

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Saat ini bangsa Indonesia mengalami perubahan politik yang sangat radikal, sistem otoritarianisme yang mengungkung sejak era orde lama hingga penghujung orde baru dengan cepat berubah, menjadi sistem demokrasi yang ditandai dengan perubahan sifat pemerintahan, yang semula sentralistik menjadi desentralistik, berdampak tidak hanya pada berubahnya hubungan pusat dan daerah, tetapi juga terbukanya kesempatan bagi daerah-daerah untuk menuntut perlakuan yang setara bahkan sampai pada munculnya aspirasi menentukan nasib sendiri di Aceh, Riau, Maluku dan Kalimantan (Haboddin, 2012). Sama halnya dengan wilayah-wilayah tersebut, Papua sebagai provinsi paling timur juga mengalami pergolakan. Elit-elit lokal Papua yang tergabung dalam “Tim 100” mewakili aspirasi masyarakat Papua yang tidak puas dengan kebijakan pusat mengenai status integrasi Papua ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, menuntut agar Papua dapat memisahkan diri dari Republik Indonesia (Maniagasi, 2001: 17; Pekey, 2018:13a).

Salah satu unsur yang membuat Orang Papua Asli (OAP) menuntut kemerdekaan adalah adanya perasaan termarginalisasi, di mana dalam prasangka mereka dilakukan oleh Pemerintah dan kelompok migran, yang oleh Pekey (2018:31b) disebut sebagai marginalisasi sosial dan politik. Dahulu OAP merasa menjadi tuan di negeri sendiri karena memiliki otoritas yang bersumber dari nilai yang ada dalam adat-istiadat sendiri. Namun ketika Migran hadir, otoritas dan peran itu menjadi berkurang, bahkan hilang. Migran yang datang ke Papua ikut membawa dan mempraktekan tradisi mereka sendiri, serta memiliki keterampilan dan pengetahuan yang lebih baik dari orang Papua,

apalagi para migran disokong pula oleh kekuatan modal yang melimpah.

Sesungguhnya, proses keterpinggiran yang dirasakan oleh OAP ini Nampak jelas terjadi sejak integrasi tahun 1969 yang ditandai dengan masuknya gelombang migrasi etnis dari berbagai pulau lain di Indonesia, yang merupakan kebijakan politik pemerintah yang melakukan mobilisasi masa sebagai politik okupasi dan perlawanan terhadap hegemoni Belanda, dan migrasi ini makin massif terjadi, ketika pemerintah menggalakan program transmigrasi. Di sisi lain, migrasi spontan yang kebanyakan dilakukan oleh etnis Sulawesi yang terkenal dengan mekanisme patron-klienya (Ahimsa, 1998) demi mencari penghidupan yang lebih baik dari kampung halaman, ternyata ditopang oleh iklim investasi yang banyak mengakomodasi kepentingan para migran. Akibatnya, selain nilai dan tatanan tradisi lokal yang rusak, terjadi pula proses peminggiran yang terstruktur, massif dan terencana.

Menghadapi situasi dan aspirasi yang bergolak ditengah masyarakat Papua, Respon yang diberikan oleh Pemerintah pusat adalah dengan memekarkan Papua menjadi empat Provinsi, yaitu Irian Jaya Barat, Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Timur melalui UU No 45 Tahun 1999. Ide pemekaran ini kemudian memicu gelombang protes yang sangat besar di seantero tanah Papua memaksa pemerintah pusat untuk menunda pelaksanaannya hingga pada pertengahan tahun 2003 Presiden Megawati mengeluarkan Instruksi Presiden No.1 Tahun 2003 Tentang Percepatan Pelaksanaan UU tersebut yang berhasil melahirkan Provinsi Irian Jaya Barat (Papua Barat).

Jika dicermati lebih jauh, pemaksaan pembentukan provinsi Irian Jaya Barat (Papua Barat) ini tak terlepas dari situasi politik Papua yang makin membara, terutama medio Desember 2000, di era kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, yang mengizinkan rakyat Papua untuk mengibarkan bendera bintang

kejora sejajar dengan bendera merah putih yang diiringi lagu Hai Tanahku Papua, mengganti nama Provinsi Irian Jaya menjadi Provinsi Papua dan selanjutnya mengizinkan dan mensupport pembiayaan Kongres Rakyat Papua (KRP) yang menghasilkan semacam kesepakatan seluruh rakyat Papua menuntut kemerdekaan yang dijalankan dengan cara damai melalui dialog yang bermartabat. Demi mengantisipasi aspirasi merdeka tersebut, pemerintah kemudian mengambil jalan tengah yang lain dengan memberikan status khusus dan istimewa bagi Provinsi Papua melalui UU No 21 Tahun 2001.

Dalam penerapannya, undang-undang Otsus Papua ternyata melahirkan banyak kontradiksi dan faksi dalam masyarakat. Produk hukum yang menunjukkan keberpihakan absolut terhadap Orang Asli Papua telah mensegregasi dan menstratifikasi masyarakat dalam tingkat-tingkat ke'aku'an. Orang Asli Papua secara spesifik mendapatkan kekhususan berupa akses tak terbatas terhadap berbagai sumberdaya, sementara masyarakat migran harus rela menerima kenyataan menjadi masyarakat kelas dua yang ter subordinat. Dalam keadaan sedemikian itu, Orang Asli Papua kemudian mendapatkan momentum untuk mengekspresikan keberadaan dirinya secara personal, komunitas bahkan sampai pada tahapan penonjolan identitas-identitas baru.

Pemberlakuan undang-undang otonomi khusus ini juga telah memberi satu kesempatan kepada Orang Asli Papua untuk mendominasi berbagai sektor kehidupan di Papua. Dalam aspek politik kekuasaan, secara tegas terdapat klausul yang memberikan perlindungan dan pemberian hak khusus kepada OAP untuk menjadi Pimpinan di tingkat provinsi, dengan membatasi keterlibatan dan keikutsertaan orang Non Papua sebagai peserta dalam kontestasi perebutan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua. Memang untuk kontestasi Bupati/Wakil Bupati, aturan ini tidak serta merta diberlakukan, namun tentu saja

pemberian afirmasi dalam kontestasi politik merupakan sebuah bentuk diskriminasi atas nama Ras.

Proses “Papuanisasi” sebagai kensekuensi langsung dari pemberlakuan undang-undang otsus ini secara langsung menampakkan perubahan kebijakan sentralistik menjadi desentralistik. Daerah dengan leluasa dapat mengatur dan mengurus diri sendiri. Sesuatu yang tidak mungkin dapat dilakukan masa Orde Baru (Syaukani, 2012:73). Perubahan pola kebijakan pemerintahan yang juga berlaku di Papua ini tentu akan menghadirkan contoh-contoh kebijakan yang secara totalitas akan berpihak kepada Orang Asli Papua, yang juga berarti orang Papua dapat mengendalikan segala hal yang terkait dengan aspek kepentingan Orang Asli Papua itu sendiri.

Semangat pemberlakuan otonomi khusus dalam dunia usaha, Orang Asli Papua diberi ruang yang sangat luas untuk berperan aktif. Bahkan pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 84 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Rangka Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, dimana secara tegas PERPRES tersebut memberi peran khusus kepada Orang Asli Papua dalam pengadaan barang/jasa, dengan diberi kemudahan untuk ikut dalam proyek-proyek yang dibiayai oleh pemerintah dengan membolehkan reduksi terhadap beberapa syarat yang semestinya wajib ada untuk sebuah proses manajemen yang baik dan benar. Afirmasi tersebut bahkan sampai menyebutkan dengan detail nilai sebuah pekerjaan yang dapat dikerjakan oleh Pengusaha Asli Papua yang prosesnya melalui penunjukan langsung tanpa tender atau lelang proyek. Sebuah kesempatan yang tidak mungkin diberikan kepada pelaku usaha dengan basis etnis non Papua.

Pada aspek sosial, budaya dan keagamaan afirmasi kepada Orang Asli Papua nampak dari terbentuknya satu lembaga kebudayaan yang posisinya setara dengan eksekutif atau legislatif

ditingkat Provinsi, yang komposisi anggotanya harus Orang Asli Papua yang mewakili unsur adat, agama dan perempuan yang disebut Majelis Rakyat Papua (MRP), yang tugas utamanya adalah memberi pertimbangan kepada Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penentuan kebijakan di Papua, termasuk dalam aspek kebijakan pendidikan, kesehatan dan keagamaan bagi Orang Asli Papua.

Uraian diatas, menyangkut berlakunya kebijakan otonomi khusus bagi Papua menampilkan sebuah kontradiksi. Pada satu sisi otonomi khusus telah memberi ruang bagi Orang Asli Papua untuk dapat berpartisipasi aktif dan menjadi penentu kebijakan-kebijakan atas Papua, namun pada sisi lain etnis migran telah diposisikan sebagai subordinat dari Orang Asli Papua. Yang oleh Wally (2018) disebut sebagai ketersingkirkan akibat munculnya ego primordial dan proteksi yang kebablasan.

Selain menjadi subordinat, etnis migran yang diidentikan dengan Islam (Bensley, 1994). Harus bergumul dengan konteks lokal Papua yang memiliki perbedaan nilai budaya. Mereka berada dalam proses yang terus menerus membangun dunianya dan menghasilkan dirinya sekaligus menempatkannya dalam kehidupan nyata sebagai realisasi dari proses pergumulan sosialnya sebagai makhluk yang selalu hidup dalam berkelompok. Eksistensi manusia adalah suatu “tindak penyeimbangan” terus menerus antara manusia dan dirinya, manusia dan dunianya. Ia harus selalu mencoba memahami dirinya dengan cara mengekspresikan diri dalam aktivitas, dan manusia baginya selalu berada dalam proses “mengimbangi diri” (Berger,1991:7). Dalam konteks ini, Migran muslim mengkonstruksikan diri sebagai “kawan bicara”<sup>1</sup> bagi Orang Asli Papua.

---

<sup>1</sup> “Kawan bicara” adalah posisi migran muslim yang mengasosiasikan dirinya sebagai entitas yang tak terpisahkan dengan komunitas Asli Papua.

Saat ini tekanan-tekanan yang dialami oleh kaum migran di Papua khususnya di Kabupaten Jayapura mengalami perluasan-perluasan dimensi tidak hanya berbentuk perilaku yang kurang ramah, tetapi juga pemberian stigma sebagai etnis yang hanya memanfaatkan situasi Papua untuk memperkaya diri, dan menjurus pada tindakan-tindakan intimidatif. Dalam konteks pemberlakuan undang-undang otsus Papua yang seakan tidak ramah terhadap etnis migran, maka disertasi ini akan mengeksplorasi upaya migran (muslim) di Kabupaten Jayapura menghadapi berbagai persoalan di era otonomi khusus Papua yang memberi keistimewaan khusus bagi Orang Asli Papua yang memiliki legitimasi struktural dan kultural yang kuat. Secara struktural terdapat kebijakan-kebijakan pemerintah yang memposisikan migran sebagai subordinat dari Orang Asli Papua. Sementara secara kultural, migran tidak diberi ruang yang cukup untuk mengekspresikan identitasnya sebagai pendatang di Tanah Papua.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Konteks pelaksanaan Undang-Undang Otsus di seluruh kabupaten yang ada di Provinsi Papua di atas, ikut memberi dampak pada keberadaan komunitas migran di Kabupaten Jayapura sebagai salah satu kabupaten dengan penduduk migran cukup besar. Adaptasi, negosiasi dan kontestasi, terjadi dalam kehidupan masyarakat yang patokan nilai dan normanya telah disandarkan pada kekhususan orang Papua dan telah memposisikan etnis migran sebagai warga kelas dua. Pemberlakuan undang-undang otsus yang memposisikan kelompok migran dalam tekanan inilah yang menjadi dasar lahirnya pertanyaan utama dalam disertasi ini, yaitu; Mengapa Migran Muslim mampu bertahan meskipun banyak mengalami tekanan akibat pemberlakuan Otonomi Khusus di Papua?

Untuk menjawab persoalan tersebut, secara teknis diajukan tiga pertanyaan sebagaimana berikut:

1. Bagaimana hubungan sosial antara Migran Muslim dengan Orang Asli Papua dalam konteks Penguatan Identitas di Tanah Papua ?
2. Bagaimana praktek politik Migran Muslim dalam menghadapi pemberlakuan Undang Undang Otonomi Khusus bagi Papua?
3. Bagaimana strategi ekonomi Migran Muslim dalam menghadapi politik afirmasi di era Otonomi Khusus Papua?

### **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisa secara komprehensif mengenai usaha-usaha yang dilakukan oleh migran muslim di Kabupaten Jayapura, Papua untuk mempertahankan eksistensinya di era otonomi khusus. Hal ini terkait erat dengan kedudukan mereka sebagai migran yang memasuki wilayah Orang Asli Papua yang memiliki keistimewaan. Oleh karena itu, melalui studi ini akan diperoleh penjelasan tentang hubungan atau relasi sosial Migran Muslim yang dibangun selama ini dan penguatan identitas mereka di Kabupaten Jayapura, Papua dalam menghadapi semangat otonomi khusus Papua. Kemudian studi ini pula bermaksud menjelaskan bentuk praktek politik Migran Muslim yang dilakukan selama berlangsungnya otonomi khusus. Migran secara struktural menghadapi tekanan akibat kebijakan politik kekuasaan yang mengafirmasi orang Papua dengan kebijakan khusus yang tidak dapat diakses oleh etnis non Papua. Bentuk-bentuk strategi dan upaya yang dilakukan oleh migran untuk menegaskan identitas diri di tengah kondisi Papua yang tidak selalu ramah bagi mereka akan digali sebagai bentuk jawaban mengenai jalan akomodatif dan negosiatif kaum migran

yang yang memungkinkan kaum migran dapat bertahan di Tanah Papua.

Adapun manfaat penelitian ini mencakup manfaat akademis dan praktis. Secara akademis, penelitian ini akan berkontribusi terhadap pengayaan pengetahuan secara umum seputar isu relasi mayoritas-minoritas, relasi migran-orang asli (pribumi), dan berbagai isu menyangkut pertemuan antara kultur yang beragam. Sementara itu, secara praktis hasil penelitian ini dapat dijadikan pertimbangan bagi pemerintah (Pusat dan Daerah) dalam menyusun kebijakan mengenai program-program pembangunan bangsa ke depan. Selain itu, melalui penelitian ini, pemerintah (baik pusat maupun daerah) dapat menjadikan salah satu rujukan dalam merumuskan program dan strategi kebijakan publik agar terhindar dari etnosentrisme di era otonomi daerah.

#### **1.4. Publikasi Ilmiah**

Terdapat beberapa publikasi ilmiah yang telah diterbitkan oleh peneliti. Publikasi tersebut merupakan bagian dari disertasi ini yang disusun dalam format artikel. Di antara artikel yang telah dipublikasikan adalah:

- 1.4.1 Dari Konflik ke Asimilasi: Strategi Pendatang Muslim di Papua Pasca Otonomi Khusus, dalam Jurnal Wawasan: Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya, Vol 4, No. 2, 2019 (SINTA 2)
- 1.4.2 Local Wisdom: The Self-Reflection of To Lotang's People as Mass Media Audiences, dalam Prosiding Third International Conference on Sustainable Innovation: Humanity, Education and Social Sciences, 2019 (Atlantis Press).
- 1.4.3 The Eco-Politics Roles of Muslim: Case Study of Migrant Muslim in Jayapura Papua, dalam Jurnal Al Albab Vol. 9 No. 1, 2020 (SINTA 2).