihan kosakata dalam mengonstruksi berita. Bagian ini memberi tanda bahwa bagaimana seorang penulis atau wartawan melakukan pemilihan kata atau diksi atas berbagai kemungkinan pilihan yang tersedia.

Dalam berita yang berjudul “*JK Pas-tikan PBB Tidak Bahas Isu Papua, Kabar ‘Usul Referendum Ditolak’ Tidak Benar*” terdapat beberapa pemilihan diksi yang dapat menarik perhatian pembacanya, seperti pada penggalan berita berikut.

Beredar *broadcast* yang menyebutkan negara-negara Asia Pasifik mengusulkan referendum Papua saat Sidang Umum PBB lalu PBB menolaknya. Kabar itu tidak benar karena isu Papua sama sekali tidak disinggung. “Tidak ada agenda itu. Mereka (negara Asia Pasifik) juga sudah bicara, empat negara dan tidak ada soal itu,” kata Wakil Presiden Jusuf Kalla di Markas PBB, New York, Amerika Serikat, Kamis (26/9/2019).

Dalam kutipan berita di atas, dapat ditemukan beberapa diksi dan frasa yang dapat menarik perhatian pembacanya, diantaranya kata serapan asing *broadcast* yang merujuk kepada istilah untuk pesan berantai yang disebarkan ke banyak orang sekaligus

pada media sosial. Selain itu ada kata *referendum* yang mempunyai diksi pengganti jajak pendapat yang mempengaruhi nasib suatu negara secara keseluruhan. Selain itu juga ditemui frasa “*negara-negara Asia Pasifik*” yang berarti negara-negara yang tergabung dalam zona pesisir pantai Asia Timur, Asia Tenggara, dan negara-negara di laut Pasifik (Oceania) serta Australia.

Lalu, pada penggalan berita yang berjudul “*Menhan Ryamizard: Agama Manapun Melarang Ada Negara dalam Negara*” pada media daring Tempo.co, ditemui banyak frasa dan diksi unik didalamnya.

Menteri Pertahanan Jenderal TNI (Purn) Ryamizard Ryacudu menegaskan bahwa Papua merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). “Papua adalah bagian penting yang tidak terpisahkan dari NKRI sampai kapanpun, sampai dunia ini tenggelam. Kalau ada orang ingin memisahkan diri dari NKRI itu hanya mengkhayal. Itu tidak perlu karena buang-buang tenaga,” kata Ryamizard saat memberikan Pembekalan Bela Negara kepada masyarakat di Desa Babrongko Umandrow, Kabupaten Jayapura, Papua.

Pada penggalan berita dari Tempo.co diatas bila diamati kita akan menemukan beberapa diksi dan frasa menaik, yakni frasa “*ada negara dalam negara*” pada judul artikel yang mengacu komentar Menteri Pertahanan Republik Indonesia, Ryamizard. Frasa ini mengandung kata membentuk negara merdeka dibawah kekuasaan dan kedaulatan NKRI.

4. Struktur Mikro Retoris pada berita Krisis Papua yang terdapat pernyataan Pejabat negara di media daring Indonesia

Struktur mikro retoris pada pernyataan pejabat negara pada pemberitaan tentang krisis Papua di media daring adalah struktur yang mengacu pada adanya majas-majas retoris dalam pemberitaannya, seperti contoh pada berita yang berjudul “*Menhan Ryamizard: Agama Manapun Melarang Ada Negara dalam Negara*” oleh media Tempo.co yang sudah dipaparkan pada sub bab sebelumnya, menunjukkan adanya majas

retoris dalam frasa “*Negara dalam Negara*” yang memberikan makna adanya negara pemberontakan untuk memisahkan diri dan merdeka dari Negara Kesatuan Republik Indonesia

Selain itu ada frasa yang bermajas metafora seperti “*sampai dunia ini tenggelam*” dalam artikel berita diatas yang menggambarkan sampai kapanpun hingga waktu kiamat tiba, Papua akan tetap menjadi bagian dari NKRI.

Serupa dengan Tempo.co. Detik juga sering kali memilih farsa bernada metafora seperti dalam berita dari Detik.com yang berjudul “*Wiranto: Kita Tahu yang Tunggangi Rusuh Papua, Saya Minta Hentikan*”. Kata *Tunggangi* yang diucapkan oleh Menkopolkam Wiranto, yang menjadi tajuk salah satu berita Detik.com ini disini memiliki makna leksikal *menaiki, mengendari dengan posisi duduk atau menggunakan*, akan tetapi kata *tunggangi* yang dimaksud disini adalah upaya untuk memanfaatkan suatu keadaan untuk agenda atau tujuan tertentu.

5. SIMPULAN DAN SARAN

Analisis konstruksi wacana berita yang terdapat pernyataan pejabat negara pada media daring Detik dan Tempo tentang krisis Papua dilakukan melalui analisis wacana kritis van Dijk diatas dapat ditarik beberapa kesimpulan.

Secara makro, Detik.com dan Tempo.co secara aktif memberitakan segala hal yang berkaitan dengan krisis Papua. Kedua media daring ini mempunyai tema global yang sama dalam pemberitaannya terkait krisis Papua ini, yakni kronologis, perkembangan, serta tanggapan-tanggapan atau reaksi dari tokoh-terkait tentang krisis Papua.

Secara superstruktur, Detik.com mempunyai skema yang cenderung menimbulkan citra positif bagi pemerintah yang dilihat dari bagaimana Detik memotret krisis Papua dari sisi positif Pemerintah, seperti peran presiden untuk meredakan suasana, keberhasilan-keberhasilan pemerintah dalam menganggulangi krisis di Papua, atau temuan pejabat terkait terhadap dalang krisis Papua. Sementara itu Tempo relatif

lebih berimbang, dengan menampilkan data atau fakta utuh tanpa terkesan ada yang ditutupi seperti yang nampak pada pemberitaan di Detik.com, atau saat memberitakan tentang pernyataan-pernyataan pejabat negara dalam kasus Papua Tempo juga cenderung menampilkan kutipan utuh dan langsung serta sedikit penjelasan untuk memudahkan pembaca memahami isi berita.

Secara struktur mikro, yakni struktur semantik, sintidaksis, dan stilistiknya, kedua media daring ini tidak banyak perbedaan, selain pada level semantik. Level semantik berita Detik cenderung memberikan penekanan-penekanan yang terkesan berujung pada upaya untuk menaikkan citra pemerintah, dan Tempo lebih relatif berimbang dalam pemberitaan-pemberitaannya terhadap krisis Papua ini.

Pada akhirnya, seorang pejabat negara yang ucapannya akan menjadi *communication facilitator* antara negara dengan rakyatnya terlebih saat kondisi krisis yang terjadi di Papua beberapa waktu belakangan ini dapat dijadikan pelajaran yang bermakna, bahwa hendaknya setiap pejabat yang terkait saling berkoordinasi satu sama lain menciptakan suatu sistem komunikasi yang terstruktur saat berbicara dengan pihak media, dan media daring khususnya, agar menghindari pernyataan-pernyataan yang dapat memicu asumsi publik yang kurang tepat sasaran dan mengakibatkan krisis menjadi berlarut-larut karena banyak kabar yang simpang siur yang bisa jadi disampaikan oleh banyak pejabat negara yang kurang terstruktur.

PUSTAKA ACUAN

- Asher, R. & Simpson, J. M. (1994). *The Encyclopedia of Language and Linguistics* (Volume 2). Oxford: Pergamon Press.
- Carr, C. T., & Hayes, R. (2015). *Social Media: Defining, Developing, and Divining*. Atlantic: Atlantic Journal of Communication.
- Cutlip, S.M., & Center, A.H. (2000). *Effective Public Relations* (8th ed.; G. M. Broom, ed.). Wisconsin: Prentice Hall.
- Darma, Y. A. (2009). *Analisis Wacana Kritis*. Bandung: Yrama Didya.
- Dijk, T. A. van. (1980). *Discourse Analysis in Society*. London: Academic Press Inc.
- Dijk, T. A. van. (1988). *News as Discourse*. New Jersey: Lawrence Earlbaum Associates Publishers.
- Fairclough, N. (1995). *Critical Discourse Analysis, The Critical Study of Language*. New York: Longman.
- Fairclough, N., & Wodak, R. (1997). *Critical Discourse Analysis: An Overview*. London: Sage Publication.
- Fikri, M. A. (2018). Sejarah Media Transformasi, Pemanfaatan dan Tantangan. In *UB Press*. Malang: UB Press.
- Griffin, A. (2014). *Crisis, Issues and Reputation Management tahun 2014*. Inggris: Kogan Page Limited.
- Hamad, I. (2004). *Konstruksi Realitas Politik Dalam Media Massa. Sebuah Studi Critical Discourse Analysis terhadap Berita-Berita Politik*. Jakarta: Granit.
- Hiplunudin, A. (2017). *Politik Era Digital*. Yogyakarta: Calpulis.
- Jorgensen, M. W., & Phillips, L. J. (2007). *Analisis Wacana, Teori dan Metode*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Leech, G. (1997). *Prinsip-Prinsip Pragmatik Terj. MDD Oka*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- M.Jhon, E., & Hasan, S. (2004). *English Indonesia Dictionary*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Pamuji, E. (2019). Media Massa dan Propaganda. *Demokrasi, Pers, Politik Dan Ekonomi Di Mata Wartawan PWI Jatim*, 37.
- Pos, J. (2018). Dari 43 Ribu Lebih Media Online, Hanya 0,4 Persen yang Profesional. Retrieved September 29, 2019, from Jawa Pos Group website: <https://www.jawapos.com/jpg-to-day/09/02/2018/dari-43-ribu-lebih-media-online-hanya-04-persen-yang-profesional/>
- Rankema, J. (2004). *Introduction to Discourse Studies*. Philadelphia: John Benjamin Publishing Company.
- Situmorang, J. R. (2013). *Pemanfaatan Internet Sebagai New Media Dalam Bidang Politik, Bisnis, Pendidikan Dan Sosial Budaya*. 8(1), 77–91.
- Subagyo, A. P. (2010). Pragmatis Kritis: Paduan Pragmatis dengan Analisis Wacana Kritis. *Jurnal Linguistik Indonesia, Tahun ke 2*(Nomor 2, Agustus 2010), 177–187.
- Subrata. (1997). "Penggunaan Bahasa Jurnalistik pada Media massa: Pendekatan Empiris" dalam *Sudaryanto dan Sulistyono (eds.)*. Semarang: CItra Almamater.
- Supriyanto. (2008). *Pengantar Teknologi Komunikasi*. Jakarta: Salemba Infotek.

MEMITOSKAN MITOS: KONSEP LEGALITAS KEPEMILIKAN TANAH ADAT DI KABUPATEN MANOKWARI PROVINSI PAPUA BARAT

Adolof Ronsumbre dan Marlon Arthur Huwae

Jurusan Antropologi Fakultas Sastra dan Budaya, Universitas Papua Manokwari

E-mail: ronsumbreadolof@gmail.com

ABSTRACT

Mutual claims in land ownership by several tribes are a continuing phenomenon happening in Manokwari Regency, West Papua Province. From 2013 to 2019, for instance, there were 32 actions undertaken to block public facilities owned by local government and private companies which have been built on the land belong to certain tribes or clans. Each tribe or clan claims as to the legal owners of the land. The legality of land ownership done by several clans or tribes is undergone by constructing a myth. This paper is based on the data that shows the mutual claim phenomena of three tribes on land rights in the area of Rendani Manokwari Airport. These three tribes are Arfak, Doreri, and Mansim Mansim Borai. Each tribe generates its own myth to reinforce land ownership claims. However, when there is no agreement, a new myth is raised to obtain compensation for land use. The myth is that the rights of customary land used for the operation of the Rendani Manokwari Airport does not belong to one tribe, but those of Arfak, Doreri, and Mansim Borai. It means that the myths that have existed are resurrected to produce new myths. The myths are produced to add facts regarding the legality of land ownership for some clans and tribes.

Keywords: *land ownership claims, myths, the legality of land ownership, Manokwari's customary land*

ABSTRAK

Saling klaim kepemilikan atas tanah oleh sejumlah suku menjadi fenomena yang terus terjadi di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat. Tahun 2013 hingga tahun 2019 misalnya, terjadi 32 aksi pemalangan fasilitas publik milik pemerintah daerah dan swasta yang dibangun diatas tanah yang diklaim oleh sejumlah marga dan suku sebagai pemilik tanah yang sah. Masing-masing klen/marga dan suku mengklaim sebagai pemilik yang sah. Legalitas kepemilikan tanah oleh sejumlah suku dan klen/marga, dilakukan dengan mengkonstruksi mitos. Tulisan ini berbasis data fenomena saling klaim tiga suku tentang hak atas tanah di kawasan Bandara Udara Rendani Manokwari. Ketiga suku tersebut adalah suku Arfak, Doreri dan Mansim Mansim Borai. Untuk menguatkan klaim kepemilikan tanah, masing-masing memunculkan mitosnya sendiri. Namun, karena tidak ada kata sepakat, untuk mendapatkan pembayaran ganti rugi atas penggunaan tanah, mitos baru dimunculkan, yakni hak atas tanah adat yang digunakan untuk Bandara Udara Rendani Manokwari bukan milik salah satu suku, melainkan milik ketiga suku: Arfak, Doreri, dan Mansim Borai. Hal itu berarti mitos yang pernah ada dimitoskan lagi sehingga menghasilkan mitos baru. Mitos di produksi untuk menambah fakta tentang legalitas kepemilikan hak atas tanah yang sah oleh sejumlah klen/marga dan suku.

Kata kunci: *klaim kepemilikan tanah, memitoskan mitos, legalitas kepemilikan tanah, tanah adat Manokwari*

PENDAHULUAN

Konteks lokalitas: Kabupaten Manokwari

Jauh sebelum bangsa-bangsa dunia datang ke Manokwari, wilayah Manokwari adalah wilayah tak bernama. Datanglah suku bangsa yang menyebut diri mereka sebagai suku bangsa Biak dengan spirit mencari wilayah-wilayah baru. Karena sering berkunjung ke wilayah kosong ini, mereka

mulai memikirkan pemberian nama. Nama mula-mula yang di berikan oleh suku bangsa Biak kepada wilayah tanpa nama ini adalah *mnu kwar*. *Mnu* artinya kampung dan *kwar* artinya lama. Jadi, *mnu kwar* adalah kampung lama¹. Hal itu diyakini hingga sekarang.

¹ Pemberian nama ini, berdasar seringnya suku Biak datang ke tempat itu sehingga mereka datang, tinggal, dan pergi.. Karena sudah sering melakukan seperti itu, disebutlah sebagai kampung lama.

Pada tahun 1855, berbekal misi menyebarkan agama Kristen Protestan, datanglah dua misionaris berkebangsaan Jerman bernama C.W.Ottow dan J.G.Geissler di Pulau Mansinam. Kedua misionaris atau dalam istilah lokal disebut rasul orang Papua diterima suku bangsa Biak di Pulau Mansinam pada tanggal 5 Februari 1855. Inilah sejarah awal kedatangan dan penyebaran agama Kristen Protestan di tanah Papua, sehingga Manokwari (Pulau Mansinam) sering disebut sebagai pulau peradaban awal bumi Papua, (Simon, 2014:110). Bahkan untuk mengenang peristiwa ini, Kabupaten Manokwari disebut dengan istilah Kota Injil².

Pada tahun 1898, tepatnya ketika kedatangan bangsa-bangsa Eropa ke *mnu kwar*, pada tanggal 8 November 1898 oleh Residen Ternate Van Horst atas nama Gubernur Jenderal Hindia Belanda ditetapkan sebagai Pusat Pemerintahan *afdeling*, atau semacam pusat pemerintahan pertama di tanah Papua, dan melantik J.J.van Oosterszee sebagai *controleer Afdeling Noord Nieuw Guinea* (pengawas Nugini Utara) berkedudukan di Manokwari.

Pada konteks modern ketika wacana pembentukan Provinsi baru yaitu Provinsi Irian Jaya Barat (IJB), agar berpisah dengan Provinsi Papua, Manokwari diwacanakan sebagai Ibu kota Provinsi Irian Jaya Barat. Realisasi atas wacana ini termuat dalam keputusan negara melalui Undang-Undang Nomor 45 tahun 1999 tentang pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat (IJB) dengan ibu kota Kabupaten Manokwari. Kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2007 tanggal 18 April 2007, nama Provinsi Irian Jaya Barat (IJB) dirubah menjadi Provinsi Papua Barat dengan ibu kota di Manokwari.

Dinamika perubahan dan perkembangan yang terjadi di Manokwari, membawa implikasi ikutan, yakni eksistensi suku bangsa yang ada di Provinsi Papua Barat, terutama di Manokwari. Hal itu menimbulkan pertanyaan yang jawabannya menjadi kompleks, yaitu siapa suku bangsa di Kabupaten Manokwari sepanjang sejarah peradaban? Sampai kini jawaban atas pertanyaan

ini sederhana, di Kabupaten Manokwari menurut sejarah ada tiga suku bangsa, yaitu: Arfak, Doreri, dan Borai.

Konteks Sejarah Suku Bangsa di Manokwari

Suku Bangsa Arfak

Arfak, adalah nama sebuah gunung yang terletak di Kabupaten Pegunungan Arfak Provinsi Papua Barat. Dalam istilah lokal gunung Arfak disebut Pegunungan *Indon*, artinya pegunungan besar, yang memiliki ketinggian mencapai 2.800 meter diatas permukaan laut.

Wilayah Pegunungan Arfak, dihuni oleh empat suku bangsa yang menyebut nama mereka sebagai suku bangsa Sougb, Hatam, Meiah dan Moire. Ke empat suku bangsa ini memiliki bahasa yang berbeda. Pada awalnya empat suku bangsa inilah yang pertama-tama di kategorikan sebagai penduduk asli di daerah pedalaman pegunungan Arfak, (Laksono dkk, 2001:58).

Ke empat suku bangsa tersebut, memiliki asal-usul dan pemukiman pertama di wilayah pegunungan Arfak. Sementara, di wilayah pesisir pantai Teluk Dorey, dihuni oleh suku bangsa Biak yang berasal dari pulau Numfor. Melalui perjalanan yang berabad-abad lamanya dari pegunungan Arfak, akhirnya keempat suku bangsa tersebut bertemu dengan suku bangsa Biak di wilayah pesisir Teluk/ Dorey.

Pertemuan tersebut, dalam pandangan suku bangsa Biak adalah pertemuan antara suku bangsa yang berasal dari wilayah pegunungan Arfak, dengan suku bangsa yang berasal dari wilayah Pesisir. Suku bangsa Biak, kemudian mengkonstruksi identitas ke empat suku bangsa tersebut sebagai suku bangsa Arfak. Artinya, suku bangsa Sougb, Hatam, Moire, dan Meiah, adalah suku bangsa yang berasal dari Pegunungan Arfak. Oleh sebab itu, yang dimaksudkan dengan suku bangsa Arfak oleh penduduk pesisir adalah semua suku bangsa kecil yang tinggal di sekitar Pegunungan Arfak, (Kamma, 1981:76).

Oleh karena itu, Arfak adalah nama yang digunakan oleh penduduk pesisir, untuk menyebut nama empat suku bangsa kecil yang berasal dari Pegunungan Arfak, yaitu: Sougb, Hatam,

² Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Manokwari tentang Kota Injil, hingga kini masih dalam tahap proses penyusunan.

Meiah, dan Moire. Nama Arfak di gunakan untuk mengintegrasikan empat suku bangsa kecil tersebut, yang memiliki kesamaan asal dari gunung.

Suku Bangsa Doreri

Doreri, adalah nama yang digunakan untuk menyebut salah satu suku bangsa yang dikategorikan sebagai suku bangsa asli di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat.

Ketika terjadi kontak dengan dunia barat, yang ditandai dengan perjalanan para penyiar agama, pedagang Asia dan Eropa, dan para ilmuwan, mereka berjumpa dengan suku bangsa ini yang tinggal di wilayah Dorei/teluk ini. Oleh sebab itu, mereka sering menyebut suku bangsa ini dengan panggilan orang-orang Dorei atau orang-orang Teluk. Artinya, orang-orang yang tinggal di Dorei/Teluk. Penyebutan dan istilah Dorei inilah yang bisa kita temukan dalam laporan-laporan mereka.

Dalam bukunya Alfred Russel Wallace berjudul "*Sejarah Nusantara, The Malay Archipelago*", (2015:709), misalnya, ia menyebut dengan istilah Dorey. Istilah lain disampaikan oleh F.C.Kamma dalam bukunya berjudul "*Ajaib Di Mata Kita Jilid I*", (1981:ix), dengan menyebut penduduk Doreri, bahkan dalam buku yang sama ia menulis istilah yang berbeda yaitu Teluk Doreh, (1980:65).

Tentang klan atau marga-marga yang dikategorikan sebagai suku bangsa Doreri, ada sejumlah pendapat. Pendapat pertama, menurut F.C. Kamma (1980:72), klan atau marga yang dikategorikan sebagai suku bangsa Doreri, yaitu:Rumsayor, Rumadas, Rumburen, Rumbekwan, Rumfabe, Rumbobyar, Rumakew, Rumander, dan Sobyar.

Pendapat kedua, menurut seorang Tokoh klan atau marga Burwos bernama Elli Burwos, klan atau marga yang dikategorikan sebagai suku bangsa Doreri, yaitu:Rumburen, Rumsayor, Rumadas, Rumbobyar, Rumfabe, Rumbekwan, Rumsaur, Ruminur, dan Sobyar, (Lekitoo, 2014:19-20).

Pendapat ketiga, bersumber dari Ketua klan atau keret Rumbobyar bernama Zeth Rumbobyar, dikatakan bahwa klan atau marga yang di kategorikan sebagai suku bangsa Doreri, yaitu:

Rumbobyar, Rumfabe, Rumsayor, Rumadas, Rumburen, Rumbekwan, Rumakeuw, Rumander, dan Burwos, (Lekitoo, 2014:21).

Dari ketiga pendapat diatas, dapat diambil makna bahwa, ketiga pendapat diatas memiliki pandangan yang sama mengenai jumlah klan atau marga suku bangsa Doreri adalah 9. Yang berbeda barangkali adalah nama klan atau marga.

Dalam konteks modern, klan atau marga yang di kategorikan sebagai suku bangsa Doreri sering disingkat dengan istilah 8R + 1B, artinya 8 nama klan atau marga diawali dengan huruf R (Rumsayor, Rumadas, Rumburen, Rumbekwan, Rumfabe, Rumbobyar, Rumakew, dan Rumander), dan 1 nama klan atau marga diawali dengan huruf B (Burwos).

Suku Bangsa Borai

Salah satu suku bangsa yang menghuni dan mengklaim sebagai pemilik Kabupaten Manokwari adalah suku bangsa Borai. Ada dua versi tentang siapa suku bangsa Borai? Versi pertama, dapat ditelusuri melalui catatan-catatan zending. Dikisahkan bahwa suku bangsa Borai yang sebenarnya adalah keturunan dari suku bangsa Arfak dan Biak. Rupanya terjadi perkawinan silang antara suku bangsa Arfak dan suku bangsa Biak. Lokalitas pertama suku bangsa Borai adalah di pantai dekat distrik Oransbari³, dan salah satu nama klan/marganya adalah Mansim sesuai dengan nama tempat yang mereka tinggali. Suku bangsa Borai selanjutnya bermigrasi ke Arfai⁴ Manokwari hingga kini. Migrasi suku bangsa Borai awalnya di distrik Oransbari dan migrasi selanjutnya adalah Arfai. Bahkan lokalitas suku bangsa Borai dapat ditemui di Arfai.

Identitas tradisional hingga identitas modern yang dapat di gunakan untuk mengkategorikan anggota suku bangsa Borai adalah nama klan/marga. Nama klan/marga diletakkan setelah nama orang seperti:nama Oskar Mansim. Oskar adalah nama orang, sementara Mansim adalah

³ Secara administrasi Pemerintahan distrik Oransbari termasuk Kabupaten Manokwari . Namun, setelah pemekaran Kabupaten Manokwari tahun 2012, maka distrik Oransbari termasuk dalam wilayah administrasi Kabupaten Manokwari Selatan.

⁴ Salah satu nama tempat pemukiman Suku Mansim Borai di Kabupaten Manokwari Propinsi Papua Barat.

nama klan/marga yang menunjukkan anggota suku bangsa Borai.

Versi kedua, istilah suku bangsa Borai berasal dari bahasa Borai yang memiliki arti asli atau tanah. Jadi, suku Borai adalah suku bangsa asli atau suku bangsa yang memiliki tanah dan di percaya tanah di Kabupaten Manokwari.

Ada cerita sejarah tentang asal-usul suku bangsa Borai yang sejak lama di wariskan secara turun-temurun. Dikisahkan bahwa Tuhan Allah menciptakan umat manusia dan ditempatkan pada lokalitas masing-masing. Suku bangsa Borai, diciptakan Tuhan Allah dan di tempatkan di dalam kota Manokwari. Kota Manokwari menjadi lokalitas dan pusat penyebaran suku bangsa Borai. Melalui kisah ini, ada keyakinan yang kuat bahwa wilayah kota Manokwari, adalah milik suku bangsa Borai dengan klan/marga Mansim.

Interaksi sosial antara suku bangsa Arfak, Doreri, dan Borai

Interaksi sosial dimaknai sebagai hubungan sosial yang dinamis antara orang perorangan dan atau, antara perseorangan dengan kelompok (Barry, 2001:126). Pada bagian ini dibicarakan interaksi sosial ketiga suku bangsa yang sudah diperkenalkan sebelumnya pada bagian awal tulisan ini.

Suku bangsa Arfak melalui perjalanan yang berabad-abad lamanya dari pedalaman (gunung Arfak), sebagian dari mereka menetap di pesisir, dan demikian suku bangsa Doreri menemui suku bangsa Arfak di Teluk Doreh, (Kamma, 1971:76). Interaksi sosial itu juga di perkuat melalui relasi perkawinan, karena suku bangsa Doreri mengahdiahkan seorang perempuan kepada kepala suku bangsa Arfak.

Sementara itu, suku bangsa Borai sebenarnya adalah keturunan dari suku bangsa Arfak dan suku bangsa Biak, (Kamma, 1971:77). Melihat fenomena interaksi sosial pada masa lampau, dapat dinyatakan bahwa suku bangsa Arfak di pegunungan melalui perjalanan panjang akhirnya bertemu dengan suku bangsa Doreri di pesisir Teluk Doreri, relasi sosial itu di lanjutkan dengan hubungan perkawinan, dan menghasilkan keturunan suku bangsa Borai.

Konteks Kebangkitan Suku Bangsa

Ketika Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua di umumkan di lembaran negara dan implementasikan, hal itu memunculkan kesadaran baru dikalangan masyarakat Papua untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional pengakuan terhadap hak-hak dasar serta adanya tuntutan penyelesaian masalah yang berkaitan dengan palanggaran dan perlindungan Hak Asasi Manusia penduduk asli Papua⁵.

Fenomena itu dimaknai sebagai ruang kebebasan, ruang kebangkitan suku bangsa atau dalam istilah lain adalah ruang kebangkitan masyarakat adat. Yang menjadi pokok persoalan paling penting dan krusial hingga sekarang dalam kebangkitan masyarakat adat salah satunya adalah hak atas tanah, (Jamies, 2010:3).

Ada status tanah yang semula di miliki suku bangsa asli pada masa lampau kemudian diubah statusnya atas nama kepentingan nasional, dan kepentingan kaum penjajah menjadi tanah milik negara atau tanah milik pemerintah yang berkuasa. Bisa pula status tanah yang semula milik warga, secara sepihak dirubah menjadi milik Sultan, (Mansoben dkk, 2007:2). Tanah-tanah yang sudah diubah statusnya kemudian, di gunakan untuk pembangunan fasilitas publik dan korporasi.

Pada saat ini suku bangsa hanya meminta dua hal yaitu, mengembalikan hak atas tanah yang dimilikinya atau menggantinya dengan istilah ganti-rugi. Asumsi suku bangsa sederhana yaitu, keberadaan suku bangsa di bumi, mendahului eksistensi pemerintah dan agama. Artinya, suku bangsa ada terlebih dahulu, barulah kehadiran agama, dan pemerintah (negara).

Negara (baca:pemerintah) mendukung fenomena kebangkitan suku bangsa atas tuntutan hak atas tanah untuk di kembalikan atau di ganti. Mantan Gubernur Provinsi Papua Barat Abraham Oktovianus Atururi dalam suatu kesempatan mengatakan bahwa rakyat meminta apapun kepada pemerintah akan diberi, yang penting jangan meminta merdeka.

⁵ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua. Hal. 3.

Namun, untuk merealisasikan pernyataan itu ternyata tidak semudah membalikkan telapak tangan. Dukungan pemerintah daerah mudah untuk di realisasikan bilamana tuntutan ganti-rugi dilakukan terhadap sebuah tanah yang pemiliknya jelas dan hanya satu klan/marga atau satu suku bangsa. Sebaliknya, tuntutan ganti rugi atau pengembalian hak atas tanah itu menimbulkan kesulitan pemerintah daerah, bila mana suatu lokasi yang diklaim telah hilang historisitasnya, kemudian diklaim kepemilikannya lebih dari satu klan/marga atau lebih dari satu suku bangsa. Jika pemerintah daerah salah bertindak, pemerintah daerah di hadapkan pada kemungkinan, salah mengambil keputusan pembayaran kepemilikan hak atas tanah adat, yang bisa berujung pada proses hukum.

Fenomena beberapa peristiwa saling klaim atas kepemilikan tanah adat di Kabupaten Manokwari

Fakta tuntutan ganti rugi hak ulayat atas tanah adat yang berhasil dihimpun oleh penulis yang bersumber dari hasil observasi, maupun sumber koran lokal tentu menjadi fakta sosial yang menarik untuk di pahami. Deskripsi di bawah ini, akan memberikan gambaran, bagaimana fakta tuntutan ganti rugi hak ulayat yang terjadi di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat.

Pada tahun 2013, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Papua Barat, mempublikasikan laporan kegiatan pendataan dan pemetaan daerah rawan konflik di Provinsi Papua Barat dan salah satunya di Kabupaten Manokwari. Salah satu persoalan keamanan dan ketertiban adalah maraknya pemalangan kantor-kantor pemerintah sehingga pelayanan kepada masyarakat tidak berjalan dengan baik.

Berdasarkan laporan tersebut, penulis lalu tertarik untuk melakukan penelitian pada tahun 2013 tentang konflik hak ulayat di Kabupaten Manokwari. Hasilnya, dipublikasikan dalam wujud laporan berjudul, *Pemetaan sumber dan konflik di Provinsi Papua Barat, (Studi kasus di Kabupaten Manokwari dan Teluk Wondama)*. Dalam laporan ini, penulis mendapatkan data lapangan bahwa pada tahun 2013 terjadi dua puluh (26) aksi pemalangan fasilitas publik milik

pemerintah daerah dan korporasi oleh pemilik hak ulayat, dengan tuntutan utama adalah pemerintah daerah dan korporasi segera membayar ganti rugi hak ulayat atas tanah adat.

Sementara itu, dalam kurun waktu antara tahun 2014 hingga tahun 2019, terjadi enam aksi pemalangan sejumlah fasilitas publik milik pemerintah daerah dan korporasi yang dilakukan oleh pemilik hak ulayat dengan tuntutan kepada pemerintah daerah dan korporasi bahwa segera membayar ganti rugi hak ulayat atas tanah adat. Tentang sejumlah aksi pemalangan di Kabupaten Manokwari dari tahun 2013 hingga 2019, lihat Tabel 1.

PROBLEMATIKA DAN METODOLOGI

Tuntutan hak atas tanah adat, sebagai ciri kebangkitan suku bangsa atau kebangkitan masyarakat adat, tentu harus dipahami oleh pemerintah daerah, agar dapat diselesaikan dan dapat dituangkan dalam peraturan negara untuk kepastian hukum. Persoalannya adalah legalitas kepemilikan atas tanah adat selama ini tidak berdasar pada bukti tertulis seperti tanah lain pada umumnya, melainkan berdasar mitos. Untuk itu, pemahaman dan pengetahuan tentang konsep mitos suku bangsa di Manokwari Provinsi Papua Barat yang berkaitan dengan legalitas tradisional kepemilikan hak atas tanah adat yang selalu dikisahkan melalui mitos menjadi penting. Apalagi, ada tiga suku bangsa yang berpengaruh besar di Manokwari, yaitu suku bangsa Arfak, Doreri, dan Borai.

Dengan demikian, bagaimana memitoskan mitos kepemilikan tanah adat versi suku bangsa Arfak, Doreri, dan Borai, menjadi persoalan yang layak dicermati agar berbagai pihak terkait tidak salah dalam mengambil keputusan. Tujuan utamanya adalah agar negara (baca:pemerintah pusat dan daerah) memahami keberadaan suku bangsa dan konsep legalitas kepemilikan atas tanah adat melalui mitos di Provinsi Papua Barat. Hasil kajian ini dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam membuat pedoman mengatasi masalah kepemilikan hak atas tanah adat di Provinsi Papua Barat dan jika memungkinkan dapat berkontribusi lebih jauh untuk menjadi

Tabel 1. Fenomena tuntutan ganti rugi hak ulayat yang berujung pada pemalangan fasilitas publik di Manokwari tahun 2013-2019

NO	FASILITAS YANG DITUNTUT GANTI RUGI HAK ULAYAT	PIHAK YANG MENUNTUT	PIHAK YANG DITUNTUT	JUMLAH TUNTUTAN
1	Bandara Udara Rendani	Suku Arfak, Boray, dan Doreri	Pemerintah Daerah	55 miliar
2	Pembibitan ikan milik Dinas Kelautan dan Perikanan	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Rp.600.000.000,- dan SK PNS bagi 3 orang pemilik hak ulayat,
3	Kantor Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan di Amban	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	3,5 miliar
4	Balai Latihan Kerja	Suku Boray dan Arfak	Pemerintah Daerah	6,5 milyar dan 32 anak pemilik hak ulayat menjadi PNS
5	Puskesmas Wosi	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Rp.100.000.000,-
6	Puskesmas Sanggeng	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Rp.70.000.000,-
7	SD Inpres 36 Sowi	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	1,75 miliar
8	SD YPPGI Fanindi	Suku Doreri	Pemerintah Daerah	Uang pembuka palang Rp.10.000.000,-
9	SD Inpres 66 Taman Ria	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	1,2 miliar
10	SMP Negeri 11 Wosi	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Rp.589.000.000,-
11	SMA Imanuel Pasir Putih	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Rp.525.000.000,-
12	Rumah Sakit Umum Daerah Manokwari	Suku Doreri	Pemerintah Daerah	2, 5 miliar
13	PTPN II Prafi	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	2 miliar
14	Pabrik Pengalengan Ikan di Sowi	Suku Arfak dan Doreri	Pemerintah Daerah	5 miliar
15	Kantor PLN Oransbari	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Proses Negosiasi harga
16	Tempat Pembuangan Akhir sampah Sowi	Suku Arfak, dan Boray	Pemerintah Daerah	4 miliar
17	Kantor Pengujian Kelayakan Kendaraan Sowi	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Rp.1.660.000.000,-
18	Kantor Lurah Sowi	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Dana Ditambah
18	Kantor Distrik Manokwari Selatan	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Dana ditambah
20	Pabrik Semen Maruni	Suku Boray	Pemerintah Daerah	Satu orang diangkat sebagai manajer dalam pabrik, dan sejumlah uang
21	Bak Air di Kampung Tanah Merah	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	50 miliar
22	Bank Papua di Oransbari	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Rp.300.000.000,-
23	Tempat Pemakaman Umum Islam di Pasir Putih	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Rp.816.750.000,-
24	Lahan Perkantoran Pemerintah Propinsi Papua Barat	Suku Arfak dan Boray	Pemerintah Daerah	20 miliar
25	Lahan Transmigrasi Lokal	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	5 miliar
26	Pembangunan Talud jembatan	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	3,5 miliar
27	Pabrik Semen Maruni	Suku Borai	Manajemen Pabrik semen	Negoisasi
28	Kantor Eks gubernur Papua Barat	Suku Arfak dan Doreri	Pemerintah Daerah	Negoisasi
29	PT. Pelni	Suku Doreri	PT.Pelni	Negoisasi
30	Kantor terminal bahan bakar minyak Pertamina	Suku Arfak	Pertamina	Negoisasi
31	Kantor KONI Papua Barat	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Negoisasi
32	SD 108 Sugemei Amban	Suku Arfak	Pemerintah Daerah	Negoisasi

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

pertimbangan dalam membuat peraturan tentang pengakuan hak atas kepemilikan tanah adat.

Fokus tulisan ini adalah mitos legalitas kepemilikan hak atas tanah adat oleh tiga suku bangsa (Arfak, Doreri, dan Borai) di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat. Namun, tulisan ini tidak mengkaji semua mitos suku bangsa di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat. Tulisan ini sebatas mengumpulkan tiga mitos yang terjadi antara tahun 2014. Hal itu berdasar fenomena meningkatnya konflik di Kabupaten Manokwari sejak tahun 2014 terkait tuntutan ganti rugi hak ulayat pada fasilitas-fasilitas publik yang dibangun oleh pemerintah daerah. Namun, penulis masih terus menyeleksi tuntutan ganti rugi hak atas tanah adat pada sebuah lokasi yang di klaim oleh lebih dari satu suku bangsa.

Tulisan ini berbasis lokasi penelitian di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat. Hal ini berdasar pertimbangan bahwa Manokwari, pada masa Kolonial Belanda merupakan pusat pemerintahan pertama di tanah Papua, dan kini menjadi Ibu kota Provinsi Papua Barat. Tuntutan pembangunan akan terus berlangsung dan sudah tentu akan berhadapan dengan hak-hak atas tanah adat yang di miliki oleh suku bangsa pemilik Kabupaten Manokwari.

Harus diakui bahwa tuntutan ganti rugi hak atas tanah adat tidak hanya terjadi hanya di Kabupaten Manokwari, tetapi hal itu merupakan fenomena umum yang terjadi di tanah Papua bahkan Indonesia pada umumnya. Hanya saja, Kabupaten Manokwari memiliki ciri khas, *pertama*, satu lokalitas bisa diklaim lebih dari satu suku bangsa⁶. *Kedua*, untuk memperoleh legalitas tradisional sebagai pemilik hak atas tanah adat yang sah, mitos di kisahkan sebagai legalitas tradisional. Bisa jadi hal itu tidak terjadi di lokasi lain di luar Papua.

Informan kunci tulisan ini adalah tiga ketua klan/marga suku bangsa yang menuntut ganti

⁶ Fenomena ini tidak terdapat di wilayah lain di Papua Barat. Kabupaten Teluk Bintuni misalnya, terdapat 7 suku asli, namun kepemilikan tanah dan hak ulayat di Bintuni sangat jelas. Satu marga memiliki batas-batas hak ulayat yang jelas, yang bukan hanya di akui oleh suku yang mengklaim, tetapi suku lain juga mengakui. Jarang terjadi konflik saling klaim hak ulayat antar suku. Lebih jelas, baca buku karya J. Mansoben, dkk berjudul “*Fenomena dan Dampak Migrasi Di Kawasan Teluk Bintuni*” (2007 : 52).

rugi hak atas tanah adat kepada negara, dengan memitiskan mitos agar dipandang sebagai suku bangsa yang sah. Informan kunci tersebut adalah Ketua suku bangsa Arfak (klan/marga Mandacan), Ketua suku bangsa Borai (klan/marga Mansim), Pengacara (kuasa hukum suku bangsa Doreri), Kepala suku Besar Arfak, Ketua Dewan Adat Papua Wilayah III *Mnu Kwar*, dan Pemerintah Provinsi Papua Barat (Kepala Biro Pemerintahan).

Di antara banyak kasus saling klaim hak atas tanah adat, terutama agar mendapatkan pembayaran ganti rugi, tulisan ini fokus pada satu kasus, yaitu fenomena saling klaim tiga suku bangsa tentang hak atas tanah adat di kawasan Bandara Udara Rendani Manokwari. Data utama tulisan ini adalah mitos tiga suku bangsa tentang legalitas tradisional kepemilikan hak atas tanah adat yang sedang diklaim pada satu lokasi agar mendapatkan pembayaran ganti rugi.

MIGRASI SUKU BANGSA, KLAIM ATAS KEPEMILIKAN TANAH, DAN KONFLIK DALAM TELUSUR PUSTAKA

Sejumlah tulisan tentang Manokwari telah tersebar dalam berbagai kepustakaan. Hasil kajian kepustakaan akan disajikan dalam dua bagian. Bagian pertama kajian kepustakaan yang terkait dengan suku bangsa, klan/marga serta budaya suku bangsa Arfak, Doreri, dan Borai. Bagian kedua akan disajikan tentang sengketa tanah adat atau saling klaim hak ulayat di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat.

Pertama, hasil kajian F.C.Kamma (1981) menulis buku berjudul *Ajaib Di Mata Kita*, (1981). Beberapa Bab dan sub bab yang menjelaskan tentang penduduk Doreri, Orang Arfak dan migrasi-migrasi (perpindahan) mereka. P.M.Laksono (2001) menulis *Igya Ser Hanjop, Masyarakat Arfak dan Konsep Konservasi*. Di dalam buku itu dikemukakan tentang alam dan lingkungan Pegunungan Arfak serta masyarakat dan hutan. Sebuah buku karya Pim Schoorl (2001), berjudul :”*Belanda di Irian Jaya, Amternar Di Masa Penuh Gejolak 1945-1962*”, dijelaskan tentang persoalan menuju “kota besar” Manokwari, buku tersebut menjelaskan pola

migrasi suku Arfak. Koentjaraningrat (2004) menulis *Irian Jaya Membangun Masyarakat Majemuk*. Pada salah satu babnya menjelaskan masyarakat Arfak di Anggi Kabupaten Manokwari. Hasil penelitian Monica Maria Nauw yang berjudul: "*Petani Papua dan Inovasi Pertanian: Pengaruh Budaya Terhadap Pola Adopsi PIR Kelapa Sawit (Kasus Petani Suku Arfak di Kabupaten Manokwari)*", ssatu bab menjelaskan kebudayaan asli suku Arfak. Sebuah buku karya Bastian Salabai, (2009) berjudul, *Babi Perdamaian Penginjilan Kontekstual Suku Arfak*, menjelaskan latar belakang suku bangsa Arfak. Pada salah satu bab buku karya Simon Sinaga (2014), berjudul, *Ensiklopedia Populer Pulau-Pulau Kecil Nusantara, Papua Barat Samudera Pasifik dan Laut Seram di Kepala Burung Papua*, di jelaskan tentang Manokwari: Peradaban awal bumi Papua. Sebuah buku karya Henro Lekitoo (2014) berjudul, *Teluk Doreh Ladang Pertemuan Injil dan Budaya Suku Doreri*, dijelaskan tentang gambaran umum suku bangsa Doreri, dan seni budaya suku bangsa Doreri. Sebuah buku karya Zulyani Hidayah (2015) *Ensiklopedi Suku Bangsa di Indonesia*, menyatakan bahwa orang Arfak mendiami Kabupaten Manokwari dengan jumlah populasi mereka pada tahun 1989 adalah 700 jiwa. Di jelaskan pula tentang suku bangsa Mansim berbahasa Borai. Buku karya Hanro Lekitoo (2015), berjudul, *Etnografi Suku-Suku Asli di Propinsi Papua Barat Seri 1, Suku Doreri, Suku Meyakh dan Suku Hatam*, berisi etnografi suku Doreri dan suku Arfak (Meyakh dan Hatam).

Kedua, laporan kegiatan dan pendataan daerah rawan konflik di Provinsi Papua Barat yang dilakukan oleh Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Papua Barat (2013), dilaporkan bahwa maraknya pemalangan pada kantor-kantor pemerintah daerah sehingga pelayanan kepada masyarakat tidak berjalan dengan baik. Sebuah laporan hasil penelitian Adolof Ronsumbre dkk (2013) tentang Pemetaan sumber dan jenis konflik di Provinsi Papua Barat (Studi kasus Kabupaten Manokwari dan Teluk Wondama), menyebutkan bahwa salah satu isu konflik yang berpotensi menimbulkan konflik adalah tentang ganti rugi hak ulayat yang dijadikan sebagai lokasi pembangunan. Jika negara tidak membayar ganti rugi maka ada kecenderungan pemalangan di

lakukan. Spirit pemalangan terkadang menuntut semacam ganti rugi negara kepada pemilik hak ulayat. Sebuah laporan *Policy Briefs Jaringan Peneliti Kawasan Timur Indonesia (Jikti)* yang ditulis Adolof Ronsumbre dkk (2015), berjudul, "*Mengelola konflik dan resolusi konflik: Kasus hak ulayat dan konflik etnik lokal di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat*", dikatakan bahwa Konflik tuntutan ganti rugi hak ulayat berdampak luas, karena: satu lokalitas diklaim lebih dari satu klan/marga dan suku bangsa, satu lokalitas yang sudah bersertifikat negara belum tentu aman dari tuntutan ganti rugi jika belum ada surat pembebasan/pelepasan adat, dan ada kecenderungan tuntutan dilakukan antara generasi. Sebuah buku I Ngurah Suryawan dkk (2011) berjudul, "*Tanah Papua di garis batas perspektif, refleksi dan tantangan*", dikatakan bahwa ada seorang berasal dari Sulawesi yang membeli tanah pada suku Arfak klan/marga Mandacan dengan cara menukar mobil seharga Rp70.000.000,-. Setelah tiga tahun tanah diminta kembali. Diatas tanah yang telah dibangun rumah permanen di palang. Beli tanah di Papua sulit-sulit gampang. Tanah semua milik adat. Jadi, sertifikat tidak begitu penting, namun surat pembebasan/pelepasan adat. Dulu mungkin gampang beli tanah, tapi sekarang pikir-pikir. Takut dipalang dan cari masalah dengan suku Arfak. Jurnal Masyarakat Indonesia, Nomor 2 Desember 2014 memuat, sebuah artikel I Ngurah Suryawan berjudul, "*Stop Kam baku Tipu: Pemekaran daerah, isu strategis pengelolaan konflik, dan transformasi sosial di Papua Barat*", dikatakan bahwa pemekaran sebagai salah satu sumber konflik di internal masyarakat Papua yang mengakibatkan keterpecahan. Hal ini disebabkan karena adanya persaingan mengakses dana-dana pembangunan terutama yang berhubungan dengan akses terhadap ekonomi (tanah ulayat). Fenomena yang muncul adalah siapa orang asli dan siapa bukan orang asli. Sebuah Jurnal studi pembangunan interdisiplin, *Journal of Interdisciplinary Development Studies*, mempublikasikan salah satu tulisan I Ngurah Suryawan (2013) yang berjudul, "*Pembangunan Nir-Historis: Dinamika Rakyat dan relasinya dengan tanah di Papua*", yang menyatakan bahwa ketika masyarakat adat menyerahkan tanahnya kepada Negara

atau investor, tidak jarang kasus-kasus sengketa pertanahan mengakibatkan konflik dan kekerasan yang berujung kalahnya masyarakat adat. Kasus konflik pertanahan bermula dari proses klaim negara terhadap tanah-tanah rakyat sehingga tanah ulayat diserahkan kepada negara. Kondisi seperti ini jelas merugikan rakyat yang tidak bisa mendaku tanah dimana mereka di lahirkan.

Kasus Tuntutan Ganti Rugi Atas Tanah Adat pada Pembangunan Bandara Rendani Manokwari dan Saling Klaim Atas Kepemilikan Tanah Adat

Salah satu Bandara Udara di Indonesia yang sudah ada sejak masa Pemerintahan Hindia-Belanda adalah Bandara Udara Rendani Manokwari Provinsi Papua Barat. Saat itu, lapangan terbang Rendani menjadi salah satu destinasi penerbangan berjadwal bagi maskapai *Nederland Nieuw Guinea Luchvaart Maatschappij (NNGLM)* yang menyelenggarakan penerbangan berjadwal antara Hollandia/Kota Jayapura, Biak, Manokwari, Sorong, Merauke, dan Jayawijaya dengan pesawat DC-3 yang berpusat di Biak.

Setelah kekuasaan Pemerintahan Hindia-Belanda di Manokwari berakhir yang ditandai dengan penyerahan kekuasaan kepada Pemerintahan Republik Indonesia pada tanggal 1 Mei 1963, maka seluruh aset yang semula di bangun oleh Pemerintahan Hindia-Belanda diserahkan ke Pemerintah Republik Indonesia.

Bandara Udara Rendani Manokwari, merupakan salah satu warisan Pemerintahan Hindia-Belanda yang kini menjadi aset pemerintah Republik Indonesia, khususnya pemerintah daerah Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat.

Status wilayah Bandara Udara Rendani Manokwari sudah mendapat pengakuan dari negara, melalui sertifikat Nomor 10/BPN/1989, tertanggal 10 Mei 1989. Dalam sertifikat tersebut dinyatakan bahwa Bandara Udara Rendani Manokwari memiliki luas adalah 1.298.000,- meter persegi.

Sertifikat ini, menjadi dasar hukum yang kuat bagi pemerintah daerah dalam pengembangan Bandara Udara Rendani Manokwari.

Pada tahun 2013 pemerintah daerah melakukan pengembangan Bandara Udara Rendani sesuai dengan perkembangan zaman, dan peningkatan kualitas pelayanan publik, dengan membangun terminal bandara dan landasan pacu untuk parkir pesawat.

Pembangunan terminal bandara dan landasan pacu bagi parkir pesawat telah selesai dan kini saatnya hendak digunakan untuk kepentingan publik. Rupanya harapan penggunaan tertunda. Pemilik hak ulayat melarang penggunaan terminal bandara yang baru saja dibangun. Tuntutan pembayaran ganti rugi hak ulayat menjadi alasan pemilik hak ulayat melarang penggunaannya. Ada kesadaran pemilik hak ulayat bahwa sepanjang sejarah pendirian Bandara Udara Rendani, belum lunas pembayaran ganti rugi hak ulayat. Pasalnya status tanah adalah tanah adat, bukan tanah Negara.

Dalam konsep pemilik hak ulayat, tanah Bandara Udara Rendani di kategorikan sebagai tanah adat sehingga hak adat ada pada pemilik hak ulayat. Dahulu tanah adat tidak bisa di serahkan kepada pihak lain, namun kini tanah adat bisa diserahkan kepada pihak lain bagi kepentingan pembangunan. Sebagai pengganti pelepasan tanah adat, tuntutan pembayaran ganti rugi tanah adat sebagai syarat pelepasan.

Gagasan atau semacam kesadaran tiga suku bangsa yakni Doreri, Arfak, Borai tentang tuntutan ganti rugi tanah adat, baru terjadi pada tahun 2013, bersamaan dengan telah dibangunnya terminal bandara dan areal parkir pesawat. Pemilik hak ulayat melarang penggunaan terminal penumpang pesawat, karena belum di bayarkan hak ulayat tanah adat.

Konsep suku bangsa Doreri dalam usaha tuntutan pembayaran ganti rugi hak ulayat kepada pemerintah daerah, dilakukan tanpa aksi pemalangan bandara, tetapi lebih memilih jalur hukum dengan menetapkan seorang pengacara putra Papua bernama Yan Christian Werinusi, S.H. Langkah-langkah hukum segera di ambil untuk mengamankan hak adat atas tanah. Pilihan jalur hukum di dasarkan pada keyakinan suku bangsa Doreri bahwa penyelesaian secara hukum akan memberikan keadilan bagi suku bangsa Doreri sebagai pemilik hak ulayat atas tanah.

Konsep suku bangsa Borai dalam usaha tuntutan pembayaran ganti rugi hak ulayat atas tanah adat, dilakukan tanpa aksi pemalangan bandara, tapi dengan memilih cara dialog. Suku bangsa Borai, memilih dialog dengan pemerintah daerah untuk membahas persoalan saling klaim tanah adat, agar kedepan tidak menjadi konflik bagi anak cucu.

Konsep suku bangsa Arfak dalam usaha tuntutan pembayaran ganti rugi hak ulayat atas tanah adat kepada pemerintah daerah, dilakukan dengan menyampaikan ancaman tertulis dan lisan yang disampaikan kepada pemerintah daerah tentang tuntutan pembayaran ganti rugi hak ulayat. Karena respon pemerintah daerah lambat, maka aksi pemalangan dilakukan. Fenomena palang Bandara Udara Rendani dipublikasikan dalam koran lokal dengan judul, "*di palang Bandara Rendani lumpuh*". Merespon aksi pemalangan Bandara Udara Rendani, pemerintah daerah datang bernegosiasi dengan pemilik hak ulayat agar palang dibuka biar aktivitas berjalan normal. Pemilik hak ulayat memberikan syarat, kalau membuka palang, harus dibayar uang buka palang seharga Rp500.000.000,-. Sementara tuntutan pembayaran ganti rugi tanah adat seharga 80 miliar.

Pada tahapan rencana pembayaran ganti rugi hak ulayat atas tanah adat, pemerintah daerah mengalami kesulitan karena tanah adat Bandara Udara Rendani Manokwari di klaim oleh tiga suku bangsa, yaitu: suku bangsa Arfak, Doreri, dan Borai. Sikap pemerintah daerah tidak akan membayar hak atas tanah adat, apabila di klaim oleh tiga suku bangsa. Logika sederhana bahwa tanah adat pasti dimiliki oleh satu klen/marga, atau satu suku bangsa. Tidak rasional apabila sebuah tanah dimiliki oleh tiga suku bangsa.

Kondisi saling klaim tetap dipertahankan. Masing-masing suku bangsa dengan tegas mengatakan ini tanah milik suku bangsanya. Suku bangsa Arfak tetap pada pendirian ini tanah milik suku bangsanya, suku bangsa Doreri juga demikian mengklaim sebagai pemilik tunggal, sementara suku bangsa Borai juga mempertahankan prinsip bahwa ini tanah milik suku bangsanya.

Untuk memperkuat argumentasi masing-masing suku bangsa, tiga suku bangsa menyampaikan

fakta-fakta berwujud mitos⁷. Mitos suku bangsa Arfak dikisahkan sebagai berikut: suku bangsa asli yang awal mula di Manokwari adalah suku bangsa Arfak. Sementara suku bangsa yang ada dalam kota Manokwari adalah Borai. Memang dari awal Borai ada dalam Kota, sudah dari awal, dari turun-temurun moyang. Terjadi perang suku bangsa antara suku bangsa Borai dengan suku bangsa Arfak untuk perebutan wilayah kota Manokwari. Perebutan Kota Manokwari terjadi karena letaknya berada di pinggir pantai. Hasil peperangan di menangkan oleh suku bangsa Arfak. Suku bangsa Arfak akhirnya menguasai wilayah dalam kota Manokwari. Lebih jauh perwakilan suku bangsa Arfak mengatakan bahwa pemerintah daerah harus membayar 80 miliar ganti-rugi hak atas tanah adat, karena sejarah perjuangan melawan Jepang dan Sekutu. Banyak korban jiwa pada saat itu. Pemerintah harus membayar karena ini uang darah. Mereka pun mempertanyakan: waktu perang melawan Jepang, suku bangsa Borai dan suku bangsa Doreri dimana?. Bahkan akhir dari mitos ini, ia menyindir suku bangsa Doreri dengan mengatakan, hak dari sisi mana, dan dia punya moyang dari mana. Meskipun, suku bangsa Doreri mengatakan memiliki sertifikat tanah dari zaman Belanda, mereka tetap mendapat perlawanan dari suku bangsa Arfak. Suku bangsa Arfak mengatakan: "*Anda memiliki sertifikat, namun sampai sekarang masih di ragukan*".

Mitos yang dikisahkan suku bangsa Doreri sebagai berikut: suku bangsa Doreri berasal dari Pulau Biak, tetapi tetap mengklaim bahwa tanah adat bandara Udara Rendani Manokwari adalah milik mereka. Ada dua bukti sejarah wilayah adat berkebun, dan mereka yang menyerahkan pelepasan tanah kepada seorang Belanda untuk kepetingan perkebunan coklat. Itu membuktikan bahwa bukan suku bangsa lain yang melepaskan tanah adat kepada pihak Belanda. Ungkapan sindiran pun di kemukakan kepada suku bangsa Arfak: "*kalau mereka memiliki bukti hak atas tanah adat Bandara Udara Rendani, tolong berikan bukti-bukti adat*". Bahkan suku bangsa

⁷ Menurut kamus Sosiologi Antropologi, mitos adalah cerita suatu bangsa tentang dewa dan pahlawan zaman dahulu, yang mengandung penafsiran tentang asal-usul semesta alam, manusia dan bangsa itu sendiri yang mengandung arti mendalam yang diungkapkan dengan cara ghaib.

Doreri menceritakan bahwa suku bangsa Arfak sudah pernah membuat surat pengakuan tanah adat bahwa tanah adat bandara Rendani adalah milik suku bangsa Doreri. Bukti tertulis berupa surat ditandatangani diatas meterai oleh suku bangsa Arfak dan Borai.

Mitos yang dikisahkan oleh suku bangsa Borai dapat dikemukakan sebagai berikut: Tuhan Allah menciptakan suku bangsa Mansim Borai di pesisir dan bukan di gunung. Oleh sebab itu lokasi yang kini diklaim oleh tiga suku bangsa, adalah milik suku bangsa Borai, namun sudah dilepaskan kepada suku bangsa Arfak dengan tiga pesan, yaitu: (1) kalau mau buat apa saja harus memberikan informasi dan izin kepada suku bangsa Borai; (2) kalau menjual tanah adat harus memanggil suku bangsa Borai; dan (3) Suku bangsa Arfak harus ingat suku bangsa Borai, agar situasi aman-aman saja. Bahkan dikisahkan bahwa nama moyang suku bangsa Borai yang menguasai daerah Bandara Udara Rendani Manokwari adalah Umbong Nggang berkepala tujuh yang menjelajah hingga sebuah tempat yang bernama Wosidori.

Tiga mitos diatas menunjukkan bahwa mitos adalah produk suku bangsa atau dalam ungkapan lain mitos dibuat oleh masyarakat, (Terrel, Hunt dan Gosden, 1997) (via Ahimsa, 2006:129). Kalau mitos adalah produk suku bangsa, sesungguhnya pesan apa yang ingin disampaikan kepada kita? Sudah tentu bahwa setiap mitos sejatinya sebagai sarana komunikasi suku bangsa untuk menyampaikan sebuah pesan.

Dalam konteks saling klaim hak atas tanah adat di bandara Udara Rendani Manokwari, pesan itu adalah, "*inilah suku saya, dan inilah mitos saya yang paling benar*". Dengan mengklaim sebagai pemilik mitos yang paling benar berarti dialah pemilik hak atas tanah adat yang sah. Persoalannya ialah mitos bukan persoalan benar atau tidak benar, tetapi dalam pemikiran Barthes, mitos adalah sebuah nilai⁸, (Barthes, 2004:175). Nilai inilah yang di pertahankan oleh masing-masing suku bangsa. Dalam kehidupan masyarakat tradisional keberadaan mitos berfungsi untuk mengukuhkan sesuatu yang bernilai sosial,

(Laksono dkk, 2000:68). Artinya, masing-masing suku bangsa mempertahankan nilai, mengukuhkan mitosnya dan bahkan menyalahkan dan tidak mengakui mitos dari suku bangsa yang lain.

Kondisi paling akhir dari situasi ini, fenomena memitoskan mitos kembali diungkapkan. Hal ini sejalan dengan pemikiran Roland Barthes (2014:195), adalah benar kalau dikatakan bahwa senjata yang ampuh untuk melawan mitos adalah memitoskan mitos itu kembali, dan menghasilkan sebuah mitos tiruan. Artinya, diantara ketiga mitos tersebut tidak ada yang bisa diterima dan tidak ada yang bisa ditolak. Usaha yang dilakukan adalah memitoskan kembali mitos baru. Mitos baru yang dimunculkan adalah, hak tanah adat Bandara Udara Rendani Manokwari bukan milik salah satu suku bangsa seperti suku bangsa Arfak, Doreri, dan Borai. Mitos tiruan yang baru adalah hak atas tanah adat Bandara Udara Rendani Manokwari adalah milik komunal, milik ketiga suku bangsa, yaitu: suku bangsa Arfak, Doreri, dan Borai.

Akhirnya, fenomena memitoskan mitos dan menghasilkan mitos baru inilah yang diakui dan diterima oleh pemerintah daerah Provinsi Papua Barat dan Kabupaten Manokwari. Pemerintah daerah Provinsi Papua Barat dan Kabupaten Manokwari, siap membayar ganti-rugi hak atas tanah Bandara Udara Rendani Manokwari kepada pemilik hak ulayat atas tanah adat, yang penting ada konsep satu pemilik yang sah. Kebutuhan memperoleh uang dalam waktu singkat, dan untuk meminimalkan konflik, maka berkumpul tiga elite politik (suku bangsa Arfak, Doreri, dan Borai) yang berada di lembaga eksekutif dan legislatif untuk membicarakan bagaimana siasat menghadapi tawaran pemerintah daerah. Hasil akhirnya adalah, tiga suku bangsa, yaitu: Arfak, Doreri, dan Borai, bersekutu dan mengatakan bahwa mereka sama-sama memiliki hak ulayat Bandara Udara Rendani. Untuk itu, terbentuklah kelompok yang diberi nama *Kelompok Tiga*. Struktur kelompok tiga terdiri dari, yaitu: kelompok 1 adalah suku bangsa Arfak dengan nama klan/marga Mandacan, kelompok 2 adalah suku bangsa Doreri dengan nama klan/marga Rumsayor, serta kelompok 3 adalah suku bangsa Borai dengan nama klan/ marga Mansim.

⁸ Menurut Kamus Sosiologi Antropologi, nilai adalah sifat-sifat atau hal-hal yang penting atau berguna bagi kemanusiaan

Pembentukan tiga kelompok ini didasarkan pada tiga suku bangsa yang memperjuangkan tuntutan pembayaran ganti rugi hak ulayat. Sehingga, ketika pemerintah daerah hendak membayar ganti rugi hak ulayat atas tanah adat, maka sudah jelas pembayaran diberikan kepada tiga kelompok ini.

Namun dalam perkembangan selanjutnya, struktur kelompok tiga mengalami perubahan. Ide perubahan bersumber dari suku bangsa Arfak yang tidak setuju dengan struktur *Kelompok Tiga*. *Asumsinya, kalau hanya sebatas Kelompok Tiga, pembangian seperti ini dipandang sebagai pemenuhan unsur keadilan dalam pembayaran hak ulayat. Artinya, jika pemerintah daerah membayar hak ulayat, maka setiap kelompok akan dibagi anggaran yang jumlahnya merata.* Pandangan suku bangsa Arfak kalau struktur hanya terdiri dari tiga kelompok, itu bermakna tidak adil. Memang disadari bahwa tiga suku bangsa sama-sama berusaha untuk menuntut kepada pemerintah daerah membayar hak ulayat atas tanah adat, namun dalam usaha tuntutan pembayaran hak ulayat tersebut, wajib mempertimbangkan kontribusi dan peran tiga suku bangsa. Suku bangsa Arfak di yakini memiliki kontribusi dan peran yang besar, seperti mengeluarkan ancaman lisan dan tertulis, memobilisasi anggota suku bangsa untuk pelaksanaan aksi pemalangan Bandara Udara Rendani, menyediakan peralatan palang (bambu, kayu, dan tulisan), dan mereka sebagai salah satu suku bangsa yang mengklaim sebagai pemilik hak ulayat. Berdasarkan indikator tersebut, maka yang adil dalam pandangan suku bangsa Arfak adalah kelompok lima dengan pembangian, 3 kelompok adalah suku bangsa Arfak, 1 kelompok adalah suku bangsa Doreri, dan satu kelompok adalah suku bangsa Borai, sehingga ketika pemerintah daerah membayar ganti-rugi hak ulayat atas tanah adat, maka suku bangsa Arfak mendapat pembayaran yang lebih besar, dibandingkan suku bangsa Doreri dan Borai, (lihat Tabel 2).

Tiga suku bangsa akhirnya bersekutu menjadi satu persekutuan yang diberi nama *Kelompok Lima*. Kelompok ini diberi tugas dan tanggung jawab untuk mengontrol janji-janji pemerintah daerah Provinsi Papua Barat dan Kabupaten Manokwari, tentang kapan realisasi pembayaran

Tabel 2. Struktur Kelompok Lima

NO	NAMA PEMILIK HAK ULAYAT	NAMA KELOMPOK
1	Dorince Mandacan, Daniel Mandacan	1
2	Isak Mandacan, Alberthina Mansim	2
3	Yakob Mandacan	3
4	Melkias Mandacan	4
5	Dominggus Rumsayor Mansim	5

Sumber: Hasil wawancara

ganti rugi hak ulayat Bandara Udara Rendani. Jika pemerintah daerah hendak membayar, maka pihak-pihak yang menerima sudah jelas yakni Kelompok Lima.

PENUTUP

Berdasarkan tulisan ini, akhirnya penulis sampai pada kesimpulan sebagai berikut.

1. Memahami manusia dan budaya Papua, harus berlandaskan .pemikiran bahwa di Papua heterogenitas etnik, bukan homogenitas etnik.
2. Tiga suku bangsa, yaitu: Arfak, Doreri, dan Borai, memiliki pengetahuan dalam menjelaskan konsep legalitas kepemilikan hak adat atas tanah dengan siasat memitoskan mitos.
3. **Mitos pertama:** lokasi tanah adat di Bandara Udara Rendani Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat adalah telah hilang sejarahnya, sehingga tiga suku bangsa memitoskan mitos baru, yaitu **Mitos kedua:** lokasi Bandara Udara Rendani Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat di miliki individu suku bangsa Arfak, Doreri, dan Borai, namun karena tidak diakui dan di terima oleh negara (baca: Pemerintah Daerah Provinsi Papua Barat dan Kabupaten Manokwari), akhirnya mereka memitoskan mitos yang baru, **Mitos ketiga**, yaitu: tanah Bandara Udara Rendani Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat, adalah milik komunal tiga suku bangsa, yaitu Arfak, Doreri dan Borai.

PUSTAKA ACUAN

Buku Referensi

- Ahimsa Shri Putra. 2006. *Esei-Esei Antropologi, Teori, Metodologi dan Etnografi*. Yogyakarta: Kepel Press.
- Barthes Roland. 2004. *Mitologi*. Yogyakarta: Kreasi Wacana
- Hidayah Zulyani. 2015. *Ensiklopedia Suku Bangsa di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor
- Koentjaraningrat. 1993. *Irian Jaya Membangun Masyarakat Majemuk*. Jakarta: PT. Gramedia Oustaka Utama
- Kamma, F.C. 1981. *Ajaib Di Mata Kita, Masalah Komunikasi Antara Timur dan Barat Dilihat Dari Sudut Pangalaman Selama Seabad Pekabaran Injil Di Irian Jaya, Jilid I*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Kamma, F.C. 1982. *Ajaib Di Mata Kita, Masalah Komunikasi Antara Timur dan Barat Dilihat Dari Sudut Pangalaman Selama Seabad Pekabaran Injil Di Irian Jaya, Jilid II*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Lekitoo Yuno. 2014. *Teluk Doreh Ladang Pertemuan Injil dan Budaya Suku Doreri*. Jakarta: Institute For Indonesia Local Policy Studies (Iipos)
- Laksono, P.M. 2000. *Perempuan Di Hutan Mangrove, Kearifan Ekologis Masyarakat Papua*. Yogyakarta: Galang Press.
-2001. *Igya Ser Hanjob, Masyarakat Arfak dan Konsep Konservasi*. Yogyakarta: Pusat Studi Asia Pasifik Universitas Gadjah Mada.
- Mansoben, dkk. 2007. *Fenomena dan Dampak Migrasi Di Kawasan Teluk Bintuni*. Tanpa nama kota penerbit dan nama penerbit.
- Nauw Monica, 2007. *Petani Papua Dan Inovasi Pertanian: Pengaruh Nilai Budaya Terhadap Pola Adopsi PIR Kenalap Sawit (Kasus Petani Suku Arfak di Kabupaten Manokwari Papua*. Thesis Program Studi Antropologi Jurusan Ilmu-Ilmu Humaniora. Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.
- Ronsumbre, Adolof, dkk. 2013. *Pemetaan Sumber Dan Jenis Konflik Di Provinsi Papua Barat (Studi Kasus Kabupaten Manokwari dan Kabupaten Teluk Wondama)*. Kerjasama Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Papua Barat Dengan Universitas Papua.
- Ronsumbre, Adolof, dkk. 2015. *Policy Briefs Jikti 2015*.
- Suryawan, I Ngurah. 2011. *Tanah Papua Di Garis Batas, Perspektif, Refleksi dan Tantangan*. Malang: Setara Press

- Salabai Bastian. 2009. *Babi Perdamaian, Penginjilan Kontektual Suku Arfak*. Yogyakarta: Pustaka Therasia
- Sinaga, Simon, dkk. 2014. *Ensiklopedia Populer Pulau-Pulau Kecil Nusantara, Papua Barat Samudera Pasifik dan Laut Seram di Kepala Burung Papua*. Jakarta: Kompas.
- Schoorl Pim. 2001. *Belanda Di Irian Jaya, Amtenar di Masa Penuh Gejolak, 1945-1962*. Jakarta: Garba Budaya.
- Wallace Alfred. 2015. *Sejarah Nusantara The Malay Archipelago*. Yogyakarta: Indoliterasi

Jurnal

- Kebudayaan Dan Pembangunan Di Irian Jaya, Seri Terbitan LIPI 1994*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Suryawan, I Ngurah. 2013. *Pembangunan Nir-Historis: Dinamika Rakyat dan Relasinya dengan Tanah di Papua*. Jurnal Studi Pembangunan Interdisiplin, Journal of Interdisciplinary Development Studies. Vol. XXII, No 2, Juli-Desember 2013. ISSN 0215-4765.
- Suryawan, I Ngurah. 2014. *Stop Kam Baku Tipu: Pemekaran Daerah, Isu Strategis Pengelolaan Konflik dan Trnasformasi Sosial di Papua Barat*. Masyarakat Indonesia, Majalah Ilmu-Ilmu Sosial Indonesia LIPI. Nomor 2, Desember 2014, Volume 40. No. Akreditasi: 439/AU2/ P2MI-LIPI/08/2012.

Kamus

- Barry, Dahlan. 2001. *Kamus Sosiologi Antropologi*. Surabaya: Indah
- Korwa Spenyel. 2007. *Wos Knam Biak-Indonesia, Kamus Dasar Biak-Indonesia*. Biak: Yayasan Rararyewen Wos Awini Biak
- Koentjaraningrat, dkk. 1984. *Kamus Istilah Antropologi*. Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2007. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Bahasa Departemen Pendidikan Nasional.

Koran Lokal

- Harian Lokal Media Papua. 2013. *Hak Ulayat Jadi Masalah Pembangunan Bandara*. Manokwari, Sabtu, 2 april 2013. Hal. 1-2.
- Harian Lokal Media Papua. 2013. *Akhir April Bandara Diancam Dipalang Jika Tak Ada Penyelesaian*. Manokwari, rabu, 17 april 2013. Hal. 5.

- Harian Lokal Media Papua. 2013. *Pemilik Hak Ulayat Larang Penggunaan Terminal Bandara Yang Baru*. Manokwari, Selasa, 23 april 2013. Hal.5.
- Harian Lokal Media Papua. 2013. *Tuntutan Hak Tanah Bandara Dilanjutkan Ahli waris*. Manokwari, Rabu, 24 april 2013. Hal.5.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Antisipasi Pemalangan bandara, Maskapai Penerbangan Telah Diperingatkan*. Manokwari, Kamis, 25 april 2013. Hal.3.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Palang Bandara Masyarakat Yang Akan Jadi Korban*. Manokwari, Jumat, 26 april 2013. Hal.3.
- Harian Lokal Media Papua, 2013. *Warga Sesalkan Rencana Pemalangan Bandara*. Manokwari, Sabtu, 27 april 2013. Hal.3.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Tomas Minta Pemilik Hak Ulayat Bandara Bersabar*. Manokwari, Senin, 29 april 2013. Hal.8.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Soal ganti Rugi Tanah Ulayat Bandara, Pemprov Minta Pemkab Selesaikan*. Manokwari, Selasa, 30 april 2013. Hal.1-2.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Siang Ini,Pemda Lakukan Pertemuan Dengan Pemilik Hak Ulayat*. Manokwari, Selasa, 30 april 2013. Hal.9.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Hasil Pertemuan Pemda Dan Pemilik Hak Ulayat, Bandara Tidak Jadi Dipalang Asal Pemda Sediakan Dana Rp.500 juta*. Manokwari, Rabu, 1 mei 2013. Hal.9.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Besaran Ganti Rugi Bandara Rendani Dapat Berubah Tergantung Hasil Pengukuran*. Manokwari, Sabtu, 5 mei 2013. Hal.1-2.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Warga Pemilik Ulayat Kembali Ancam Palang Bandara Rendani*. Manokwari, Rabu, 15 mei 2013. Hal.3.
- Harian Lokal Media Papua,2013.*Soal Pembayaran Tanah, Karo Pemerintahan Pernah Dipanggil Kejaksaan, Juga Di pertanyakan BPK-RI*. Manokwari, Senin, 2 juni 2013. Hal.4.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Pemilik Hak Ulayat Batal Palang Bandara Rendani*. Manokwari, Kamis, 16 mei 2013. Hal.3.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Dipalang Bandara Rendani Lumpuh*. Manokwari, Kamis, 5 september 2013. Hal.1-2.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Bandara Dipalang, Nathaniel Mandacan Minta Maaf*. Manokwari, Kamis, 5 september 2013. Hal.4.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Bupati:Pemda Sedang Berupaya Masyarakat Harap Tetap Sabar*. Manokwari, Kamis, 25 september 2013. Hal.9.
- Harian Lokal Media Papua,2013. *Diharapkan Segera realisasi Pembayaran Ganti Rugi Kawasan Bandara*. Manokwari, Selasa, 19 November 2013. Hal.3.
- Harian Lokal Media Papua, 2013. *Pemalangan Marak, Bukti Merosotnya Kewibawaan Pemerintah ?* Manokwari, Senin, 25 November 2013.Hal.1-2.
- Harian Lokal Media Papua,2014. *Pemilik Ulayat Juga Penentu Keberhasilan Pembangunan*. Manokwari, Jumat,14 februari 2014. Hal.7.
- Harian Lokal Media Papua,2014. *Soal Ganti Rugi Tanah Masyarakat, Pemprov Kucurkan Rp.70 M Lebih*. Manokwari, Senin, 3 maret 2014. Hal.1-2
- Harian Lokal Media Papua,2014. *Ganti Rugi Tanah Disesuaikan Kemampuan Keuangan Daerah*. Manokwari, Senin, 3 maret 2014. Hal.1-2
- Harian Lokal Media Papua,2014. *Pemerintah daerah Diminta Perhatikan Soal Hak Ulayat*. Manokwari, Selasa, 4 maret 2014. Hal.1-2
- Harian Lokal Media Papua, 2014. *Tingginya Harga Ulayat, Manokwari Di Warning BKPM RI*. Manokwari, Selasa, 11 Maret 2014. Hal. 1-2.
- Harian Lokal Media Papua 2014. *Gubernur Akui Ulayat 'sedikit' Hambat Investasi*. Manokwari, Rabu, 19 Maret 2014.Hal.14
- Harian Lokal Media Papua, 2014. *Saling Klaim Tanah Warga Resah*. Manokwari, Rabu, 28 Maret 2014.Hal.1-2
- Harian Lokal Media Papua,2014.*Ganti Rugi Tanah Tinggi, Citra Manokwari Buruk*.Manokwari, Rabu, 16 Maret 2014.Hal.1-2.

Dokumen Pemerintah Daerah:

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Papua: Sekretariat Daerah Provinsi Papua.
- Laporan Kegiatan Dan Pendataan Daerah Rawan Konflik di Provinsi Papua Barat. Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik Provinsi Papua Barat. Tahun 2013.
- Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Papua Barat. 2015. Etnografi Suku-Suku Asli di Provinsi Papua Barat Seri 1, Suku Doreri, Suku Meyakh, dan Suku Hatam. Papua Barat:Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Papua Barat.
- Capaian Kinerja Gubernur Papua Barat. 2016-2011. Papua Barat:Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Papua Barat.

RINGKASAN DISERTASI

**THE IMPLEMENTATION OF INDONESIAN
SUSTAINABLE PALM OIL CERTIFICATION (ISPO):
OPPORTUNITY FOR INCLUSION OF PALM OIL
SMALLHOLDER IN RIAU PROVINCE**

Bondan Widyatmoko

Pusat Penelitian Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

E-mail: widyatmoko.bondan@gmail.com

ABSTRAK

Disertasi ini meneliti mengenai kesempatan petani kelapa sawit untuk terinklusi ke dalam rantai produksi kelapa sawit yang tercipta melalui pelaksanaan sertifikasi *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO). Penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan sertifikasi ISPO dapat mendorong formalisasi lahan sawit petani swadaya melalui proses *enclave*. Selain itu, ISPO juga mendorong upaya pencegahan konflik melalui penataan dan penggunaan lahan dengan penataan penggunaan dan pemanfaatan lahan berdasarkan bukti legal kepemilikan (SHM) dan bukti pengelolaan kebun (STDB). Hal ini mendorong proses inklusi petani sawit swadaya dengan semakin terbukanya akses permodalan, informasi serta terbangunnya sistem keterlacakan produksi sawit di Indonesia. Penelitian disertasi ini merupakan penelitian kualitatif yang menggunakan survey rumah tangga petani, wawancara, pengamatan terlibat serta studi pustaka sebagai metode pengumpulan data.

Kata Kunci: *implementasi, minyak sawit, berkelanjutan, petani sawit swadaya*

ABSTRACT

This dissertation examines the opportunities for oil palm farmers to be included in the palm oil production chain which is created through the implementation of the Indonesian Sustainable Palm Oil Certification (ISPO). This research shows that the implementation of ISPO certification can encourage the formalization of palm oil smallholders through the enclave process. In addition, ISPO also encourages efforts to prevent conflicts through arrangement and land use based on the legal evidence of ownership or land certificate (SHM) and Cultivation Registration Receipt (STDB). This encourages the inclusion of palm oil smallholders with the increasing open access to capital and information and the establishment of a traceability system for palm oil production in Indonesia. This dissertation research is a qualitative study using farmer household surveys, interviews, participant observations, and literature studies as data collection methods.

Keyword: *implementation, palm oil, sustainable, palm oil smallholder*

PENDAHULUAN

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemikiran yang berbeda atas berbagai penelitian mengenai dinamika petani kelapa sawit di Indonesia dan pelaksanaan sertifikasi ISPO di level petani kelapa sawit. Banyak penelitian sebelumnya yang menunjukkan bahwa petani kelapa sawit termarginalisasi di dalam sistem produksi kelapa sawit di Indonesia yang dikarenakan tiga hal yaitu defisiensi manajemen terutama terhadap akses keuangan, informasi, pasar dan teknologi (Brandi, et.al ,2015; Hidayat, 2015; Jelsma, et al,

2017; Bronkhost, 2017); permasalahan hak atas tanah (Konick, 2011; Afriza, 2013; Mc.Carthy dan Zen, 2016; Li, 2016; Peluso 2016; Potter 2016; Dove 2012); dan tuduhan bahwa petani sawit sebagai salah satu penyumbang ekspansi lahan yang menyebabkan kerusakan lingkungan, deforestasi serta kebakaran lahan gambut (Konick, 2011; Lee, etal, 2013; Petrenko, et al. 2015; Rietberg dan Singerland, 2016; Hidayat, 2017). Persoalan marginalisasi dan eksklusi ini akan diperparah dengan adanya sertifikasi yang dianggap akan semakin memarginalkan petani

kelapa sawit terutama petani swadaya yang seringkali tidak bisa menunjukkan bukti kepemilikan lahan (Brandi, et.al., 2015; Rietberg dan Slingerland, 2016; Jelsma, et.al., 2017; Hidayat, 2017; Hutabarat, 2017). Selanjutnya, penelitian mengenai sertifikasi ISPO menilai bahwa ISPO tidak mendorong aspek keberlanjutan dengan membandingkan aspek tata kelola keberlanjutan dalam ISPO dan Roundtable on Sustainable Palm Oil atau dikenal dengan RSPO (Bradi, et al. 2013; Rival, et al. 2012; Yaap dan Paoli, 2014; Suharto, et. Al, 2015; Jiwan, 2013; Varkey, 2016; Erman, 2017; Hidayat, et al. 2018). Selain itu, penelitian lain menunjukkan bahwa sertifikasi juga tidak bisa menjamin akses pasar dan harga yang lebih tinggi (*premium prices*) seperti yang telah dijanjikan oleh sertifikasi RSPO (Cramb dan Mc.Carthy, 2016; Hidayat 2015). Berbeda dengan penelitian tersebut, beberapa riset menunjukkan bahwa sertifikasi akan memberikan jaminan akses pasar, harga yang lebih baik, dan insentif bagi petani kelapa sawit (Frey dan Obelhozer-Gee, 1997; Cameron, 2017)

Terdapat beberapa kekurangan dari penelitian-penelitian tersebut. Penelitian mengenai sertifikasi baik ISPO maupun RSPO tersebut di atas selalu dilakukan di petani kelapa sawit yang telah mendapatkan sertifikasi. Petani tersebut tidak menghadapi persoalan tanah maupun konflik sehingga tidak bisa digunakan untuk melihat hambatan yang dihadapi oleh petani kelapa sawit di Indonesia yang mayoritas menghadapi persoalan lahan maupun konflik untuk mendapatkan sertifikasi ISPO. Berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut, penelitian ini menunjukkan proses pelaksanaan sertifikasi ISPO di petani kelapa sawit yang menghadapi persoalan kepemilikan lahan karena berada di dalam area konsesi perusahaan dan petani kelapa sawit yang sedang mengalami konflik. Pengamatan terhadap proses ini menjadi penting karena dua hal. Pertama, dualisme sistem hukum pertanahan dan konflik. Adriaan Bedner (2016) menjelaskan bahwa sejak kemerdekaan sampai masa reformasi, Indonesia mewarisi karakteristik dualitas dalam sistem hukum pertanahan yaitu hak penguasaan tanah oleh negara melawan hak adat serta hak lain yang dijamin dalam UUPA seperti hak *erfpacht* yang kemudian dikonversi menjadi HGU (Bedner,

2016: 71). Namun perlu diingat bahwa UUPA tidak memiliki rute, kewenangan serta wilayah yuridis untuk mengatur distribusi lahan dari kawasan hutan (Rachman, 2017: 67). Dengan diberlakukannya Undang Undang Kehutanan Nomor 5 tahun 1967, hak penguasaan negara akan kawasan hutan menjadi wewenang Kementerian Kehutanan. Masih dipertahankannya hak penguasaan negara dengan dua kewenangan yang berbeda ini yang menjadi sumber konflik terkait penguasaan tanah di Indonesia. Walaupun sejak berakhirnya masa orde baru, terjadi revitalisasi akses masyarakat ke dalam sumber daya hutan dan pengakuan hak ulayat yang diatur dalam peraturan daerah, situasi extra-legal sering menjadi pemicu konflik.

Kedua, perbedaan legal karakteristik dari sistem sertifikasi dan permasalahan representasi dalam sistem produksi sawit. ISPO sebagai sistem sertifikasi komoditas sawit berpijak pada hukum di Indonesia sebagai pintu masuk utama dalam menjamin keberlanjutan proses produksi kelapa sawit di Indonesia. Aspek legalitas yang ditekankan dalam ISPO adalah keberadaan bukti legal perijinan operasional produksi kelapa sawit serta sinkronisasi perijinan dari pemerintah daerah sampai pemerintah pusat. Di lain pihak, RSPO maupun *International Sustainability and Carbon Certification* (ISCC) sebagai sertifikasi swasta untuk kelapa sawit yang populer di Indonesia memang menempatkan hukum di Indonesia sebagai acuan dalam menentukan terpenuhinya aspek legalitas dalam sistem sertifikasinya. Namun sebagai sertifikat swasta, RSPO, dan ISCC tidak memiliki ranah untuk melakukan sinkronisasi perijinan operasi kelapa sawit. Sehingga sistem sertifikasi swasta memiliki kecenderungan untuk melakukan intervensi terhadap ketidakseimbangan pola relasi produksi sawit secara parsial. Oleh karena itu, advokasi keberlanjutan dari sistem sertifikasi swasta lebih pada usaha untuk meningkatkan reputasi sistem sertifikasinya dari pada meningkatkan representasi petani sawit dalam sistem produksinya.

Sedangkan ISPO memiliki potensi untuk mendorong proses formalisasi lahan dimana hal ini diharapkan akan memberikan keamanan hak kepemilikan, akses terhadap kredit, serta jaminan kompensasi apabila hak kepemilikan tersebut harus diserahkan kepada negara karena program

pembangunan (Warren dan Lucas, 2013: 94). Lebih lanjut hal ini akan memberikan kesempatan bagi petani sawit untuk terinklusi ke dalam sistem produksi kelapa sawit berkelanjutan di Indonesia

Berpijak pada hal tersebut, penelitian ini mengajukan asumsi penelitian bahwa proses pelaksanaan sertifikasi ISPO mendorong proses formalisasi kepemilikan lahan individu (SHM) dan kepemilikan Surat Tanda Daftar Berkebun (STDB) dari petani kelapa sawit yang memiliki permasalahan konflik lahan. Terpenuhinya aspek legal tersebut akan mendorong proses inklusi petani kelapa sawit ke dalam produksi kelapa sawit berkelanjutan di Indonesia. Hal ini akan dapat mengurai permasalahan petani kelapa sawit yang tereksklusi dan termarginalisasi karena persoalan legalitas kepemilikan tanah, akses keuangan, dan kerusakan lingkungan.

METODE DAN SUMBER PENELITIAN

Studi ini menggunakan pendekatan eksklusi sebagai kerangka analisa untuk melihat proses implementasi dari ISPO pada tingkat petani sawit serta menjawab pertanyaan penelitian yang diajukan. Dalam pendekatan ini eksklusi diterjemahkan sebagai usaha mencegah partisipasi individu atau kelompok individu pada aktivitas serta akses terhadap standar kehidupan yang dinikmati oleh masyarakat (Taket, et al, 2009). Lebih lanjut, Taket (2009) menjelaskan bahwa karakteristik dari eksklusi adalah adanya akses yang tidak sama terhadap sumberdaya, kemampuan serta hak. Levitas (2007) menambahkan bahwa eksklusi juga menggambarkan kondisi kekurangan atau penolakan terhadap akses sumber daya, hak, barang dan jasa.

Kondisi masyarakat yang tereksklusi ini bisa dibawa kedalam keadaan inklusi melalui pengaturan kelembagaan yang diartikan sebagai sebuah intervensi pemerintah dengan narasi untuk melindungi masyarakat dari bahaya, termasuk eksklusi (Thomas dan Back, 2010). Bentuk intervensi ini disebut oleh Werle (2001) dan Gordon, (2007) sebagai kebijakan paternal yang diartikan sebagai komitmen negara untuk menjamin kesetaraan akses sumberdaya maupun

hak melalui proses standarisasi peraturan hukum dan peraturan pemerintah.

Kebijakan paternal ini bisa mendorong mobilitas masyarakat yang tereksklusi menjadi inklusi atau sebaliknya (Silver, 1994; Sommerville, 2000; Wolf, 2001; Smith, 2005). Mobilitas yang pertama terjadi apabila kebijakan paternal ini diterima oleh masyarakat yang tereksklusi karena mampu mengatasi permasalahan, kelemahan serta kegagalan yang dihadapi oleh masyarakat tersebut (Andreou, 2018). Selain itu, mobilitas ini juga terjadi apabila kebijakan paternal mendorong terjadi perubahan hubungan dalam masyarakat (Wolf, 2001). Hubungan dalam masyarakat tersebut antara lain antara lain hubungan monopolistik yang merugikan bagi masyarakat. Akan tetapi, perlu diingat bahwa kebijakan paternal merupakan hasil dari sebuah proses politik, sehingga mobilitas dari masyarakat tereksklusi menjadi terinklusi atau sebaliknya juga bergantung dari komitmen politik pemerintah.

ISPO sendiri melihat petani sawit yang terinklusi kedalam sistem produksi sawit yang berkelanjutan berdasarkan prinsip-prinsip keberlanjutan yang harus dipenuhi oleh perusahaan, petani sawit plasma dan petani swadaya. Secara garis besar prinsip keberlanjutan untuk petani sawit ini bisa dikelompokkan menjadi tiga aspek yaitu aspek legalitas, aspek manajemen organisasi dan komitmen petani dalam peningkatan pertanian yang berkelanjutan. Pada aspek legalitas sangat jelas bahwa ISPO berkeinginan untuk mendaftarkan ulang dan mendorong proses formalisasi kepemilikan lahan pertanian sawit pada tingkat petani. Pada aspek manajemen organisasi, ISPO juga menghendaki petani sawit untuk mempunyai wadah organisasi pertanian dalam produksi serta distribusi. Sehingga diharapkan petani memiliki posisi negosiasi yang lebih kuat dengan mitranya. Lebih lanjut, dengan wadah koperasi ini, bantuan pemerintah akan lebih mudah tersalurkan serta bisa dibuktikan pertanggung jawabannya dalam pendistribusian ke masyarakat. Pada aspek yang terakhir, komitmen petani untuk pertanian berkelanjutan adalah terkait dengan konsistensi petani dalam menjalankan aturan ISPO serta kesiapan untuk pembaharuan sertifikasi minimal lima tahun sekali.

Prinsip keberlanjutan ini harus terinstitutionalisasi dan menjadi bagian internal dari petani sawit dan organisasinya dalam proses produksi kelapa sawitnya. Dalam proses institutionalisasi serta internalisasi prinsip keberlanjutan ISPO, pemikiran Ostrom tentang *problem of supply*, permasalahan kredibilitas komitmen, serta *mutual monitoring* menjadi faktor yang penting dalam implementasi ISPO. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Ostrom menyarankan delapan prinsip yang harus dipenuhi dalam proses institutionalisasi dan internalisasi prinsip keberlanjutan dari ISPO. Prinsip yang pertama terkait dengan batas ruang serta sosial yang jelas dalam pengelolaan sumberdaya secara bersama.

Dalam prinsip yang pertama ini, aspek legalitas dari sertifikasi ISPO membatasi secara ruang lahan kelapa sawit yang didaftarkan untuk proses sertifikasi. Sedangkan batas sosial juga sangat jelas ditujukan kepada kelompok petani yang telah sepakat untuk mengikuti proses sertifikasi dari ISPO. Pada prinsip kedua mengenai kongruensi peraturan ISPO dengan aturan *apropriasi* pada tingkat masyarakat petani, peraturan ISPO memberlakukan pencatatan administrasi dalam proses produksi, serta distribusi. Lebih lanjut ISPO tidak secara kaku, namun memberlakukan aturan mengenai penggunaan faktor produksi yang dilarang serta berbahaya bagi lingkungan secara surut dan sejalan dengan peningkatan pemahaman masyarakat mengenai aturan keberlanjutan. Di prinsip yang ketiga mengenai partisipasi petani sawit dalam pengambilan keputusan sangat terkait dengan struktur organisasi dan keterwakilan pendapat anggota. Semakin ringkas dan dekat hubungan struktur organisasi antara pengambil keputusan dengan petani sawit maka semakin tinggi partisipasi anggota organisasi dalam proses pengambilan keputusan. Namun, hal ini juga dipengaruhi oleh ukuran keanggotaan dari organisasi petani tersebut. Semakin besar keanggotaan dalam kelompok, faktor homogenitas dalam kelompok petani sawit juga mempunyai peran.

Prinsip mengenai *monitoring*, mekanisme sanksi, serta resolusi konflik bagi anggota petani sawit juga sangat terkait dengan kedekatan antara petani sawit dengan pengelola organisasi sebagai pengambil keputusan. Koperasi sebagai wadah

organisasi petani sawit harus memiliki mekanisme *monitoring* yang melibatkan anggota petani untuk mengawasi kegiatan produksi dan distribusi sawit. Selain itu, aturan mengenai sanksi bagi anggota yang melanggar harus disepakati dan dilaksanakan secara konsisten. Dalam mekanisme penyelesaian konflik juga harus terjadi kesepakatan diantara anggota apakah mekanisme penyelesaian secara informal berdasarkan norma yang berlaku dalam masyarakat ataukah mekanisme penyelesaian secara legal formal yang terbaik atau bahkan dua mekanisme tersebut tersedia dalam operasional kegiatan organisasi. Prinsip yang ketujuh dan kedelapan terkait dengan keberadaan koperasi dalam menjalankan aturan pengelolaan organisasi dan adanya struktur vertikal yang menjamin komunikasi antara koperasi dengan pemerintah daerah dan pemerintah pusat terbentuk serta mengakui keberadaan dari koperasi petani. Terpenuhinya delapan prinsip Ostrom, terutama prinsip pertama, dalam implementasi ISPO menjadi indikator masyarakat petani terinklusi kedalam struktur produksi kelapa sawit Indonesia yang berkelanjutan.

Studi ini menggunakan metode wawancara serta survei rumah tangga dengan total responden sejumlah 100 rumah tangga di komunitas proyek pilot koperasi Tandan Bertuah dan Koperasi Mulia untuk mengetahui sejarah pembentukan masyarakat, kegiatan produksi sawit, serta mengamati implementasi dari sertifikasi ISPO. Wawancara dengan dinas pertanian, sekretaris daerah dan perwakilannya, serta Bappeda dan perwakilannya di Kabupaten Siak dan Kabupaten Pelalawan juga dilaksanakan untuk mendapatkan perspektif dari pemangku kebijakan di tingkat daerah dalam pelaksanaan ISPO. Selain itu, wawancara dengan komisi ISPO di Jakarta juga dilaksanakan untuk mengetahui perspektif dari penanggung jawab dari proses sertifikasi ISPO serta menjadikannya sebagai *cross-reference* untuk pelaksanaan ISPO terutama di proyek pilot.

PEMBAHASAN DAN TEMUAN PENELITIAN

Penelitian ini mendapatkan beberapa temuan yang diakomodasikan melalui penulisan di setiap bab dalam disertasi.

Bab kedua yang berjudul *Transmigration and the Development of Palm Oil in Indonesia* ditujukan untuk membaca ulang serta menganalisa mengenai perkembangan kelapa sawit di Indonesia dalam kaitannya dengan kebijakan transmigrasi di Indonesia. Seperti yang telah banyak diuraikan oleh banyak penelitian mengenai perkembangan kelapa sawit bahwa terdapat beberapa fase model pengembangan, yaitu fase pengembangan oleh pemerintah melalui program transmigrasi, fase keterlibatan swasta melalui PIR-Trans, serta Fase kemitraan dan Revitalisasi. Dari sisi asal pembiayaan program pengembangan, fase tersebut memang bisa dikatakan berganti.

Namun, penelitian pustaka di bab ini menggaris bawahi bahwa model pengembangan sawit pada masa orde baru seperti program PIR-Trans dan kemitraan masih digunakan sebagai kerangka pengembangan kelapa sawit sampai saat ini. Sehingga tidak mengherankan apabila ditemukan daerah di Indonesia masih mengembangkan kelapa sawit melalui program PIR-Trans.

Hal yang membedakannya lainnya terletak pada wewenang pemberian ijin yang lebih besar pada tingkat daerah. Sebagai contoh adalah posisi Hak Guna Usaha (HGU) dalam proses perijinan usaha kelapa sawit. Pada saat masa administrasi pemerintahan Orde Baru, HGU merupakan syarat untuk mendapatkan Surat Izin Tetap Usaha Perkebunan (Permentan No 786/1996). Setelah desentralisasi, Permentan No 357/2002 tidak secara spesifik menyebutkan kepemilikan HGU sebagai syarat bagi perusahaan untuk membuka perkebunan kelapa sawit. Posisi HGU ditempatkan pengurusan kepemilikannya setelah perusahaan mendapatkan Izin Usaha Perkebunan dari kepala daerah. Perbedaan tersebut menjadi salah satu faktor penjelas lanskap konflik lahan di perkebunan kelapa sawit. Selain itu, saat ini, tampak inisiasi pengembangan perkebunan di daerah dengan memanfaatkan kerjasama antar daerah melalui APBD, serta pengembangan kemitraan melalui fasilitas kredit perbankan serta dana bersama yang dikumpulkan dari pemotongan tonase sawit yang diekspor oleh perusahaan.

Bab ketiga dengan judul *International Pressure to Encourage the Establishment of*

Indonesia Sustainability of Palm Oil, memberikan gambaran mengenai perkembangan politik di Eropa dalam mendorong penciptaan dan pelaksanaan direktif European Union Renewable Energy Directive (EU-RED). Bagian ini juga menunjukkan peran politik dari *third national country* sebagai penyedia *feedstock* untuk produksi biofuel di Eropa seperti Indonesia dalam proses politik pembentukan EU-RED. Melalui mekanisme konsultasi publik komisi EU, pendapat dari pemerintah Indonesia maupun NGO dapat menentukan isi dan bentuk dari EU-RED tersebut. Pada tataran ini, terdapat perbedaan pendapat dari pemerintah Indonesia yang diwakili oleh *Indonesian Palm Oil Board* (IPOB) di bawah Kementerian Pertanian dan Kementerian Kehutanan dalam melihat keberlanjutan faktor produksi dalam proses produksi biofuel.

Bab ini menggarisbawahi posisi EU-RED sebagai salah satu kekuatan pasar global yang dapat mempengaruhi kebijakan dalam negeri Indonesia. Pada konteks tersebut bab ini menemukan bahwa melalui akomodasi politik bilateral dalam EU-RED, Uni Eropa mendorong secara politik bagi Indonesia untuk memperbaiki produksi kelapa sawit dengan membangun sistem keterlacakan produksi komoditas melalui implementasi ISPO. Manifestasi aspek keterlacakan dalam Surat Tanda Daftar Berkebun (STDB) merupakan wujud dari hubungan politik yang konstruktif yang dapat dikembangkan antara Uni Eropa dan Indonesia untuk menempatkan komoditas ini secara seimbang antara kebutuhan pasar dan perlindungan lingkungan. Adanya kampanye negatif sawit oleh NGO, inisiasi dari parlemen Uni Eropa dan perbedaan pandangan antara *Indonesian Palm Oil Board* dan Kementerian Kehutanan dalam menentukan kriteria keberlanjutan EU-RED merupakan dinamika politik yang terjadi dan akan mewarnai hubungan antara Indonesia dan EU serta arah keberlanjutan dalam proses produksi kelapa sawit.

Bab keempat yang berjudul *ISPO Certification: Instrument for the Palm Oil Sustainability Practices in Indonesia* menjelaskan tentang mekanisme pelaksanaan dan standarisasi produksi sawit berkelanjutan dalam ISPO. Bab ini menyimpulkan bahwa ISPO

sebagai sistem sertifikasi menjunjung tinggi aspek legalitas dalam menentukan keberlanjutan produksi sawit. Implementasi ISPO yang bersifat mandatori pada level perusahaan mengalami kendala dalam mengidentifikasi kepemilikan HGU. Pada tingkat petani sawit, aspek legalitas juga merupakan kendala dalam proses sertifikasi.

Petani sawit plasma secara umum memiliki surat kepemilikan lahan (SHM) namun tidak memiliki Surat Tanda Daftar Berkebun (STDB). Sedangkan petani sawit swadaya tidak memiliki SHM dan STDB. Dalam perspektif keberlanjutan, STDB mengandung informasi mengenai data petani, lokasi pertanian, sejarah praktik pertanian, serta relasi produksinya. Kandungan informasi ini merupakan dasar untuk membangun aspek keterlacakan dalam proses produksi kelapa sawit. Lebih lanjut, STDB juga mendukung kekuatan legal dari SHM yang bisa dimanfaatkan oleh penyedia jasa keuangan untuk menghindari resiko gagal bayar.

Selain itu bab, ini juga menjelaskan keterlibatan pemerintah daerah di dalam proses sertifikasi, yang pada awal mulanya memang tidak direncanakan (*accidental*) dalam struktur operasional ISPO, tetapi faktanya keterlibatan tersebut sangat penting dan pada kasus tertentu bermanfaat dalam mengurai persoalan implementasi sertifikasi pada tingkat petani kelapa sawit.

Bab kelima dengan judul *Implementation of Indonesia sustainable Palm Oil Certification for Independent Smallholders Inside Company Concession Areas*, menganalisa pelaksanaan ISPO di petani swadaya kelapa sawit di dalam wilayah konsesi perusahaan yang diusahakan oleh PT Kimia Tirta Utama. Petani swadaya dalam konsesi ini yang sangat dekat dengan predikat sosial sebagai masyarakat pencuri dan terbelakang. Selain itu, petani swadaya di Rimba Polon ini adalah petani yang mengalami transisi kultural, dimana masyarakat ini mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi ulang sejarah, karakteristik dan praktik keadatannya. Menurut Moniaga (1993) dan Bekker (2008), petani seperti ini kesulitan untuk mendapatkan hak pengelolaan lahan adat secara legal karena hilangnya identitas kultural. Hal ini menunjukkan kompleksitas dari permasalahan representasi yang dihadapi oleh petani sawit swadaya di Indonesia.

Bab ini menemukan fakta bahwa proses *administrative enclave* yang didorong melalui penunjukannya sebagai proyek percontohan (*pilot project*) ISPO telah membantu petani di Rimba Polon, yang mengalami transisi kultural, untuk mendapatkan hak pengelolaan lahan secara legal melalui proses enklaf. Rimba Polon ditetapkan sebagai proyek pilot ISPO pada tahun 2013. Atas dorongan komisi ISPO, pemerintah daerah serta keinginan dari perusahaan dan persetujuan dari masyarakat Rimba Polon, kawasan ini akan diformalisasi hak kepemilikannya melalui proses enkaf. Proses enkaf merupakan proses administrasi politik untuk mengeluarkan status kepemilikan lahan masyarakat yang berada di kawasan konsesi. Sehingga masyarakat bisa memiliki hak kepemilikan secara individu yang sah atas pemukiman serta lahan pengusahaan kelapa sawit mereka.

Namun perlu diingat bahwa dalam konsepsi sertifikasi ISPO, pengelolaan kepemilikan lahan ini masyarakat Rimba Polon akan diikat dalam wadah sistem sertifikasi ini. Sehingga walaupun nantinya pemerintah pusat sudah mengakui kepemilikan tanah secara individu dan bukan kepemilikan adat namun dalam pengelolaannya masyarakat Rimba Polon akan diwadahi secara komunal melalui sertifikasi ISPO dengan kope-rasi Tandan Bertuah sebagai motor penggeraknya.

Walaupun hal tersebut bukan merupakan fungsi utama dari ISPO yang hanya berupa sistem sertifikasi, ISPO sebagai sistem sertifikasi negara mampu mendorong proses penyelesaian konflik tumpang tindih penguasaan lahan di kawasan HGU. Selain itu, bab ini juga menunjukkan bahwa dengan penunjukkan sebagai proyek percontohan ISPO, keberadaan masyarakat di Rimba Polon diakui secara legal oleh negara, walaupun proses administrasi enklaf masih berlangsung. Hal ini terbukti dengan masuknya pelayanan dan program pemerintah berupa pelayanan listrik 24 jam dari Perusahaan Listrik Negara dan keberadaan sekolah dasar Rimba Polon yang teregistrasi secara resmi di kementerian pendidikan nasional sehingga mendapatkan bantuan dana operasional sekolah (BOS), tenaga pengajar dan kebutuhan sekolah lainnya.

Harus diakui bahwa sebelum penetapan Rimba Polon sebagai pilot project ISPO, masyarakat ini memiliki kemampuan organisasi dan manajerial sistem produksi sawit melalui Koperasi Tandan Bertuah. Hal ini akan menjadi modal sosial dalam proses sertifikasi ISPO. Koperasi Tandan Bertuah saat ini menentukan keanggotaan koperasinya berdasarkan faktor domisili dan kepemilikan lahan di Rimba Polon. Aturan ini merupakan aturan adat yang masih dipertahankan sampai saat ini. Sehingga jelas bahwa yang disebut sebagai anggota koperasi Tandan Bertuah adalah anggota rumah tangga yang tinggal dan atau mengusahakan lahan pertanian sawit di Rimba Polon. Pada konteks prinsip pertama Ostrom, masyarakat Rimba polon sudah mengidentifikasi batas sosial namun belum memiliki landasan *de jure* untuk mengklaim penguasaan lahan sebagai kepemilikan secara legal yang di akui oleh pemerintah. Akan tetapi, pelaksanaan proyek pilot ISPO di kawasan ini telah menginisiasi formalisasi lahan melalui proses *inclave* sehingga kesempatan masyarakat Rimba Polon untuk terinklusi dalam sistem sertifikasi ISPO menjadi lebih terbuka dan terakomodasi.

Pada konteks manajerial produksi fungsi koperasinya dijalankan melalui metode pencatatan produksi dan distribusi pertanian sawit secara sederhana. Walaupun demikian Koperasi Tandan Bertuah mampu untuk memberikan pelayanan serta pertanggungjawaban keuangan secara cepat dan terbuka bagi anggotanya. Kedekatan jarak pemukiman serta akses tunggal menuju Rimba Polon serta struktur organisasi kelompok tani yang secara organik berkelompok dalam homogenitas etnis menjadikan aspirasi masyarakat lebih terakomodasi dalam koperasi. Selain itu, struktur organisasi koperasi terpisah dengan jabatan adat maupun jabatan administrasi desa. Sehingga Koperasi Tandan Bertuah secara khusus menjalankan fungsi dan pelayanan ekonomi bagi masyarakat.

Pemisahan fungsi organisasi ekonomi, adat serta administrasi desa juga bermanfaat dalam mekanisme penyelesaian konflik yang terjadi dalam internal masyarakat maupun dalam hubungan dengan perusahaan. Dalam penyelesaian konflik internal maupun internal maupun eksternal, pimpinan koperasi selalu

berkoordinasi dengan pimpinan kelompok tani, kepala adat serta pimpinan administrasi desa. Solusi yang dikedepankan adalah penyelesaian konflik tidak dengan jalur hukum formal. Kasus yang sering diceritakan oleh masyarakat adalah tuduhan pencurian buah perusahaan yang biasanya dituduhkan oleh petugas administrasi dan keamanan yang baru dipekerjakan. Secara umum tuduhan ini merupakan kesalahpahaman antara petugas perusahaan dan masyarakat Rimba Polon yang terkadang masih memasuki wilayah kebun perusahaan untuk mencari jamur tongkos sawit sebagai sumber makanan. Dalam kasus seperti ini, pimpinan koperasi bersama kepala adat langsung menemui manajer perusahaan untuk meluruskan kesalahpahaman. Dalam konteks ini masyarakat Rimba Polon telah memiliki mekanisme penyelesaian konflik, pemberian sanksi, serta pengawasan *appropriasi* bagi anggota koperasinya. Dalam definisi ini masyarakat Rimba Polon sebenarnya telah menjalankan proses inklusi dalam pengelolaan organisasi pertanian sawit secara berkelanjutan dalam perspektif ISPO.

Bab keenam dengan judul *Implementation of Indonesian Palm Oil Certification in Plasma Smallholder*, menjelaskan pelaksanaan ISPO pada tingkat petani plasma kelapa sawit peserta PIR-Trans yang tergabung dalam Koperasi Mulia di Desa Sari Makmur, kabupaten Pelalawan. Dengan mengamati proses implementasi ISPO di petani ini, bab ini menjelaskan bahwa ISPO mendorong penyelesaian konflik tukar guling lahan masyarakat dengan perusahaan Sari Lembah Subur. Tukar guling lahan dilakukan tahun 1996 untuk menggantikan lahan selama lahan yang dialokasikan untuk 47 petani PIR-Trans tersebut belum dapat diolah karena serangan gajah. Lahan tersebut akan dikembalikan dalam satu periode rotasi tanam. Proses tukar guling ini dilakukan dengan pengetahuan pemerintah daerah, pemerintah pusat, perusahaan, serta petani sendiri melalui perjanjian tertulis. Pelaksanaan ISPO di Sari Makmur menata kembali peruntukan penggunaan dan pemanfaatan lahan berdasarkan bukti kepemilikan HGU bagi perusahaan maupun SHM dan STDB untuk petani sawit melalui penyelesaian permasalahan tukar guling lahan dengan mengembalikan 47 petani ke alokasi

lahan semula. Kepemilikan SHM dan STDB ini merupakan prasyarat untuk mendapatkan ISPO. Dengan tersertifikasi ISPO petani kelapa sawit ini akan dapat mengakses dana replantasi sebesar 25 juta/hektar dan bantuan perbankan.

Dari sedikit uraian mengenai dinamika dalam implementasi ISPO di masyarakat transmigrasi, terlihat kompleksitas permasalahan internal, dan intensitas negosiasi petani plasma dengan perusahaan. Hal ini memperlihatkan cukup kuatnya fungsi koperasi dalam menjembatani kepentingan petani dengan perusahaan. Dalam aspek legalitas, secara tidak langsung memang petani plasma menghadapi situasi ekstra-legal dimana terdapat tujuh belas rumah tangga akan berada pada lokasi konsesi perusahaan. Sebagai akibatnya, batas ruang untuk pertanian keberlanjutan saat ini masih bisa dipertanyakan, walaupun sebenarnya proses legal untuk mendapatkan batas ruang yang jelas sudah diajukan ke BPN oleh perusahaan. Namun perlu diingat bahwa pembicaraan mengenai implementasi ISPO tidak bisa lepas dari diskusi peremajaan sawit di masyarakat Sari Makmur. Masyarakat petani masih merasa tidak aman secara ekonomi menghadapi masa replantasi, sehingga muncul pernyataan tuntutan masyarakat akan “jatah hidup” maupun tambahan dana infrastruktur kepada perusahaan. Pengurus koperasi memahami situasi ini dan menampung aspirasi dari masyarakat untuk dikomunikasikan dengan perusahaan atau secara langsung dengan pemerintah daerah. Kemampuan negosiasi serta struktur komunikasi vertikal yang tersedia di Kabupaten Pelalawan memperlihatkan terpenuhinya prinsip ketujuh dan kedelapan dari Ostrom.

Pada konteks ini bisa terlihat bahwa koperasi memahami serta memperjuangkan batas ruang serta batas sosial dalam pengelolaan sumber daya pertanian sawit plasmanya tanpa harus mengorbankan kepentingan anggotanya. Batas sosial pengelolaan sumberdaya oleh koperasi adalah tetap mempertahankan keanggotaannya berdasarkan identitas sebagai partisipan program PIR-Trans dan atau domisili tempat tinggal di Sari Makmur. Hal ini untuk memudahkan komunikasi, pengambilan keputusan serta penyelesaian permasalahan terkait produksi dan distribusi kelapa sawit. Dalam batas sosial ini, batas ruang

pengelolaan pertanian sawit oleh koperasi juga secara spesifik merujuk pada lahan plasma. Proses sertifikasi ISPO akan mengikuti batas sosial serta batas ruang yang sudah ditentukan oleh masyarakat ini. Pada tataran ini prinsip pertama Ostrom sudah terpenuhi. Namun proses sertifikasi akan menunggu proses legal yang sedang berjalan terkait dengan penyelesaian masalah tukar guling lahan.

Seperti halnya masyarakat koperasi Tandan Bertuah, keberadaan Koperasi Mulia juga terpisah dengan organisasi masyarakat yang lain seperti struktur pemerintahan desa maupun BUMDes. Hal ini berarti tidak ada konflik kepentingan politik desa maupun kepentingan ekonomi masyarakat terutama terkait pengelolaan lahan sawit plasma. Tiga puluh empat kelompok tani yang tergabung dalam koperasi Mulia masih mempertahankan struktur lama pembagian kelompok berdasarkan konversi lahan sawit pada awal pembentukan koperasi. Hal ini sangat membantu kedekatan secara historis dan kekeluargaan dari masing-masing anggota kelompok tani dalam mengawasi kegiatan dan kualitas produksi serta ketepatan distribusi sawit. Homogenitas kedekatan ini juga dipupuk secara rutin melalui pertemuan Forum Komunikasi Kelompok Tani (FKKT) dan rapat anggota tahunan (RAT) untuk pembagian sisa hasil usaha dari kegiatan ekonomi koperasi. Homogenitas dan pertemuan formal bulanan dan tahunan ini menjadi kunci bagi koperasi Mulia untuk menerima aspirasi dari anggota, media penyelesaian masalah, transparansi laporan pertanggung jawaban kinerja koperasi, serta memupuk hubungan kekeluargaan yang turun dengan pencapaian ekonomi yang tinggi dari masyarakat Sari Makmur. Seperti masyarakat Rimba Polon, masyarakat Sari Makmur masih menggunakan upaya informal daripada upaya legal hukum dalam memberikan sanksi kepada anggotanya. Sehingga, pada tataran ini prinsip Ostrom kedua sampai dengan keenam sudah terpenuhi bagi koperasi Mulia untuk proses sertifikasi lebih lanjut.

KESIMPULAN

Studi ini menyimpulkan pertama bahwa ISPO sebagai sistem sertifikasi negara mendorong pada proses penyelesaian konflik lahan dalam produksi

kelapa sawit di Indonesia. Proses sertifikasi ISPO membantu formalisasi kepemilikan individu lahan petani swadaya dalam lahan konsesi perusahaan yang masih diusahakan melalui proses *enclave*. Selain itu, ISPO juga mengupayakan pencegahan konflik dengan penataan penggunaan dan pemanfaatan lahan berdasarkan bukti legal kepemilikan (SHM) dan bukti pengelolaan kebun (STDB). Hal yang telah diupayakan ISPO tersebut, pertama, telah membantu proses inklusi petani dalam sistem pertanian berkelanjutan yang akan membuka akses bantuan pemerintah dan perbankan. Kedua, membangun sistem keterlacakan produksi sawit di Indonesia untuk mengantisipasi ekspansi lahan di wilayah yang tidak diizinkan untuk dikelola seperti di wilayah konservasi ataupun hutan yang menjadi tuntutan dari pasar global dalam konsumsi komoditas sawit.

PUSTAKA ACUAN

- Afrizal, and, P. 2016. Industrial Plantations and Community Rights: Conflict and Solutions. McCarthy, J. F & Robinson, K. (eds). *Land, and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*. Singapore: ISEAS Publishing. Pp. 297-314.
- Andreou, C. 2018. Self-Paternalism. Grill, K., and Hanna, J. (eds). *The Routledge Handbook of the Philosophy of Paternalism*. New York: Routledge.
- Bedner, A. 2016. Indonesian Land Law: Integration at Last? And for Whom?. Mc.Carthy, J. F. *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Brandi, C. et. al. 2013. Sustainability Certification in the Indonesian palm Oil Sector: Benefits and Challenges for Smallholders. Bonn: German Development Institute.
- Bronkhorst, E. et. al. 2017. Current practices and innovations in smallholder palm oil finance in Indonesia and Malaysia: Long-term Financing Solutions to Promote Sustainable Supply Chains. Bogor: Cifor.
- Cameron, B. 2017. Forest Friendly Palm Production: Certifying Small-Scale Farmers in Indonesia 2011-2016. https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/BC_Certification_Indonesia_0.pdf (Accessed July 8, 2017).
- Cramb, R., and McCarthy, J. F. 2016. *The Oil Palm Complex: Smallholders, Agribusiness and the State in Indonesia and Malaysia*. Singapore: NUS Press.
- De Koninck, R. et. al. 2011. Agricultural Expansion in Southeast Asia: Borneo in the Eye of the Storm. Singapore: NUS Press
- Dove, M. R. 2012. *The Banana Tree at the Gate: A History of Marginal Peoples and Global Markets in Borneo*. Singapore: NUS Press.
- Erman, E. 2017. Di Balik keberlanjutan Sawit: Aktor, Aliansi dalam Ekonomi Politik Serifikasi Uni Eropa. *Jurnal Masyarakat Indonesia*. 43 (1). Pp. 1-13.
- Frey, B. and Obelhozer-Gee, F. 1997. The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out. *American Economic Review*. 87(4). Pp. 746-755.
- Hidayat, N. K., Glasbergen, P. and Offermans, A. 2015. Sustainability Certification and Palm Oil Smallholders' Livelihoods: A Comparison between Scheme Smallholders and Independent Smallholders in Indonesia. *International Food and Agribusiness Management Review*. 18 (3). Pp. 25-48.
- _____. 2018. Sustainable Palm Oil as Public Responsibility? On the Governance Capacity of Indonesian Standard for Sustainable Palm Oil (ISPO). *Agriculture and Human Values*. 35 (1). Pp. 223-242.
- Hidayat, N.K. 2017. At The Bottom Of The Value Chain Sustainability certification and the livelihoods of palm oil smallholders in Indonesia. Doctoral Dissertation of Maastricht University.
- Hutabarat, S. 2017. ISPO Certification and Indonesian Oil Palm Competitiveness in Global Market Smallholder Challenges Toward ISPO Certification. *Agro Ekonomi*. 28 (2). Pp. 170-188.
- _____. 2018. Tantangan Keberlanjutan Pekebun Kelapa Sawit Rakyat di Kabupaten Pelalawan, Riau dalam Perubahan Perdagangan Global. *Jurnal Masyarakat Indonesia*. 43 (1). Pp. 47-64.
- Jelsma, I. et. al. 2017. Unpacking Indonesia's independent Oil Palm Smallholders: An Actor-disaggregated Approach to Identifying Environmental and Social Performance Challenges. *Elsevier*. 69. pp. 281-297
- Jiwan, N. 2013. The Political Ecology of Indonesia Palm Oil Industry A Critical Analysis. Pye, O. and Bhattacharya, J. (eds). *The Palm Oil Controversy in Southeast Asia A Transnational Perspective*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Lee, J. et al. 2013. Oil palm smallholder yields and incomes constrained by harvesting practices and

- type of smallholder management in Indonesia. *Agron. Sustain. Dev.* 34. Pp. 501–513.
- Levitas, R. 2005. *The Inclusive Society: Social Exclusion and New Labour*. New York: Palgrave Macmillan.
- Levitas, R. et al. 2007. *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*. Bristol: Bristol University.
- Li, T. M. 2007. *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.
- McCarthy, J. F. 2011. Process of Inclusion and Adverse Incorporation: Oil Palm and Agrarian Change in Sumatra, Indonesia. Borrás, S. M., McMichael, P., and Scoones, I. (eds). *The Politics of Biofuels, Land and Agrarian Change*. New York: Routledge. pp. 247 – 276.
- McCarthy, J. F., Gillespie, P., and Zahari, Z. 2012. Swimming Upstream: Local Indonesian Production Networks in Globalized Palm Oil Production. *World Development* 40 (3). Pp. 555-569.
- Moniaga, S. 1993. Toward Community-based Forestry and Recognition of Adat Property Rights in the Outer Islands of Indonesia, in Jefferson Fox, ed. *Legal Frameworks for Forest Management in Asia; Case Studies of Community/State Relations*, Occasional Paper No. 16, East-West Centre, Honolulu.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peluso, N. L. 1988. *Rich Forests, Poor People, and Development and Resistance in Java*. Doctoral Dissertation: Cornell University.
- _____. 2016. The Plantation and the Mine : Agrarian Transformation and the Remaking of Land and Smallholders in Indonesia. McCarthy, J. F. & Robinson, K. (eds). *Land, and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*. Singapore: ISEAS Publishing. pp. 35-62.
- Petrenko, C. et al. 2016. *Ecological Impacts of Palm Oil Expansion In Indonesia*. Washington: International Council on Clean Transportation.
- Potter, L. 2016. *Alternative Pathways for Smallholder Oil Palm in Indonesia: International Comparisons*. Cramb, R. and McCarthy, J. F. (Eds). *The Oil Palm Complex: Smallholders, Agribusiness and the State in Indonesia and Malaysia*. Singapore: NUS Press. Pp. 155-188.
- _____. 2016. How can the people's sovereignty be Achieved in the Palm Oil Sector? Is the Plantation model Shifting in Favor of Smallholder. McCarthy, J.F and Robinson, K. (eds). *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*. Singapore: ISEAS Publishing. pp. 315 – 342.
- Rachman, N. F. 2017. *Land Reform dan Gerakan Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Insistpress.
- Rietberg, P. & Slingerland, M. 2016. *Barriers to smallholder RSPO certification*. Wageningen: Wageningen University.
- Silver, H. 1994. Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms. *International Labour Review*. 133. Pp. 531–578.
- Somerville, P. 2000. *Social Relation and Social Exclusion: Rethinking Political Economy*. New York: Routledge.
- Smith, D. M. 2005. *On the Margin of Inclusion: Changing Labor Markets and Social Exclusion in London*. Bristol: The Policy Press University of Bristol.
- Suharto, et. al. 2015. *Studi Bersama Persamaan dan Perbedaan Sistem Sertifikasi ISPO dan RSPO*. Jakarta: Kementerian Pertanian Republik Indonesia dan Roundtable on Sustainable Palm Oil.
- Taket, A. et. al. 2009. *Theorising social exclusion*. London: Routledge.
- Thomas, Matthew & Buckmaster, Luke. 2010. *Paternalism in Social Policy When is it Justifiable?* Research Paper No 8 2010-11. Parliament of Australia [online] https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1011/11rp08
- Varkkey, H. 2016. *The Haze Problem in Southeast Asia: Palm Oil and Patronage*. New York: Routledge.
- Werle, R. 2001. *Standard in the Communication Regime. Discussion Paper No. 157*. Hamburg: HWWA-Institut für Wirtschaftsschung.
- Wolf, E. 2001. *Incorporation and Identity in the Making of the Modern World*. Kirch, M. (ed). *Inclusion and Exclusion in the Global Arena*. New York: Routledge.

TINJAUAN BUKU

MEMAHAMI ETNOGRAFI RUANG DAN TEMPAT

Ayu Nova Lissandhi

Pusat Penelitian Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

E-mail: ayu.nls2@gmail.com

Judul Buku: *Spatializing Culture Studies: The Ethnography of Space and Place*.

Penulis: Setha Low (2017). Penerbit: Routledge, New York, USA, Hlm. xviii +263.

PENGANTAR

Pendekatan Etnografi Ruang dan Tempat: Suatu Pengantar

Pada metode penelitian sosial kita cenderung meletakkan lokasi dalam suatu metode penelitian hanya sebagai tempat pengambilan data, meski belakangan disadari bahwa lokus juga memiliki peran lebih ketika konsep ruang melekat pada suatu tempat. Penggunaan konsep ruang menjadi relevan untuk membantu menjelaskan mengapa tantangan yang dihadapi manusia di masa depan yakni isu globalisasi dan efek dari kebencanaan sampai dengan perubahan suatu masyarakat bisa direspon berbeda oleh suatu masyarakat yang hidup di lokasi yang berbeda. Padahal situasi yang berkembang saat ini (perubahan iklim, terorisme, pengungsi, dsb) memaksa studi lain juga mengembangkan keterikatan disiplin ilmu dengan konsep ruang terutama menyangkut bidang studi: lingkungan, geografi, perkotaan, kawasan, globalisasi, migrasi, desain dan bangunan, hingga kesehatan.

Berangkat dari minimnya literatur mengenai relasi etnografi dan konsep ruang dan tempat, Setha Low mengkomunikasikan proyek penulisan ini dalam bentuk buku yang terbit di tahun 2017 yang berisikan metode kerja lapangan, bentuk bukti dan pembangunan teori untuk studi ruang dan tempat.

Buku tersebut menyajikan pengembangan diskusi Antropologi Ruang yang secara sederhana dijabarkan dalam konsep-konsep sebagai berikut:

1. Hubungan tubuh dalam ruang (ruang yang diwujudkan),

2. Hubungan kekuatan global/lokal yang tertanam dalam ruang (ruang transnasional/translokal),
3. Peran bahasa dan wacana dalam transformasi ruang menjadi tempat (makna),
4. Pentingnya material dan metaforis arsitektur dan desain perkotaan (*built environment*).

Buku ini menawarkan gambaran utuh bagaimana menggunakan ruang untuk memahami proses relasi manusia dengan lingkungannya dalam memaknai keberadaannya dengan dunia yang dihadapi. Tujuan dari buku ini, oleh karena itu, adalah untuk menunjukkan bagaimana penelitian dan metodologi etnografi memberi dukungan dalam memahami ruang dan tempat dengan pendekatan yang unik dan berharga terutama menyangkut studi interdisipliner ini.

Memulai Studi Ruang

Setha Low memberikan gambaran tentang isi dari buku ini untuk memulai berdiskusi tentang ruang dengan dua pendekatan yang sudah mapan dan empat pendekatan baru dalam memahami suatu tempat. Ketika kita melihat suatu lansekap perkotaan yang tergambar dalam sebuah potret untuk memperoleh gambaran pendekatan yang akan digunakan, barangkali kita mulai mengategorikan pertanyaan-pertanyaan yang kita ajukan seperti tampak pada Tabel 1.

Cara berpikir tentang ruang ini dimulai dan juga berpegang dengan dua pendekatan yang sudah mapan: produksi sosial ruang dan lingkungan buatan (*built environment*), dan konstruksi sosial ruang dan pembuatan tempat

Tabel 1. Hubungan Pertanyaan dengan Pendekatan Ruang

Pertanyaan	Pendekatan Ruang	Keterangan
1) Apakah kita tertarik sejarah suatu tempat? 2) Kapan dibangun ? 3) Bagaimana keadaannya? 4) Politik seperti apa yang melibatkan proses pembangunan? 5) Bagaimana skema pendanaan? 6) Dipelihara publik atau swasta?	Ruang sosial produksi	<i>Built environment</i>
1) mengapa begitu banyak orang berkumpul di beberapa lokasi daripada di tempat lain? 2) siapa orang-orang ini dan apa yang mereka lakukan dan pikirkan? 3) apa arti alun-alun kota ini bagi mereka yang menggunakannya dan bagi orang yang tinggal di dekatnya atau bahkan di pinggiran kota? 4) Apakah beberapa orang merasa nyaman di ruang sementara yang lain merasa dikesualikan?	Konstruksi sosial ruang	tentang kelompok orang, kegiatan sosial mereka dan makna
1) Apakah alun-alun ini terasa berbeda dengan penduduk lokal, turis, atau pemuda kulit berwarna? 2) Apakah apa yang orang katakan tentang alun-alun mengubah persepsi mereka tentang itu? 3) Bagaimana cara berkelok-kelok versus berjalan dengan sengaja dalam satu arah memengaruhi pengalaman tempat itu? 4) Bagaimana ruang fisik menjadi bagian dari dunia sosial dan, pada saat yang sama, bagaimana sosialitasnya menjadi material?	Ruang dalam sirkuit: afektif, diskursif, perwujudan dan translokal	Kompleksitas ruang

(*place making*). Perbedaannya di antara keduanya bahwa produksi sosial menekankan material dan dimulai dari kemunculan dan pembentukannya yang melibatkan sisi historis, politis, dan juga ekonomis, sedangkan konstruksi sosial yang tujuan akhirnya adalah makna yang melibatkan transformasi ruang dipahami melalui bahasa, interaksi sosial, ingatan, representasi, perilaku dan penggunaan ke dalam adegan dan tindakan.

Namun, buku ini menjawab ketiadaan pendekatan yang belum dijelaskan dan mengembangkannya dalam memahami ruang melalui perwujudan, diskursus, translokalitas, dan pengaruh. Spasialisasi budaya sebagai kerangka kerja konseptual menjadi tujuan dari disatukannya ide-ide tersebut dengan memaknai bahwa ruang dikonstruksi secara sosial dan diwujudkan secara materi. Manusia sebagai subyek baik individu maupun kelompok mengidentifikasi ruang dan

tempat melalui pengalaman dan persepsi sebagai hasil dari pergerakan analisa spasial yang memberi jangkauan hingga level global.

Meski belum terlalu dikenal sebagai bagian dari etnografi masa kini karena ruang dan tempat dianggap melibatkan entitas masyarakat yang terbatas, maka Setha Low memberi solusi dengan pernyataannya bahwa tempat dan ruang selalu diwujudkan dalam bentuk materialitas yang bersifat metaforis maupun diskursif. Selain itu, diskusi mengenai ini juga dianggap mengalami *gap* dalam memahami teori makro analisis spasial dengan data etnografi yang tebal dan rinci. Sehingga buku ini dibuat untuk memberikan inspirasi menjawab tantangan di atas serta memberi penjelasan mengenai artikulasi cara-cara di mana etnografer memasukkan budaya untuk mengungkap potensi teoretis dan metodologisnya.

Meruangkan Budaya (*Spatialized Culture*)

Ide pengembangan konsep etnografi ruang dan tempat dicapai dalam kerangka “Spasialisasi Budaya” yang mencakup pendekatan produksi sosial ruang, konstruksi sosial ruang, perwujudan-ruang, ruang-diskursif, ruang-emosif dan ruang-afektif, hingga ruang translokal. Setha Low memahami dua konsep ini sebagai gabungan dari dua kata:

1. “Spasial” : sebuah proses untuk menghasilkan dan menemukan - secara fisik, historis, efektif dan diskursif - hubungan sosial, institusi, representasi, dan praktik ruang.
2. “Budaya”: bentuk-bentuk pengetahuan, kekuatan dan simbolisme, interaksi manusia dan bukan manusia; proses material dan teknologi; dan proses kognitif (pikiran, kepercayaan, imajinasi dan persepsi).

Spasialisasi budaya dapat menjadi sarana keterlibatan publik karena memberi kesempatan orang-orang dan komunitas melakukan analisis spasial untuk memahami tempat sehari-hari di mana mereka tinggal, bekerja, berbelanja, dan bersosialisasi. Spasialisasi budaya tidak hanya bergerak dalam lingkup akademis namun juga dalam tataran praktis dalam kaitannya dengan proses dialogis yang menghubungkan produksi sosial ruang, lingkungan, dan pembangunan sosial dalam membangun di suatu lingkungan.

Studi ini juga berkembang ketika perspektif global dan lokal melibatkan sejumlah aliran ide, manusia, barang dan jasa dalam sebuah sirkuit waktu dan bahkan berimplikasi pada zona ekonomi. Belum lagi keterlibatan teknologi yang menyertai jaringan transnasional membentuk konteks bagaimana materialitas diwujudkan dalam spasialisasi budaya untuk mengantisipasi masa depan.

Meninjau Konsep-Konsep Ruang

Proyek penulisan tentang konsep ruang ini dimulai dengan mempelajari gagasan ruang yang terlebih dahulu ada mulai dari Michel Foucault, Michel de Certeau, hingga Henri Lefebvre.

Bagi para pendukung Marxis, mereka akan cenderung memulai materialis dan historis sebagai pintu masuk analisis mereka. Perspektif produksi

sosial menekankan pencarian data mengenai tentang bagaimana dan mengapa mereka muncul, siapa (pemerintah atau orang) atau apa (gempa bumi atau penggerak tanah) yang terlibat dalam kemunculan mereka dan kapan dan dimana terjadi, tentang bagaimana ruang dan tempat dipahami, dibangun dan dibuat. Materialitas adalah inti yang kemudian membentuk proses konstruksi sosial melalui dinamika kekuatan khusus, praktik hegemonik, strategi ekonomi, bahkan kontrol politik dan militer. Pendekatan produksi sosial terkadang melibatkan pemahaman konstruktivis sosial karena lingkungan material diberi makna melalui proses representasional dan simbolik. Turunan dari dua pendekatan ini meski menarik masih dianggap kurang mapan seperti yang didasarkan pada ruang dan pembuatan tempat, bahasa dan analisis diskursif ruang dan tempat, aspek emosional dan afektif ruang dan lingkungan dan dampak waktu/kompresi ruang pada tempat transnasional dan translokal. Oleh karena itu, tambahan dimensi pengalaman, sosial, dan material memiliki kontribusi dalam menjadi bagian dari metodologi etnografi ruang dan tempat.

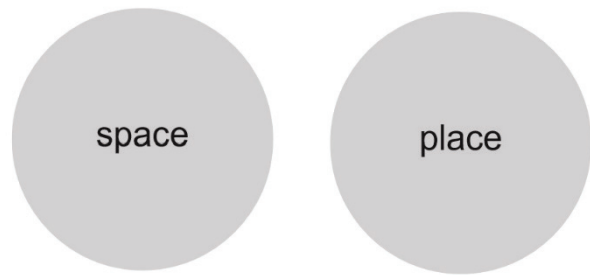
Genealogi Konsep Ruang dan Tempat

Pondasi awal dari membaca buku ini adalah memahami bahwa adanya ketidaksepakatan tentang hubungan konseptual antara ruang dan tempat dari berbagai disiplin ilmu. Oleh karena itu, terlebih dahulu kita dituntun untuk memahami genealogi konsep ruang dan tempat untuk mengidentifikasi definisi dan hubungan ruang/tempat yang digunakan dalam buku ini. Untuk itu, serangkaian lima diagram Venn yang dibuat secara jelas menerangkan tentang bagaimana kita memposisikan suatu fenomena dalam konsep ruang: menggambarkan hubungan konseptual ini.

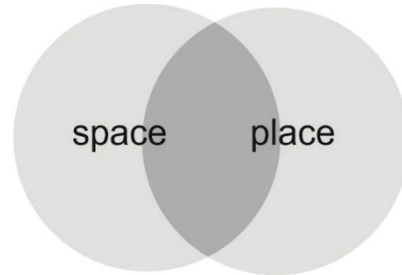
Gambaran hubungan konseptual antara ruang dan tempat sebagaimana digambarkan diatas menjadi panduan untuk membaca posisi ruang dan tempat dalam suatu studi kasus. Argumen dan kerangka referensi yang disusun diwujudkan dalam bentuk visual untuk memudahkan orientasi teoritis yang hendak disasar. Bagi Setha Low yang mengambil inspirasi dari pemikiran Cresswell (2015) dan Silverman (2014), ruang

Tabel 2. Hubungan Ruang dan Tempat

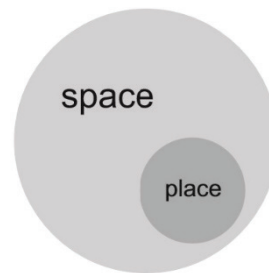
Gambar A (Pemisahan ruang dan tempat) terdiri dari dua lingkaran terpisah, konstruksi ruang dan tempat. Secara konseptual, mereka berdua bisa eksis secara independen atau hanya satu yang mengesampingkan yang lain.



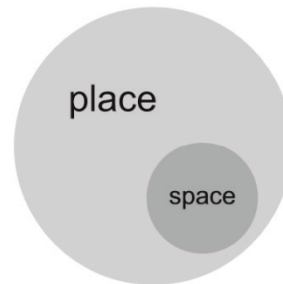
Gambar B (Tumpang tindih ruang dan tempat), ruang dan tempat membangun tumpang tindih, menciptakan area ketiga ruang / tempat yang memiliki potensi menyatukan aspek-aspek dari kedua konstruksi ke dalam sintesis baru.



Gambar C (Tempat terkandung di dalam ruangan) mewakili ruang sebagai konstruksi dominan dengan tempat konsep yang berada di dalam ruang, subkategori atau jenis ruang khusus.



Gambar D (Ruang yang terkandung di dalam tempat) membalikkan ruang dan tempat, menunjukkan tempat itu signifikan secara ontologis dan ruang himpunan bagian, atau, seperti yang saya ganti, tempat yang dilucuti makna



Gambar E (*Space and place coterminous*) hanyalah satu lingkaran berjudul *space / place*, menunjukkan bahwa kedua konstruksi ini sepenuhnya tumpang tindih - yaitu, secara konsep berlebihan seperti yang diasumsikan dalam percakapan dan tulisan sehari-hari.



dianggap sebagai konstruksi yang lebih umum dan abstrak yang mempertahankan produksi sosial dan asal-usul materialisnya. Perbedaan di antara keduanya bahwa ruang, terutama sosial, diproduksi oleh tubuh dan kelompok orang, serta kekuatan sejarah dan politik, sedangkan tempat digunakan dalam arti ruang yang dihuni dan disesuaikan pemaknaan pribadi dan kelompok melalui perasaan, persepsi dan pemahaman indrawi.

Ruang bersifat subyektif karena pemaknaan diperoleh melalui pengalaman individu dan juga kolektif yang dipelajari sehingga tercipta konsep spasialisasi budaya. Buku ini menerjemahkan pemahaman tentang ruang dan tempat melalui sejumlah karya etnografi. Sisanya, buku ini menjelaskan enam kerangka konseptual yang dibahas dalam pendahuluan - produksi sosial, konstruksi sosial, bahasa dan diskursus, emosi dan pengaruh, ruang yang diwujudkan dan translokal.

Pembahasan Kerangka Konseptual Ruang:

1. Produksi sosial ruang (*The social production of space*)

Kerangka konseptual dari produksi sosial ruang yang berfokus pada kekuatan sosial, politik dan ekonomi yang menghasilkan ruang dan sebaliknya, dampak ruang yang diproduksi secara sosial pada aksi sosial. Hal-hal yang dicari dalam bahasan ini antara lain: sejarah sosial dan pengembangan *built environment*; ekonomi politik ruang; produksi sosial, reproduksi dan perlawanan; kontrol sosial dan pemerintahan. Masing-masing pilihan memiliki implikasi metodologis, untuk mencapai tujuan tentang bagaimana kekuatan sejarah, politik, dan ekonomi membentuk lingkungan material.

Contoh etnografi yang diceritakan oleh Setha Low dalam bahasan buku ini misalnya Parque Central, yaitu bagaimana elit lokal dan transnasional - terlibat dalam proses produksi lingkungan material yang membatasi sumber daya dan akses ke barang publik bagi mayoritas penduduk miskin dan kelas pekerja. Selain itu, produksi sosial juga menawarkan cara untuk memahami mengapa suatu tempat berada di lokasi tertentu, bagaimana

dia berkembang menjadi bentuknya sekarang dan bagaimana dia mempertahankan dan mengakomodasi kekuatan dan hubungan sosial yang tidak setara yang ditemukan antara pedagang dan polisi di Pasar Malam Shilin.

2. Konstruksi sosial ruang (*The social construction of space*)

Inti dari konstruksi sosial ruang adalah pemaknaan yang mencakup transformasi bahkan kontestasi interaksi sosial, ingatan, perasaan, imajinasi, dan pengalaman sehari-hari. Tantangan pendekatan ini adalah perbedaan makna, pengalaman pengetahuan lokal sehingga akumulasi secara kolektif mengenai pemahaman tempat, hubungan spasial dan representasi memiliki lapisan yang beragam. Asumsi tentang konstruksi sosial ruang secara hati-hati perlu dilakukan klarifikasi sehingga didapatkan analisis spasial yang mampu memperlihatkan hubungan kekuasaan yang tertanam dalam ras, kelas dan ketidaksetaraan jender; klaim sengketa sejarah, warisan dan memori kolektif; akses terbatas ke wilayah dan sumber daya; dan proses sosial lainnya yang diperebutkan untuk menghindari prasangka.

Mengambil contoh etnografi Sawalha dari kasus Beirut meski bukan kisah keberhasilan masyarakat setempat dalam menghadapi konstruksi negara yang dominan di kota sebagai “modern dan internasional,” ruang dan tempat konstruksi sosial berperan menentukan lansekap perkotaan masa depan. Interaksi yang kompleks dengan berbagai kelompok memobilisasi wacana perkotaan yang berbeda dari masa lalu dalam upaya untuk melawan transformasi lansekap perkotaan.

3. Perwujudan ruang (*Embodied space*)

Kerangka konseptual dari “ruang yang diwujudkan” mendiskusikan dua level analisis yaitu tubuh individu (mikro) dan pembuatan tempat kekuatan sosial, ekonomi dan politik (makro). Analisis spasial sering mengabaikan tubuh, padahal tubuh memiliki potensi sebagai entitas fisik dan biologis, sebagai pengalaman hidup dan sebagai pusat agensi - lokasi untuk berbicara dan bertindak di dunia. Hubungan di antara keduanya terletak pada bagaimana pengalaman

persepsi manusia dan keterlibatannya dalam mengambil materi dan terwujud suatu bentuk spasial. Kesulitan dalam mengidentifikasi yang melekat pada konsep ini, diskusi ini mengambil sejumlah inspirasi dari sejumlah tokoh dengan memfokuskan pada pengembangan konsep: proxemics, fenomenologi, sensorium, spasial dan orientasi, gerakan, moilitas dan sirkulasi

Menghadirkan tiga contoh etnografi tentang bagaimana ruang yang diwujudkan secara sosial, ritual dan politik diciptakan dan hidup melalui *coro* di Serbia, *retret* dan *paseo* di Kosta Rika dan gerakan sepeda Massa Kritis di Budapest, pada diskusi ini, ruang yang diwujudkan ditempatkan sebagai model heuristik untuk memahami penciptaan ruang dan tempat melalui lintasan, gerakan dan tindakan. Diskusi ini menjadi salah satu strategi untuk mengintegrasikan kerangka konseptual produksi sosial dan konstruksi sosial dengan menempatkan materialitas tubuh dan pengetahuan dan kognisi tubuh yang juga perlu dianggap penting untuk memahami ruang dan tempat dari sudut pandang etnografi.

4. Diskursus Bahasa dan ruang (Language discourse and space)

Kerangka konseptual ini meneliti cara-cara di mana bahasa dan diskursus membentuk ruang dan tempat dengan menempatkan analisis spasial yang kuat dalam interaksi sosial, strategi komunikasi, dan praktik linguistik. Pendekatan ini menyediakan secara eksplisit metodologis untuk memahami bagaimana komunikasi sehari-hari menghasilkan, memanipulasi, dan mengendalikan makna spasial. Pentingnya mempertimbangkan efek material dari bahasa, aspek performatif dan diskursifnya dan kemampuannya sebagai penanda identitas berkontribusi dalam menghasilkan ruang dan memahami orang-orang dan interaksinya.

Bahasa didefinisikan sebagai kosakata (kata-kata) yang membentuk diskursus, sementara diskursus menghubungkan bahasa dan struktur dan agensi. Hal-hal yang dilihat mengulas hubungan tersebut misalnya penamaan tempat yang menggunakan pendekatan tekstual ke *built environment*. Kekuatan pendekatan ini adalah kemampuannya untuk mengungkap makna dan kekuatan dengan mudah dalam apa yang

diucapkan seperti dalam apa yang tidak dikatakan. Sedangkan kelemahan dari pendekatan ini adalah bahwa pemaknaan makna dan politik ruang diskursif adalah modalitas linguistik dan kognitif yang bisa sulit untuk diintegrasikan dengan analisis ruang dan tempat lainnya.

5. Emosi, pengaruh, dan ruang (*Emotion, affect and space*)

Setha Low memberi gambaran bagaimana studi emosi memiliki pengaruh terhadap etnografi ruang dan tempat. Emosi dibangun secara sosial dan salah satu proses pembuatan makna dengan memungkinkan perasaan mempengaruhi orang lain dan lingkungannya. Emosi bagi ahli etnografi sering digunakan untuk memahami teori dan metodologi konstruksi sosial mengenai bagaimana emosi bekerja dalam lingkungan budaya dan sosial yang berbeda. Salah satu kekuatan dari metodologi emosi, pengaruh, dan ruang, yaitu memungkinkan etnografer untuk menggali lebih dalam berbagai jenis data dan interaksi sosial. Seringkali dampak reaksi emosional terhadap ruang mempersulit makna informan mengenai ruang atau apa yang dilakukan orang tersebut di dalam ruang.

6. Ruang translokal (*Translocal space*)

Gagasan ini mendukung anggapan bahwa ruang translokal adalah konfigurasi spasial baru yang memiliki konsekuensi pengalaman, sosial dan material dalam kehidupan global dan lokal masyarakat. Diskusi translokal secara sederhana disampaikan oleh Setha Low mengenai survivalitas migran di suatu wilayah dengan membentuk ruang yang tidak cukup jika hanya mengandalkan konsep globalisasi dan glocalisasi. Tetapi ruang translokal juga menawarkan, seperti yang dikemukakan Brun (2001) dalam diskusinya tentang perpindahan, momen agensi dan berada di kedua dunia dan karena itu ditempatkan, diwujudkan dan diamankan untuk sementara waktu. Dalam dunia kita yang semakin mengglobal dan terfragmentasi, ruang-ruang translokal ini memiliki peran penting untuk dimainkan, bukan untuk menyembunyikan kesulitan dan ketidakadilan migrasi transnasional, tetapi untuk membayangkan masa depan.

Konsep translokalitas melepaskan pengalaman lokalitas dan menjadi bagian dari berada di lingkungan atau tanah air tertentu dan sebaliknya menemukannya dalam badan bergerak dan banyaknya ruang kehidupan imigran. Akhirnya, ruang translokal membuka kemungkinan beragam jenis formasi sosial, spasial, dan politik melalui rasa makna, loyalitas, dan kepentingan bersama yang mengikat orang dan tempat bersama.

PENUTUP

Tujuan buku ini adalah untuk memajukan studi ruang dan tempat dengan mengeksplorasi dan menjelaskan dua kerangka konseptual yang mapan - produksi sosial dan konstruksi sosial - dan empat yang lebih baru - mewujudkan ruang, bahasa dan wacana, emosi dan pengaruh serta ruang translokal. Bagaimana kerangka konseptual ini bekerja secara etnografis dan dalam hubungannya satu sama lain. Tujuan lain adalah untuk mempertimbangkan tumpang tindih konstruksi sosial dan produksi sosial ruang dan titik-titik persimpangan mereka dalam mencari konsep-konsep baru dan model heuristik yang mungkin mengintegrasikan mereka. Kesimpulan ini menekankan bagaimana berbagai pendekatan digunakan secara etnografis.

Berdasarkan temuan-temuan ini dan pengalaman etnografi Setha Low, kita diingatkan pentingnya ruang-ruang ini menjadi, tidak hanya untuk identitas budaya dan sosialitas, tetapi juga untuk hubungan ekonomi dan politik dan pengembangan jenis solidaritas baru. Setha Low memperlihatkan ruang dan tempat seperti biasa sedang dibangun, diproduksi oleh interaksi global ke lokal, dan dibentuk oleh banyak badan, kolektivitas, dan lintasan.

PUSTAKA ACUAN

- Brun, Catherine. (2001). "Reterritorializing the Relationship Between People and Place in Refugee Studies." *Geografiska Annaler* 83 B, no. 1: 15–25.
- Cresswell, Tim. (2015). *Place: An Introduction*. Malden, MA and Oxford: Wiley-Blackwell
- Low, Setha dan Denise Lawrence-Zuñiga. (2003). *The Anthropology of Space and Place: Locating Culture*. Oxford and New York: Blackwell.
- Low, Setha, Dana Taplin dan Suzanne Scheld. (2005). *Rethinking Urban Parks: Public Space and Cultural Diversity*. Austin: University of Texas.
- Low, Setha. (2017). *Spatializing Culture: The Ethnography of Space and Place*. New York: Routledge.
- Sen, Arijit dan Lisa Silverman (eds). (2014). *Making Place: Space and Embodiment in the City*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.

TINJAUAN BUKU

DINAMIKA EKONOMI POLITIK DALAM KEBIJAKAN PERTANIAN DAN PANGAN

Eristya P. Irwanto

Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

E-mail: eristyapuspita@gmail.com

Judul Buku: *The Political Economy of Agricultural and Food Policies.*

Penulis: Johan Swinnen (2018). Penerbit: Palgrave Macmillan, New York, USA, 264 hlm..

PENGANTAR

Johan Swinnen, seorang profesor ekonomi Belgia, berusaha memberikan kontribusi analitik di dalam bukunya mengenai proses ekonomi politik yang mendasari intervensi pemerintah di pasar pertanian dan pangan dengan alasan politik. Selain itu, Swinnen mendiskusikan pertanyaan inti mengenai teka-teki fakta dalam literatur ekonomi pembangunan terkait kebijakan pertanian dan pangan, yakni “paradoks pembangunan” dan “bias anti-perdagangan”.

Pertanian dan pangan telah menjadi subyek intervensi tangan-tangan pemerintah di sebagian besar sejarah di seluruh dunia, baik di negara berkembang maupun di negara maju. Saat ini lebih dari 500 miliar (setengah triliun) dolar AS dihabiskan oleh beberapa pemerintah untuk mendukung petani. Sementara itu, pada saat yang sama beberapa pemerintah memberlakukan peraturan dan pajak yang merugikan petani.

Pertimbangan politik sangat penting untuk memahami kebijakan-kebijakan ini karena hampir semua kebijakan pertanian dan pangan memiliki efek redistributif dan harus melalui lobi serta tekanan dari kelompok-kelompok kepentingan yang digunakan oleh para pembuat keputusan untuk mempengaruhi masyarakat karena alasan ekonomi dan politik. Beberapa kebijakan, seperti tarif impor atau pajak ekspor, memiliki tujuan distribusi yang jelas dan mengurangi kesejahteraan total dengan memperkenalkan distorsi dalam perekonomian. Kebijakan lain, seperti standar pangan, reformasi tanah, atau investasi publik dalam penelitian pertanian, seringkali meningkatkan

kesejahteraan total, namun pada saat yang sama juga memiliki efek distribusi. Efek distribusi ini akan memengaruhi preferensi berbagai kelompok kepentingan dan dengan demikian memicu aksi politik dan memengaruhi keputusan kebijakan.

Sekilas mengenai Ekonomi Politik

Kebangkitan ekonomi politik dimulai pada 1950-an dan 1960-an dan disebut sebagai “ekonomi politik neoklasik” atau “ekonomi politik baru”. Ketika para ekonom mulai menggunakan alat ekonomi mereka untuk menganalisis proses politik dan mempelajari bagaimana resep kebijakan dibuat dan dipengaruhi oleh berbagai faktor sebelum mereka menjadi kebijakan publik (atau tidak) (Weingast et al., 1981 dalam Swinnen, 2018). Para ekonom mulai memodelkan bagaimana insentif agen-agen politik dan kendala lembaga-lembaga politik mempengaruhi pengambilan keputusan politik dan efektivitas berbagai jenis agen dalam mempengaruhi hasil dari pengambilan keputusan itu.

Menurut Kamus Ekonomi Palgrave, ekonomi politik berasal dari filsafat moral yang dikembangkan pada abad kedelapan belas sebagai studi tentang ekonomi negara, atau politik, sehingga digunakan istilah ekonomi politik. Awalnya, ekonomi politik merupakan studi tentang kondisi di mana produksi atau konsumsi dalam parameter terbatas diselenggarakan di negara-negara. Dengan cara itu, ekonomi politik memperluas penekanan ekonomi, yang berasal dari *oikos* (yang berarti “rumah”) dan *nomos* (yang berarti “hukum” atau “ketertiban”). Dengan demikian,

ekonomi politik dimaksudkan untuk mengekspresikan hukum produksi kekayaan di tingkat negara bagian, seperti halnya ekonomi adalah pengaturan rumah.

Hampir pada semua level, politik selalu berjalani dengan ekonomi. Politik memengaruhi hasil-hasil ekonomi dalam beragam cara, mulai dari kemampuan negara untuk menjamin sebuah kerangka tatanan publik dimana hak-hak kepemilikan dilindungi hingga kemampuan pemerintah untuk membuat aturan ekonomi. Begitu pula sebaliknya, bagaimana ekonomi memengaruhi hasil-hasil politik. Partai-partai politik, misalnya, bersaing meraih kekuasaan dengan menjanjikan peningkatan pertumbuhan ekonomi, penurunan inflasi, penanganan kemiskinan, dan sebagainya (Heywood, 2013).

Lima belas tahun terakhir terlihat adanya kebangkitan minat dalam ekonomi politik kebijakan pertanian yang dipicu oleh kombinasi faktor yang sama seperti pada 1980-an: data baru, teori baru, dan pertanyaan menarik baru (Swinnen, 2009 dalam Swinnen, 2018). **Pertama**, keberadaan wawasan umum baru yang penting dan model ekonomi politik dengan implikasi penting bagi ekonomi politik dari distorsi kebijakan pertanian. **Kedua**, keberadaan kumpulan data baru tentang variabel kelembagaan dan politik serta kebijakan pertanian dan pangan yang penting, misalnya kontribusi penting Bank Dunia untuk mengukur distorsi terhadap insentif pertanian. **Ketiga**, keberadaan pertanyaan kunci baru, yakni bagaimana reformasi kelembagaan dan politik pada 1980-an dan 1990-an telah memengaruhi kebijakan pertanian dan reformasi kebijakan.

Selama tiga puluh tahun terakhir, ketidakefisienan peraturan telah dihilangkan dan reformasi kebijakan telah dilaksanakan pada pasar pertanian dan pangan yang jauh lebih liberal daripada dekade sebelumnya (Anderson, 2009). Hal ini termasuk pergeseran sebagian besar negara-negara berkembang, dari yang dikendalikan oleh negara ke tata kelola pertanian dan sistem pangan berbasis pasar.

Perputaran di pasar pertanian dan pangan global pada paruh kedua tahun 2000-an juga memicu debat ekonomi dan politik baru tentang kebijakan pertanian dan pangan. Alih-alih subsidi

ekspor dan tarif impor, hambatan ekspor dan plafon harga diperkenalkan untuk mencegah kenaikan harga pangan. Pertanyaan ekonomi politik yang muncul yakni tentang bagaimana dan mengapa kebijakan (dan pemerintah) merespons sedemikian rupa terhadap perubahan di pasar pertanian global, dan terhadap tantangan global baru terkait dengan volatilitas harga pangan serta kegagalan pemerintah untuk merangsang investasi dan pertumbuhan produktivitas di bidang pertanian.

Mekanisme Ekonomi Politik yang Mendasari Kebijakan Pertanian dan Pangan

Model ekonomi politik dari kebijakan pertanian dan pangan sering menganggap “produsen”, “konsumen”, dan “pembayar pajak” sebagai agen utama untuk mempelajari dampak kebijakan, insentif politik, dan dampak pada hasil kebijakan. Alasannya yakni untuk menghindari komplikasi yang tidak perlu dalam menurunkan efek kebijakan (secara teoritis) dan tidak adanya informasi terpilah mengenai dampak kebijakan terhadap berbagai agen di dalam ataupun di luar rantai nilai (secara empiris).

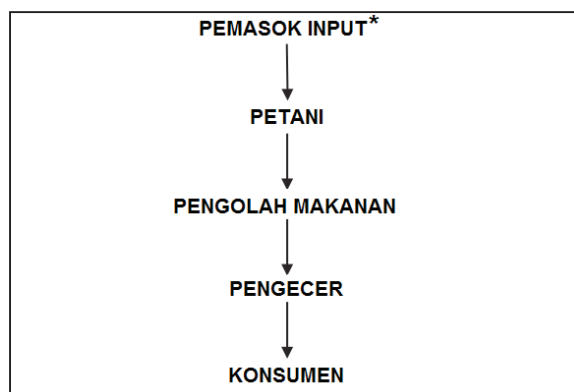
Padahal pada kenyataannya, banyak agen yang terpengaruh dan juga berperan dalam melobi pemerintah untuk memperkenalkan atau menghapus kebijakan tertentu. Dalam kebijakan pertanian dan pangan, “agen lain” termasuk pemasok *input* (seperti pemilik tanah, perusahaan benih dan agro kimia, atau bank), pedagang, pengolah makanan, perusahaan ritel, kelompok advokasi lingkungan dan makanan, dan sebagainya. Agen-agen ini mungkin dipengaruhi secara berbeda oleh kebijakan, tergantung pada sifat kebijakan (misalnya apakah kebijakan tersebut ditargetkan pada komoditas pertanian (mentah) atau komoditas olahan—atau apakah subsidi pertanian memengaruhi lahan atau faktor produksi lainnya). Sebagai akibatnya, agen-agen yang berbeda ini kadang-kadang bergabung membentuk koalisi politik dengan petani atau konsumen akhir untuk memengaruhi pembuat kebijakan dalam menetapkan kebijakan publik.

Koalisi politik ini tidak statis. Ada beberapa alasan mengapa koalisi politik dapat berubah:

struktur kekuasaan tradisional dalam rantai nilai dapat berubah dengan beberapa (sub) sektor tumbuh dan yang lainnya menurun seiring dengan perkembangan ekonomi, teknologi baru yang dapat membawa pemain baru ke dalam rantai nilai, dan instrumen kebijakan baru untuk dapat diperkenalkan (atau dipertimbangkan).

Pemain baru dapat muncul karena berbagai alasan. Tumbuhnya kesadaran akan masalah lingkungan meningkatkan lobi oleh organisasi lingkungan. Kemajuan teknologi, seperti bioteknologi dan tanaman yang dimodifikasi secara genetika/*Genetically Modified* (GM), menciptakan minat pribadi baru dan mengubahnya dari yang lain.

Sifat kebijakan publik mempengaruhi struktur permainan politik dengan menentukan kemungkinan koalisi, dan sebaliknya. Rantai nilai sederhana diilustrasikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Model rantai nilai sederhana. (* Pemilik tanah, organisasi kredit pedesaan, perusahaan asuransi, perusahaan yang memproses benih, pupuk, bahan kimia pertanian, dll).

Meskipun rantai nilai ini lebih rumit daripada dikotomi konsumen, rantai ini masih mengabaikan banyak masalah rantai nilai potensial lainnya, seperti persaingan antara pakan dan makanan (dan dengan demikian ternak versus tanaman), antara pangan dan penggunaan bahan bakar, kepentingan lingkungan, dan seterusnya. Namun, terlepas dari kesederhanaannya berguna untuk menggambarkan potensi koalisi.

Kebijakan pertanian dan pangan biasanya campur tangan di bagian-bagian tertentu dari rantai nilai. Jenis instrumen yang digunakan dan “lokasi” intervensi memiliki dampak besar pada kemungkinan koalisi politik. Sifat instrumen

kebijakan akan menentukan apakah kepentingan petani dan pengolah atau agen lain sejalan atau tidak (yaitu apakah mereka memiliki kepentingan yang bertentangan dalam menetapkan intervensi kebijakan publik).

Sementara itu, Cardwell et al. (2003) menyatakan bahwa kebijakan pertanian begitu dipolitisasi akibat tingginya ketergantungan petani di negara maju pada subsidi, perlindungan, dan keringanan pajak yang diberikan oleh Pemerintah melalui *Common Agricultural Policy* (CAP) dari Komunitas Eropa. Tingkat pengaruh kebijakan ini dapat dilihat dari fakta bahwa dalam keputusan penanaman dan investasi Uni Eropa oleh petani sering dipengaruhi oleh perkembangan CAP. Petani menjadi sangat bergantung pada subsidi dan sulit bagi mereka untuk melihat bagaimana mereka bisa bertahan hidup tanpa subsidi. Dengan demikian mereka melobi dengan penuh semangat untuk mempertahankan subsidi ini. Kegiatan lobi mereka difasilitasi oleh keberadaan lembaga khusus yang dikhususkan untuk politik pertanian, khususnya departemen atau kementerian pertanian. Mereka biasanya melihatnya sebagai tugas mereka untuk mempromosikan kepentingan klien mereka, yakni para petani.

Selain institusi politik domestik, struktur tata kelola internasional pun turut memengaruhi kebijakan pertanian dan pangan. Pengaruh tersebut dapat mengambil bentuk seperti integrasi perdagangan bilateral, plurilateral, atau multilateral, serta integrasi regional, ekonomi, dan bahkan politik yang lebih luas. Adanya perubahan struktur tata kelola internasional, turut memiliki efek dramatis pada kebijakan pertanian dan pangan.

Perubahan tata kelola mendorong reformasi dari harga yang sangat distorsi dan rezim perdagangan pada 1980-an menjadi sistem yang jauh lebih liberal pada 1990-an, di mana Putaran Uruguay menginisiasi pendirian Organisasi Perdagangan Dunia/*World Trade Organization* (WTO) secara resmi melalui Protokol Marrakesh 15 April 1994. Dalam kaitannya dengan pertanian, tatanan WTO yang baru memperkenalkan disiplin baru yang penting untuk mengatur perdagangan internasional produk pertanian, dengan implikasi besar bagi domestik Cardwell et al. (2003). Efek yang mendistorsi perdagangan dari instrumen

kebijakan pertanian dan pangan tertentu merupakan inti dari perjanjian WTO (dan negosiasi mengenai perjanjian di masa depan). Perjanjian WTO membatasi penggunaan langkah-langkah yang menyimpang sementara tindakan yang tidak menyimpang tidak diatur (Tangermann, 1999).

Pertanian adalah ‘masalah paling eksplosif’ selama negosiasi Putaran Uruguay (Odell, 2005). Sebagaimana Clayton Yeutter, mantan Sekretaris Pertanian AS dan pemain kunci dalam negosiasi Putaran Uruguay untuk pertanian, menyatakan, “Kebijakan perdagangan pertanian telah lama menjadi teka-teki, seringkali tidak dapat dijelaskan, selalu menjengkelkan, dan sering bertentangan dengan kepentingan jangka panjang terbaik dari petani nasional sendiri. Selama setengah abad, telah memberikan lebih banyak distorsi pada sistem perdagangan multilateral daripada segmen lain dari ekonomi global. ... Mengapa begitu banyak negara telah bekerja begitu keras selama bertahun-tahun untuk menghambat perdagangan pertanian hampir tidak dapat dipahami!” (Bungenberg, et al., 2018).

Masalah terakhir adalah dampak dari lembaga keuangan internasional (seperti Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional/*International Monetary Fund* (IMF)) dan kondisi kebijakan yang telah mereka tetapkan pada negara-negara berkembang sebagai bagian dari pinjaman mereka.

Dinamika Intervensi di dalam Kebijakan Pertanian dan Pangan

a. Paradoks Pembangunan

Studi Bank Dunia yang terkenal mengenai ekonomi politik kebijakan penetapan harga pertanian pada awal 1990-an, Krueger et al. (1992) menyatakan bahwa: “Salah satu fakta gaya kebijakan ekonomi yang paling membingungkan adalah bahwa negara-negara maju mensubsidi petani mereka, sedangkan negara-negara berkembang mengenakan pajak kepada mereka: tingkat diskriminasi terhadap pertanian meningkat karena petani merupakan bagian yang lebih besar dari populasi.”

Berkaitan dengan hal tersebut, para peneliti mengobservasi mengenai “paradoks pembangunan”

pada paruh kedua abad kedua puluh. Fenomena “paradoks pembangunan” diilustrasikan melalui Angka Nominal Bantuan untuk pertanian/*Nominal Rate of Assistance to Agriculture* (NRA), di mana sejak tahun 1950-an hingga 1980-an NRA bernilai sekitar -20% di negara-negara miskin, sementara rata-rata sekitar $+30\%$ di negara-negara kaya perbedaan yang terjadi sebesar 50 poin persentase. NRA mengukur distorsi yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang menciptakan kesenjangan antara harga aktual dan harga yang akan ada di bawah pasar bebas. Perbedaan-perbedaan dalam NRA ini dengan demikian mencerminkan perbedaan besar dalam kebijakan pertanian dan pangan antara negara-negara kaya dan miskin. NRA bernilai negatif menyiratkan bahwa petani dikenakan pajak, sementara itu NRA positif yang mencerminkan subsidi petani (dan pajak konsumen). Pengamatan ini disebut sebagai “paradoks pembangunan”. Perbedaan dalam kebijakan pertanian antara negara kaya dan miskin yang ditangkap dalam paradoks pembangunan disebabkan oleh perbedaan dalam keseimbangan ekonomi politik yang disebabkan oleh perbedaan struktural dalam kekuatan ekonomi, biaya informasi, organisasi politik, dan perubahan dalam struktur tata kelola.

Kekuatan paling mendasar dalam “paradoks pembangunan” adalah pembangunan ekonomi itu sendiri. Perubahan struktural yang menyertai pembangunan ekonomi mengubah biaya ekonomi dan politik serta manfaat kebijakan pertanian dan pangan. Struktur pasar memengaruhi rente yang dihasilkan dan biaya serta manfaat dari distorsi kebijakan ke berbagai kelompok kepentingan, dan dengan demikian insentif untuk kegiatan politik harus dilakukan untuk memengaruhi pemerintah. Biaya dan manfaat ini, pada gilirannya, menentukan insentif politik pemerintah dan dengan demikian, menyesuaikan keseimbangan politik-ekonomi.

Sebagai akibat dari perubahan struktural perkembangan ekonomi ini, intervensi pemerintah yang meningkatkan harga produk pertanian menguntungkan rumah tangga pertanian secara proporsional daripada merugikan rumah tangga non-pertanian dan industrialis di negara-negara kaya daripada di negara miskin. Karena ekonomi

menjadi kurang agraris, biaya politik per unit untuk meningkatkan pendapatan pertanian melalui intervensi kebijakan, seperti tarif dan dukungan harga akan berubah ketika oposisi terhadap perlindungan pertanian menurun. Pada saat yang sama permintaan akan perlindungan pertanian meningkat seiring dengan meningkatnya kesenjangan pendapatan desa-kota. Kombinasi ini menyebabkan pergeseran keseimbangan ekonomi politik dari memungut pajak dari petani ke subsidi petani dengan pertumbuhan ekonomi.

b. Bias Anti-Perdagangan

Paradoks pembangunan bukanlah satu-satunya fakta yang dapat ditemui di dalam kebijakan pertanian dan pangan, fakta lainnya adalah “bias anti-perdagangan”. “Bias anti-perdagangan” biasanya mengacu pada pengamatan bahwa sektor-sektor yang bersaing impor dilindungi oleh pajak impor dan bahwa komoditas yang dapat diekspor telah menerima jauh lebih sedikit dukungan dan, khususnya, di negara-negara miskin, telah dikenakan pajak yang sangat berat. Analisis empiris menunjukkan bahwa sekitar 60% dari semua variasi NRA di seluruh negara dan seiring waktu dijelaskan oleh hanya dua variabel: pendapatan per kapita (yang menangkap paradoks pembangunan) dan keunggulan komparatif (yang sebagian menangkap bias anti-perdagangan) (Anderson et al. 2013).

“Bias anti-perdagangan” dapat diilustrasikan melalui nilai NRA rata-rata untuk komoditas pertanian impor dan ekspor, di mana terdapat perbedaan dramatis dalam kebijakan pertanian untuk komoditas yang bersaing impor dan ekspor di antara negara miskin maupun negara kaya. Di negara miskin, komoditas pertanian yang dapat diekspor dikenakan pajak yang tinggi dengan NRA antara -25% dan -35%; sementara sektor-sektor yang bersaing impor dilindungi, dengan NRA antara 5% dan 20%. Sementara itu, di negara kaya, kedua kelompok komoditas pertanian yang dapat diekspor dan diimpor memiliki nilai NRA positif (mencerminkan perlindungan).

Sepanjang sejarah, instrumen kebijakan perdagangan seperti pajak ekspor dan impor dan subsidi atau pembatasan kuantitatif merupakan kebijakan pertanian dan pangan yang paling

penting (atau bahkan satu-satunya) yang digunakan secara global untuk mendistribusikan kembali pendapatan antara konsumen dan produsen (Anderson et al. 2013). Namun yang baru-baru ini terjadi, khususnya pada tahun 2007-2012, “bias anti-perdagangan” telah mengambil versi tertentu karena banyak pemerintah menanggapi kenaikan harga pangan di pasar dunia dengan cara membatasi, kadang-kadang langsung melarang, ekspor makanan, sehingga memperburuk harga global.

c. Peninjauan Kembali Paradoks Pembangunan dan Bias Anti-Perdagangan

Dalam periode 30 tahun antara 1955 dan 1984, Angka Nominal Bantuan untuk pertanian/*Nominal Rate of Assistance to Agriculture* (NRA) rata-rata sekitar -20% di negara-negara berkembang, sementara rata-rata sekitar 30% di negara-negara berpenghasilan tinggi. Namun, sejak saat itu telah terjadi perubahan dramatis dalam NRA, baik di negara kaya maupun di negara miskin. Terdapat perubahan signifikan pada nilai NRA di negara-negara berkembang, rata-rata NRA telah meningkat dari sekitar -20% pada 1980-an menjadi sekitar +10% pada 2000-an. Hal ini mengindikasikan perubahan signifikan dalam kebijakan pertanian dan pangan di negara-negara berkembang. Sementara itu, rata-rata NRA memuncak pada akhir 1980-an sekitar 60%, kemudian menurun menjadi sekitar 20% pada 2000-an, yang mengindikasikan pembalikan yang dramatis. Ini berarti bahwa terdapat konvergensi yang signifikan dalam NRA.

Penjelasan mengenai kenaikan NRA di negara-negara berkembang bisa jadi merupakan hasil dari pertumbuhan pendapatan di negara-negara ini yang semakin kuat di banyak negara selama 25 tahun terakhir. Namun, hal ini tidak mampu menjelaskan alasan pengurangan perlindungan pertanian di negara-negara berpenghasilan tinggi karena pendapatan negara-negara ini pun telah tumbuh selama tiga dekade terakhir.

Lebih jauh dijelaskan, pengurangan perpajakan pertanian di banyak negara berkembang yang mengalami pertumbuhan pendapatan selama beberapa dekade terakhir disebabkan oleh kombinasi faktor ekonomi politik. Pengurangan

kebijakan anti-pertanian dan pangan di negara-negara berkembang selama dekade terakhir telah disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi, oleh pergeseran keseimbangan politik-ekonomi yang disebabkan oleh pertumbuhan yang disebabkan oleh perubahan struktural, serta oleh perubahan dalam tata kelola dan struktur media. Ketika infrastruktur pedesaan membaik dan biaya komunikasi turun, petani menjadi lebih efektif secara politik.

Selain itu, ketika ekonomi berkembang, peran perusahaan agribisnis dan makanan berkembang dan organisasi yang lebih terkonsentrasi dan bermodal lebih baik ini sering membentuk koalisi lobi yang kuat dengan kelompok-kelompok kepentingan petani. Pengurangan pajak pertanian telah diperkuat oleh program penyesuaian struktural yang diberlakukan oleh lembaga internasional dan perubahan dalam struktur media dan lembaga politik. Dalam banyak kasus, pertumbuhan pendapatan bertepatan dengan reformasi politik (demokratisasi) dan dengan pertumbuhan media komersial. Reformasi demokrasi rata-rata memberi manfaat bagi petani di negara-negara berkembang, walaupun di negara-negara seperti Cina telah ada reformasi kebijakan yang penting tanpa liberalisasi politik.

Sementara itu, perubahan tren perlindungan pertanian untuk negara berpenghasilan tinggi terjadi di Australia, Selandia Baru, Eropa Barat dan Eropa Timur. Di Eropa Timur, liberalisasi ekonomi dan politik menghapus banyak subsidi besar untuk pertanian yang ada di bawah rezim Komunis pada 1970-an dan 1980-an. Sistem pertanian dan pangan yang dikelola negara di Uni Soviet dan Eropa Timur menetapkan harga, perdagangan, tingkat produksi, serta organisasi pertanian. Sistem ini menetapkan harga makanan (konsumen) di tingkat rendah dan harga pertanian (produsen) di tingkat tinggi, sehingga mendistorsi insentif di sepanjang rantai makanan.

Setelah jatuhnya Tembok Berlin pada tahun 1989, lembaga-lembaga politik dan ekonomi runtuh di bagian dunia ini. Salah satu hasilnya adalah harga pangan meningkat dan harga pertanian turun ke tingkat harga pasar, dan indikator perlindungan pertanian turun mendekati 0. Penurunan subsidi secara keseluruhan di Australia dan Selandia Baru

dan subsidi perdagangan yang menyimpang dari UE memainkan peran penting dalam penurunan keseluruhan negara-negara berpenghasilan tinggi

PENUTUP

Tujuan tinjauan buku ini adalah menganalisis mengenai proses ekonomi politik yang mendasari intervensi pemerintah di pasar pertanian dan pangan karena alasan politik, beserta dinamika yang menyertainya. Melalui buku berjudul *The Political Economy of Agricultural and Food Policies ini*, Johan Swinnen telah memberikan kontribusi analitik yang penting pada literatur ekonomi yang menjelaskan penyebab dan konsekuensi intervensi pemerintah di pasar baik untuk *output* maupun *input* pertanian, dengan menggunakan alat analisis ekonomi konvensional.

Dibandingkan dengan buku lain yang setema, buku yang ditulis oleh Johan Swinnen ini dirasa unggul dalam penyajian gambaran kondisi koalisi politik selama beberapa dekade terakhir ketika pembangunan ekonomi menyiratkan penurunan relatif dari beberapa sektor dalam rantai nilai dan pertumbuhan lainnya. Kemudian, teknologi dan globalisasi baru telah memperkenalkan pemain baru ke dalam rantai nilai, serta instrumen kebijakan baru telah memberikan insentif bagi orang lain untuk bergabung dengan permainan lobi. Sehingga tergambar jelas bagaimana mekanisme ekonomi politik dan dinamika intervensi yang membentuk kebijakan pertanian dan pangan.

PUSTAKA ACUAN

- Anderson, K. 2009. *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955–2007*. London/Washington, DC: Palgrave Macmillan and the World Bank.
- Anderson, K., Rausser, G.C. & J. Swinnen. 2013. Political Economy of Public Policies: Insights from Distortions to Agricultural and Food Markets. *Journal of Economic Literature* 51 (2): 423–477.
- Bungenberg, M., M. Krajewski, C. Tams, J.P. Terhechte, dan A.R., Ziegler. 2018. *European Yearbook of International Economic Law 2017*. Switzerland: Springer International Publishing: 99.
- Cardwell, M.N., Grossman, M.R., dan Rodgers, C.P. 2003. *Agriculture and International Trade:*

- Law, Policy, and the WTO*. Oxon, United Kingdom: CAB International.
- Heywood, A. 2013. *Politik: Edisi Keempat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar: 221
- Krueger, A.O., M. Schiff, dan A. Valdes. 1992. *The Political Economy of Agricultural Protection in Developing Countries*. A World Bank Comparative Study. Baltimore: Johns Hopkins University Press: 2.
- Odell, J.S. 2005. Chairing a WTO Negotiation. *Journal of International Economic Law*, Vol. 8, No.2: 437.
- Swinnen, J. 2009. *The Growth of Agricultural Protection in Europe in the 19th and 20th Centuries?* *The World Economy* 32 (11): 1499–1537.
- Swinnen, J. 2018. *The Political Economy of Agricultural and Food Policies*. New York: Palgrave Macmillan: 254 pages. ISBN: 978-1-137-50101-1.
- Tangermann, S. 1999. *Europe's Agricultural Policies and the Millennium Round*. *The World Economy* 22 (9): 1155–1178.
- Weingast, B.R., K.A. Shepsle, dan C. Johnsen. 1981. *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics*. *General Political Economy* 89: 642–664.

<http://jmi.ipsk.lipi.go.id>

