

# PENDEKATAN PEMEKARAN WILAYAH, PRINSIP DAN FILOSOFINYA UNTUK TANAH PAPUA

MELMAMBESSY MOSES<sup>1)</sup>, LA ACHMADY<sup>2)</sup>

Pusat Studi Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan Di Tanah Papua  
(Center for Governance, Development and Civil Society Studies for Papua community)

IPDN Kampus Papua

e-mail : [mosesmelmambessy@gmail.com](mailto:mosesmelmambessy@gmail.com); [achmady.la@gmail.com](mailto:achmady.la@gmail.com)

## Abstract

*Regional autonomy has brought impact of the desire to split parts of themselves or in other words, broke away to become the new autonomous region. Regional expansion is not just happening at the provincial level, but also occurred in the district / city level. The number of Regency / City is far more than the number of provincial post-reform 1999. Regional expansion phenomenon was driven by several factors that support among the existing regulations already provide a tremendous opportunity for the proliferation of regional expansion proposals. The procedure is quite easy, and encouraged some of the motives of "hidden" from the local political elites and political elites at the national Regional Expansion has brought negative atupun positive implications for society, local government and central government. The implications of regional expansion, antarlain: social implications of political, social implications of economic, socio-cultural implications, implications for public services, and the implications for economic development.*

**Key Words** : regional autonomy, regional expansion

## Abstrak

*Otonomi Daerah telah memberikan peluang pemekaran sehingga berdampak terhadap daerah terbagi menjadi bagian-bagian kecil tersendiri atau dengan kata lain , memisahkan diri menjadi daerah otonom baru. Pemekaran daerah tidak hanya terjadi di tingkat Provinsi, tetapi juga di tingkat Kabupaten/Kota. Jumlahnya jauh lebih meningkat setelah pasca reformasi 1999. Fenomena pemekaran daerah didorong oleh beberapa faktor yang mendukung : per-undangan-undangan yang ada telah memberikan peluang luar biasa terhadap proliferasi pemekaran daerah. Prosedur yang mudah sehingga mendorong berbagai motif "tersembunyi" dari para elit politik lokal maupun nasional pada pemekaran daerah, secara nasional telah membawa implikasi negatif ataupun positif bagi masyarakat lokal, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Implikasi dari pemekaran daerah adalah, antara lain : implikasi sosial dari politik, implikasi sosial dari ekonomi, implikasi sosial-budaya, implikasi untuk layanan publik, dan implikasi untuk pembangunan Ekonomi.*

**Kata Kunci** : otonomi daerah, pemekaran daerah

## 1. PENDAHULUAN

Sebelum menganalisis lebih lanjut tentang pemekaran daerah, akan lebih baik jika diketahui terlebih dahulu makna dari istilah pemekaran

daerah tersebut. Dari perspektif kewilayahan, terminologi „pemekaran“ menurut Prof. Eko Budiharjo dalam Herawati, Nunik. R. (2015) merupakan istilah yang salah kaprah karena

dalam pemekaran yang terjadi justru penciutan atau penyempitan wilayah (Kompas, 19 Januari 2008 dalam Herawati 2015) [1]. Mengapa demikian ? Hal ini dikarenakan pemekaran yang sering terjadi sekarang ini di Indonesia adalah pemecahan satu daerah otonom ke dalam beberapa daerah otonom, sehingga yang terjadi justru penyempitan wilayah. Pemekaran jarang dipahami sebagai penggabungan dua atau lebih daerah otonom untuk membentuk satu daerah otonom baru. Saile (2009) [2], menyatakan pemekaran daerah bukan merupakan persoalan yang mudah karena akan menimbulkan persoalan baru dalam penetapan batas-batas wilayah administratif suatu daerah yang terkena pemekaran tersebut. Perubahan batas wilayah darat antar daerah sebagai akibat pemekaran sering menjadi persoalan rumit untuk diputuskan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah karena sulit untuk mengakomodasi secara adil dan komprehensif aspirasi masyarakat, sehingga yang terjadi justru sengketa. Sengketa batas wilayah tersebut sering melahirkan pertentangan, ketegangan atau konflik bahkan pertikaian, bentrok dan perkelahian antar warga. Istilah pemekaran daerah sebenarnya dipakai sebagai upaya memperhalus bahasa (*eupheisme*) yang menyatakan proses “perpisahan” atau „pemecahan” satu wilayah untuk membentuk satu unit administrasi lokal baru (Makaganza, 2008) [3]. Dilihat dari kacamata filosofi harmoni, istilah perpisahan atau perpecahan memiliki makna yang negatif sehingga istilah pemekaran daerah dirasa lebih cocok digunakan untuk menggambarkan proses terjadinya daerah-daerah otonom baru pasca reformasi di Indonesia. Istilah pemekaran daerah kadang silih berganti dipakai untuk menggantikan istilah pembentukan daerah. Hal ini dikarenakan kedua istilah tersebut memiliki pengertian yang hampir sama meskipun sebenarnya istilah pembentukan daerah memiliki makna berbeda dengan pemekaran daerah.

Sejarah Pemekaran Daerah di Indonesia dapat di bagi ke dalam empat fase yaitu Era Perjuangan Kemerdekaan (1945-1950), Era Demokrasi Terpimpin dan Orde Lama (1950-1966), Era Orde Baru (1966-1998) dan Era Reformasi (1999-sekarang) (Saile, Said. 2009) [2]. Pasca turunnya rezim otoritarian yang dipimpin oleh Soeharto pada tahun 1998 dan di bentuknya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, fenomena pemekaran daerah di Indonesia semakin berkembang.

Perkembangan pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) terhitung sejak tahun 1999-2014, jumlah daerah otonomi baru (provinsi/kabupaten/kota) adalah 223 DOB yang terdiri dari 34 provinsi, 181 kabupaten dan 34 kota (Kemendagri, 2015) [4].

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah, banyak daerah di Indonesia yang mengusulkan diri untuk menjadi daerah otonom baru dengan tujuan mendapatkan kewenangan yang lebih besar dalam mengupayakan pembangunan dan kesejahteraan bagi daerahnya. Pembentukan daerah otonomi baru atau yang biasa disebut pemekaran daerah memungkinkan daerah untuk mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayah masing-masing. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa daerah memiliki wewenang untuk mengelola dan memelihara sumber daya nasional yang dimilikinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Kemendagri, 2015) [4].

Pemekaran wilayah dalam tatanan filosofis di maksud untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal itu tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No.78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut di sebutkan bahwa tujuan pemekaran daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (1) peningkatan pelayanan kepada masyarakat, (2) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, (3) percepatan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah, (4) peningkatan keamanan dan ketertiban, serta (5) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah (Kemendagri, 2007) [5].

Rachim (2013) [6] dalam penelitiannya menyebutkan bahwa terdapat dua alasan yang melatarbelakangi maraknya fenomena pemekaran wilayah di Indonesia diantaranya: Pertama : Peningkatan kualitas pelayanan publik, Pendekatan pelayanan melalui pemerintah daerah yang baru diasumsikan akan lebih efektif dan efisien dibandingkan daerah induk. sesuai dengan kebutuhan lokal. Kedua : Percepatan pertumbuhan Ekonomi, Pemekaran daerah diasumsikan mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah melalui pemanfaatan potensi lokal.

Beberapa pihak merasa bahwa pemekaran bukanlah jawaban utama meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Ida, 2005) [7]. Fitriani et al. (2005) [8], menegaskan bahwa pemekaran membuka peluang untuk terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pemekaran wilayah, baik dana dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Di sisi lain, sebagai sebuah daerah dituntut untuk mewujudkan kemampuannya menggali potensi daerah. Hal ini bermuara kepada upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang pada gilirannya menghasilkan suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Bersamaan dengan pandangan bahwa prinsip pembentukan daerah otonom adalah untuk memberikan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, namun kenyataan yang ada pembentukan daerah otonom lebih banyak menimbulkan masalah-masalah yang baru, baik yang berkaitan dengan hubungan antar daerah, antar masyarakat sampai ke tahap tidak berhasil, sebagaimana dinyatakan Sujianto (2010) [9], Berdasarkan Pidato Kenegaraan Presiden tanggal 16 Agustus 2014 tentang evaluasi pelaksanaan pemerintahan kabupaten/kota yang baru dikemukakan hanya 20% dari jumlah tersebut yang berhasil. Artinya 80% kabupaten/kota yang baru tidak berhasil dan dinyatakan gagal dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah otonom baru.

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

### a. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah atas daerah besar dan daerah kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak, asal usul dalam daerah bersifat istimewa. Kebijakan Desentralisasi dalam bentuk pembagian daerah menjadi Pemerintahan Daerah otonom merupakan salah satu kebijakan politik yang dirancang untuk membangun format pemerintahan yang bisa memberikan dukungan terhadap kekokohan dalam mempertahankan keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah digunakan atau diberlakukan desentralisasi dengan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya serta otonomi yang nyata dan

bertanggungjawab. Prinsip otonomi seluas-luasnya dimaksudkan bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar 6 urusan (Luar Negeri, Moneter, Peradilan, Agama dan Pertahanan serta Keamanan) yang menjadi urusan pemerintah pusat. Sedangkan prinsip otonomi yang nyata yaitu otonomi dimana dalam menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan kekhasan daerah. Pengertian prinsip otonomi yang nyata tentunya adalah isi dan jenis otonomi untuk setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya karena masing-masing daerah mempunyai kekhasan kultur dan karakter daerah sendiri-sendiri. Melalui prinsip-prinsip otonomi tersebut, diharapkan daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah untuk mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Scott A. Bollens (2001) dalam Muttaqin, Muttaqin (2011) [11], otonomi daerah dilihat mempunyai kelebihan dan manfaat yang heterogen. Melalui otonomi kalangan minoritas dapat lebih terlibat aktif dalam politik untuk mempertahankan kebudayaannya, meningkatkan kesempatan untuk lahir dan terbangunnya koalisi antar etnis.

Oleh Van Houtten dalam Muttaqin, Azmi (2011) [11], otonomi dapat dikategorikan sebagai berikut : (1). Otonomi bersifat umum. Otonomi ini biasanya diterapkan pada Negara yang memiliki stabilitas politik terkendali tidak dalam potensi konflik. (2). Otonomi bersifat khusus atau yang disebut Desentralisasi Asimetris. Desentralisasi Asimetris ini lazim diterapkan pada daerah yang memang memiliki potensi perbedaan tinggi, yang memiliki ketimpangan luar biasa hingga dapat memicu terjadinya gejolak. Manfaat dari desentralisasi asimetris adalah :(a) menjadi solusi atas kemungkinan terjadinya konflik etnis atau konflik sosial lainnya; (b) sebagai respon demokratis yang damai terhadap keluhan/masalah-masalah kaum minoritas yang hak-haknya selama ini dilanggar dan diabaikan. Sementara itu, para ahli menyebutkan bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya telah berimplikasi pada pengalihan kekuasaan politik

dan ekonomi yang berujung pada konflik lintas parameter primordial (Lay, Corneles. 2000) [12]; [13].

Dalam UU No 32 Tahun 2004 otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa daerah memiliki wewenang untuk mengelola dan memelihara sumber daya nasional yang dimilikinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sejak adanya Undang-undang tentang Pemerintah Daerah yang diawali UU Nomor 22 Tahun 1999 kemudian UU Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir UU nomor 23 Tahun 2014 diterjemahkan juga oleh daerah dengan pemekaran Daerah Otonom Baru (DOB) sehingga pemerintah pusat menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Bergulirnya Otonomi daerah mengakibatkan pemekaran wilayah makin meningkat (Ratnawati, 2009) [14].

## 2.2 Pemekaran Daerah

Maraknya pemekaran daerah di era otonomi daerah telah menimbulkan sejumlah pertanyaan, mengapa bisa terjadi dan motif apa yang mendasari adanya pemekaran daerah tersebut? Bank Dunia menyimpulkan bahwa ada 4 faktor utama pendorong pemekaran daerah, sebagai berikut :

1. Motif untuk efektifitas administrasi pemerintahan mengingat wilayah daerah yang begitu luas, penduduk yang menyebar dan adanya ketertinggalan dalam pembangunan.
2. Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban rural, tingkat pendapatan). Beberapa pemekaran daerah lebih didasari motif ingin lepas dari himpitan "penindasan" kelompok lain atas dasar etnis, agama, dan lain. Lain Contoh nyata pada level

ini adalah pembentukan Propinsi Banten, Maluku Utara, Gorontalo, dan Bangka Belitung nuansa etnik sangat kuat sekali yangmana mereka ingin membebaskan diri dari orang Bandung, Ambon, Manado dan Palembang (Djohan Djohermansyah, 2005) [15].

3. Adanya kemandirian fiskal yang dijamin UU dengan disediakan DAU, DAK, Bagi Hasil dari Sumber Daya Alam dan disediakan sumber-sumber pendapatan daerah.
4. Motif pemburu rente dari para elite Pemekaran daerah banyak didasari motif karena ingin menjabat di Birokrasi Lokal dan DPRD. Selain itu, pemekaran daerah juga didasari motif untuk membangun kembali sejarah dan kekuasaan aristokrasi lama yang pernah pudar di masa lalu. Menurut Ratnawati, Tri (2009) [16], pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia selama ini sebenarnya memiliki beberapa motif tersebut diantaranya :
  - a. *Gerrymander* yaitu usaha pemekaran daerah untuk kepentingan partai politik tertentu. Contoh Kasus pemekaran Papua oleh pemerintahan Megawati (PDIP) disinyalir bertujuan untuk memecah suara partai lawan.
  - b. Pemekaran daerah telah berubah menjadi semacam "bisnis" Pratikno mencatat bahwa inisiatif proses legislasi pemekaran daerah justru banyak dimulai oleh DPR RI (RUU inisiatif). Pada tanggal 25 Oktober, DPR mengajukan 13 RUU pembentukan daerah baru, 10 Desember 2007 DPR mengajukan 16 RUU pembentukan daerah baru. Dan pada bulan Februari 2008 DPR sedang membahas usulan pemekaran 21 daerah Baru (Pratikno, 2008) [17].
  - c. Tujuan pemekaran daerah seperti untuk merespon separatisme agama dan etnis sebenarnya bermotifkan untuk membangun citra rezim, memperkuat legitimasi rezim berkuasa, *self interest* dari para aktor elit daerah maupun pusat.

Pemekaran daerah ditinjau dari beberapa aspek pada dasarnya adalah bertujuan antara lain, untuk :

- 1.. Dari aspek perekonomian, sosial, budaya dan politik pembentukan daerah otonom baru hasil pemekaran daerah berdampak terhadap percepatan pertumbuhan pembangunan daerah pemekaran tersebut.

2. Dari aspek pelayanan publik, pembentukan daerah otonom baru hasil pemekaran daerah berdampak terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik daerah pemekaran tersebut.
- 3.. Dari aspek rentang kendali (*span of control*) terhadap kinerja pelayanan publik daerah semakin pendek maka dengan demikian akan membaiknya rentang kendali terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik Provinsi/Kabupaten/Kota pasca pemekaran (Robbin dan Couter, 2004) [17].

Beberapa alasan yang mendorong pemisahan diri suatu daerah atau pemekaran wilayah yaitu (Antonius Tarigan, 2010) [18].

- a. *Preference for homogeneity* (kesamaan kelompok) atau *historical ethnic* memungkinkan ikatan sosial dalam satu etnik yang sama perlu diwujudkan dalam satu daerah yang sama.
- b. *Fiscal spoil* (insentif fiskal untuk memekarkan diri, dapat dari DAU/DAK), adanya jaminan dana transfer, khususnya Dana Alokasi Umum, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah menghasilkan keyakinan bahwa daerah tersebut akan dibiayai.
- c. *Beaucratic and political rent seeking* ((alasan politik, dan untuk mencari jabatan penting/mobilitas vertikal). Alasan politik dimana dengan adanya wilayah baru akan memunculkan wilayah kekuasaan politik baru sehingga aspirasi politik masyarakat jauh lebih dekat.
- d. *Administrative dispersion*, mengatasi rentang kendali pemerintahan. Alasan ini semakin kuat mengingat daerah-daerah pemekaran merupakan daerah yang cukup luas sementara pusat pemerintahan dan pelayanan masyarakat sulit dijangkau.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 pemekaran wilayah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Pada dasarnya pemekaran wilayah bertujuan untuk memperpendek rentang pemerintahan agar tercipta pelayanan publik yang lebih baik dan lebih dekat dengan masyarakat demi terwujudnya masyarakat yang sejahtera. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tersebut, ada tiga kriteria yang

menjadi persyaratan dalam usulan pemekaran suatu wilayah yaitu :

1. Syarat Administratif. Syarat administratif didasarkan pada aspirasi masyarakat setempat yang kemudian ditindaklanjuti pemerintah daerah seperti DPRD, bupati atau walikota dan gubernur, serta rekomendasi menteri dalam negeri terhadap rencana pembentukan daerah.
2. Syarat Teknis. Syarat teknis didasarkan oleh kemampuan ekonomi, potensial daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan dan keamanan, serta faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.
3. Syarat Fisik Kewilayahan. Syarat fisik kewilayahan dalam pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) meliputi cakupan wilayah, lokasi, calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintah.
4. Pemekaran daerah otonom, sesungguhnya merefleksikan harapan masyarakat akan perbaikan kesejahteraan. Pola pembangunan selama ini belum mampu menghasilkan pemerataan kesejahteraan, baik dalam arti ekonomi maupun akses untuk memperoleh pelayanan publik yang berkualitas. Pertumbuhan ekonomi hanya terjadi di beberapa pusat pertumbuhan. Demikian pula pelayanan publik belum mampu menjangkau seluruh wilayah daerah dengan kualitas yang merata. Harapannya, melalui pemekaran daerah, rentang kendali dapat diperkecil, fasilitas pelayanan lebih dekat pada masyarakat dan kegiatan ekonomi menjadi tersebar (Kemendagri, 2007) [5].

Fitriani *et al.* (2005) [8], menyatakan bahwa pemekaran telah membuka peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Lebih lanjut dikatakan bahwa, karena adanya tuntutan untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah, maka banyak daerah menetapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal tersebut menyebabkan terjadinya suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Lebih jauh lagi timbul pula tuduhan bahwa pemekaran wilayah merupakan bisnis kelompok elit di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi. Euforia demokrasi dan partai-partai politik yang memang terus tumbuh, dimanfaatkan kelompok elit ini untuk menyuarakan "aspirasinya" mendorong

terjadinya pemekaran. Di sisi lain, banyak pula argumen yang diajukan untuk mendukung pemekaran, yaitu antara lain adanya kebutuhan untuk mengatasi jauhnya jarak rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, serta memberi kesempatan pada daerah untuk melakukan pemerataan pembangunan. Alasan lainnya adalah diupayakannya pengembangan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil (Ida, La Ode 2005) [4]. Terlepas dari masalah pro dan kontra, perangkat hukum dan perundangan yang ada, yaitu Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah memang masih dianggap memiliki banyak kekurangan. Hal inilah yang mengakibatkan mudah lolosnya proposal pemekaran wilayah oleh pemerintahan. Dalam kondisi demikian, timbul pertanyaan apakah kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanan publik pada akhirnya benar-benar meningkat setelah daerah tersebut dimekarkan? Karena pada kenyataannya, pemekaran daerah tidak secara otomatis bisa langsung mampu merealisasikan harapan tersebut. Setidaknya satu tahun pertama pasca terbentuknya daerah baru, langkah awal harus dilakukan adalah pengisian jabatan-jabatan politik dan birokrasi pemerintahan daerah baru tersebut dan ini tidak bisa diselesaikan dalam 1-2 tahun. Pengisian jabatan politik dan birokrasi pemerintahan ini bisa saja memerlukan waktu yang lebih panjang bila muncul konflik kepentingan di kalangan elite, atau bisa juga karena adanya konflik antara daerah induk dan daerah baru yang tidak kunjung terselesaikan di masa transisi ini, kepentingan elite (birokrasi, politik dan pengusaha) akan sangat kuat mendominasi daerah otonom baru tersebut ketimbang tuntutan masyarakat sebagai stakeholder sesungguhnya. Sehingga bila tidak ditimbang dengan kontrol masyarakat, bisa jadi pemekaran daerah justru berujung pada inefisiensi dan inefektivitas. Selain jabatan politik dan pemerintahan yang baru, adanya aliran dana yang begitu besarnya dari pusat kepada daerah, juga menjadi iming-iming bagi tuntutan pemekaran. Jika selama ini hanya menunggu pasokan dana daerah induk, sebuah daerah yang baru dimekarkan akan langsung mendapat suntikan dana dari induknya dan juga pusat. Komponen suntikan dana itu mencakup dana alokasi umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil. DAU bisa saja lebih banyak turun ke daerah, tapi belum tentu

berkorelasi langsung dengan kesejahteraan masyarakat. Bukannya mensejahterakan publik tetapi justru menyejahterakan sebagian kecil elite, (Dede, 2007 dalam Yuliati, 2011) [19]. Senada dengan hal tersebut, Mantan Wakil Presiden Jusuf Kalla juga menilai pemekaran yang ada saat ini terlalu memboroskan anggaran negara dan mencerminkan semangat otonomi daerah yang otoriter. Untuk itu ia mengajak semua daerah untuk menghentikan sementara pemekaran daerah karena pemekaran tanpa perubahan kesejahteraan, dan menimbulkan konflik antara masyarakat. Pemekaran wilayah mulai dari tingkat propinsi, kabupaten/kota atau kecamatan diduga mempunyai andil yang cukup berarti terhadap lahirnya potensi konflik bagi daerah yang dimekarkan. Meskipun pemekaran wilayah bertujuan untuk mendekatkan fungsi pelayanan pemerintah daerah terhadap rakyatnya, akan tetapi beberapa daerah yang dimekarkan mempunyai kinerja yang lamban.

Sejumlah penelitian yang lebih serius mengungkapkan hasrat-hasrat kuatnya untuk menjadi bagian dari format negara kesatuan yang ada. Tidak mengherankan bila penelitian Sjamsuddin pada tahun 1999 tentang Aceh, misalnya, sampai pada satu kesimpulan bahwa apa dari hasrat untuk memisahkan diri (Lay, 2001). Tuntutan daerah yang diekspresikan lewat berbagai gerakan melakukan perubahan mendasar format hubungan Jakarta - Daerah ketimbang sebuah hasrat pemisahan diri yang memang inherent dalam setiap gerakan separatis (Kahin, 1989 dalam Lay, 2000) [13]. Sulit dipastikan mengapa pemekaran wilayah yang terjadi semenjak bergulirnya Otonomi Daerah sering berakhir dengan kekerasan atau konflik. Terkadang hasil dari pemekaran memunculkan kesenjangan kesejahteraan masyarakat di wilayah yang akhirnya dibagi dua. Ada beberapa faktor yang diduga telah menjadi penyebab mengapa konflik sering muncul ketika terjadi pemekaran wilayah. Setiap usulan mengenai pemekaran wilayah atau pembentukan provinsi, kabupaten/kota serta kecamatan baru seharusnya benar-benar merupakan komitmen mayoritas warga, bukan semata-mata itikad di tingkat elite. Lebih jauh Sadu Wasistiono mengatakan bahwa rencana pemekaran wilayah yang terus berembus dalam era Otonomi Daerah ini, harus benar-benar diarahkan demi semakin mendekatkan fungsi pelayanan birokrasi Pemerintah Daerah terhadap rakyatnya. Karena tanpa hal itu, persepsi yang mengaitkan wacana pemekaran wilayah sekedar

euforia otonomi yang semata terkait dengan logika kekuasaan. Sadu menambahkan bahwa setidaknya ada beberapa variabel untuk mengukur kelayakan pemekaran wilayah yakni batas wilayah dan jumlah penduduk, potensi ekonomi, sumber daya alamnya serta sumber daya manusianya (Pikiran Rakyat, 20 Agustus 2004 dalam Herawati, 2015) [1]. Batas wilayah; hal ini diyakini sebagai faktor penting dalam setiap usulan wacana pemekaran wilayah. Kemungkinan seperti ini harus tetap diamati karena beberapa daerah yang dimekarkan selalu diperhadapkan oleh persoalan-persoalan prosedural dari persyaratan pemekaran wilayah. Selain itu, jika pemekaran wilayah tidak melalui kajian yang tepat dan cermat serta komprehensif maka usulan tersebut bisa saja ditunda. Alasannya, adalah bahwa tujuan pemekaran wilayah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk dan menghindari terjadinya sentimen-sentimen etnisitas. Misalnya, terjadi konflik antara daerah dalam perebutan *resources* di dalam satu kawasan. Padahal otonomi bukan dan tidak bisa dijadikan sebagai instrumen untuk menjustifikasi penyangkalan terhadap ke-Indonesiaan dan sekaligus sebagai pembenaran atas kebangkitan dan pemujaan terhadap politik kesukuaan. Di dalam konsep otonomi daerah, pemekaran wilayah harus bisa memberikan peluang yang sama terbuka untuk mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi didaerahnya. Hal ini sangat penting, karena setiap daerah yang dimekarkan akan membebani keuangan negara. Bahkan tidak jarang, Pendapatan Asli Daerah (PAD) semakin mengalami penurunan setelah terjadinya pemekaran wilayah. Sumber daya alam; pengalihan kekuasaan secara besar-besaran kepada daerah untuk Sumber Daya Alamnya (SDA) sendiri, akan dengan cepat menderivasi keuntungan-keuntungan ekonomi jangka pendek yang tidak terbayangkan sebelumnya. Akan tetapi, akan dibayar secara sangat mahal dalam jangka panjang. Laju eksploitasi SDA bisa saja akan mencapai sebuah fase tanpa kendali, kecuali sebuah kesadaran baru secara sungguh-sungguh muncul dikalangan pengambil kebijaksanaan di daerah-daerah pemilik SDA. Sumber Daya Manusia; Salah satu aspek penting yang sangat menentukan kinerja pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah karena sebagai penentu terhadap pengembangan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Selain

itu kompetensi dan profesionalisme pemerintah daerah perlu dibangun dan peningkatan kemampuan daerah adalah sangat bermanfaat dalam pembangunan daerah terutama untuk mengembangkan investasi dan menciptakan iklim usaha yang kondusif. Oleh karena itu, dibutuhkan sumber daya manusia yang sesuai kompetensi dan profesionalisme untuk memberikan kontribusi positif bagi daerah yang dimekarkan. Banyak daerah yang dimekarkan ternyata tidak melihat berdasarkan pertimbangan potensi ekonomi daerah yang dimiliki. Akan tetapi, pertimbangan politis selalu menjadi ancaman utama bagi daerah yang dimekarkan. Hal ini disebabkan adanya segelintir elit yang semata-mata bertujuan untuk menggapai kekuasaan tanpa melihat faktor yang lainnya. Arogansi kekuasaan dibungkus dengan wacana keinginan untuk pelayanan birokrasi yang efisien demi terjadinya pemekaran wilayah. Akibatnya aroma politik semakin kental mempengaruhi pengambilan keputusan dalam pemekaran wilayah. Hal ini menjadi sangat penting karena banyak daerah yang telah dimekarkan mengalami konflik berkepanjangan yang menyebabkan arah pemekaran wilayah tersebut menjadi tidak jelas.

Adapun faktor-faktor penyebab terjadinya konflik pada suatu wilayah pemekaran disebabkan : (1) tidak meratanya kursi kekuasaan dan akses-akses potensial serta sulitnya mengakses layanan publik; (2) batas wilayah/tapal batas wilayah karena perebutan *resources*; (3) dominasi suatu pihak tertentu terhadap pihak lain dibidang politik, sosial, ekonomi dan budaya.

## **5. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Otonomi Khusus dan Pemekaran Wilayah Di Papua**

Kebijakan otonomi khusus selain dikaitkan dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan lebih mendekatkan pelayanan publik, mendorong proses demokratisasi dan partisipasi publik lebih luas, juga adalah untuk memperkuat kapasitas dan tanggung jawab daerah dalam menyelesaikan masalah-masalah lokal dengan segala potensi dan kreativitas yang dimiliki daerah, yang juga dihubungkan dengan tujuan untuk mempertahankan dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Provinsi Papua dan Papua Barat merupakan Provinsi di Tanah Papua menyelenggarakan Tata Pemerintahannya secara Asimentris, yakni setelah diberlakukannya UU Nomor 21 Tahun

2001 Tentang Otonomi Khusus Papua (Raharusun, A. 2014) [20]. Namun dalam kenyataannya walau UU OTSUS telah diberlakukan sejak tahun 2001, sampai saat ini masih pula diberlakukan juga UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Otonomi Daerah serta UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Penyelenggaraan Pemerintahan yang berpedoman pada ketiga undang-undang tersebut telah memberikan berbagai dampak baik positif maupun negatif, ditinjau dari aspek Pemerintahan, Pembangunan maupun Kemasyarakatan (Rumbiak, Yan Pieter. 2016) [21]. Selanjutnya disampaikan pada kenyataannya UU OTDA mendominasi UU OTSUS demikian pula UU Desa. Keadaan tersebut menimbulkan kerancuan, seperti yang berkembang saat ini tentang rencana pemekaran daerah Tanah Papua yang menjadi bahasan berbagai pihak, padahal UU OTSUS telah secara jelas mengatur tentang hal tersebut.

Pemekaran Daerah di Papua, secara jelas telah diatur pada UU OTSUS Papua pasal 76 yang menekankan bahwa pemekaran daerah di Papua harus melalui mekanisme pembahasan Pemerintah Daerah dan DPR Papua lalu disampaikan ke MRP yang merupakan lembaga kultural masyarakat Papua kemudian mengkaji usulan tersebut dibahas berdasarkan pertimbangan kepentingan kultural masyarakat asli Papua. Pertimbangan kultural tersebut tentunya dibahas dan dipertimbangkan dan ditinjau dari aspek-aspek Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan dari sudut pandang Orang Asli Papua tentunya.

#### **B. Pro-Kontra, Pandangan, Pendapat Tentang Pemekaran Daerah di Tanah Papua**

Pemekaran Papua telah menjadi perdebatan dan silang pendapat dari berbagai pihak sejak terjadinya pemekaran Provinsi Papua Barat. Wacana pemekaran wilayah Papua telah menimbulkan sikap pro dan kontra di berbagai kalangan politisi, tokoh masyarakat, pejabat pemerintah dan di antara para pakar. Hebohnya wacana Pemekaran di Tanah Papua terjadi setelah Tim 61 orang Tokoh Masyarakat Papua bertemu Presiden tanggal 10 September 2019 di Istana Negara Jakarta yang mengajukan tujuh usulan, salah satunya untuk dilakukan pemekaran Provinsi di Papua. Pada saat itu Presiden Jokowi merespon usulan Pemekaran Tim dengan akan membuka kesempatan usulan 2 atau 3 Provinsi di

Tanah Papua. Kemudian hal tersebut direspon kembali oleh Mendagri saat itu yang pada intinya memberikan prioritas kepada Papua untuk di mekarkan dengan mencari celah hukum sebagai dasar pelaksanaan walaupun sejak Tahun 2008 Pemekaran Daerah di moratorium oleh pemerintah. Sikap Pro dan Kontra memperdebatkan manfaat ataupun kerugian yang timbul dari rencana yang pemekaran wilayah terus menghiiasi berbagai media massa dan forum-forum masyarakat lainnya. Berbagai pandangan dan opini disampaikan untuk mendukung sikap masing-masing pihak. Provinsi Papua (saat itu Irian Barat) adalah Provinsi terluas di Indonesia, diserahkan oleh Pemerintah Belanda kepada Pemerintah Indonesia pada 1 Mei 1963 dan pada tahun 1969 menjadi Provinsi yang ke 26, kemudian di mekarkan menjadi Provinsi Papua dan Papua barat berdasarkan UU Nomor 45 Tahun 1999 dan PP Nomor 24 Tahun 2007.

Wacana pemekaran yang berkembang sampai saat ini adalah pemekaran Provinsi Papua dengan membentuk Provinsi baru : Papua Selatan, Papua Tengah, Papua Pegunungan, Provinsi Tabi dan Saireri, pada Provinsi Papua Barat : Papua Barat Daya atau Provinsi Sorong Raya. Banyak pihak mengemukakan hendaknya pemekaran wilayah di Papua berdasarkan pada wilayah adat. Gubernur Enembe, pada tanggal 14 September 2019 dalam Pos Papua.com (14 September 2019), mengemukakan bahwa, "Pemekaran Papua dilakukan tidak boleh setengah-setengah. Pemekaran dilakukan menjadi tujuh provinsi sesuai jumlah wilayah adat yang ada di wilayah Papua dan Papua Barat. "Kalau mau mekarkan Papua, sekaligus saja dimekarkan menjadi tujuh provinsi sesuai wilayah adat masing-masing dengan status otonomi khusus bagi masing-masing," ujar Enembe. Demikian pula saran dari Rektor UNCEN, Apolo Safanpo yang menyatakan, pemekaran Papua menjadi tujuh provinsi "sebab kalau cuma tiga atau empat provinsi maka berpotensi timbulnya masalah baru karena berbeda-beda budaya, sedangkan kalau dimekarkan menjadi tujuh, maka masing-masing wilayah adat bisa kembangkan wilayahnya sesuai adat dan budaya masing-masing", wacana pendekatan pemekaran ini masih akan dilakukan pengkajian oleh UNCEN. Kemudian ada juga beberapa pihak mengemukakan baiknya pemekaran mengacu pada wilayah ekosistem yang ada di Papua, seperti yang disarankan oleh Agus Sumule, Dosen UNIPA yang mengemukakan Bank Dunia

melalui Konsultan Pembangunan, Lavalin International Inc. yang bekerja sama dengan BAPPEDA pada tahun 1980 telah melakukan penelitian dan menghasilkan sejumlah dokumen penting sangat bermutu sebagai data dasar dalam rangka bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di Irian Jaya (Papua dan Papua Barat). Selanjutnya dikemukakan, terkait dengan pemwilayahan adat dalam pembangunan di Papua belum dapat diterjemahkan oleh penggagasnya, hal tersebut hanya memberikan ruang yang lebih besar bagi penerapan kearifan lokal, dalam kenyataannya belum ada program pembangunan yang lebih berhasil mengangkat kesejahteraan masyarakat asli Papua akibat digunakannya konsep pemwilayahan adat tersebut.

Sedangkan para pihak yang kontra, menolak terhadap pemekaran wilayah di Papua mengemukakan hal tersebut disebabkan SDM Orang Asli Papua belum siap; secara ekonomi, sosial, politik sehingga akan mengalami degradasi dalam politik, sosial dan ekonomi. Kemudian di kemukakan juga perkembangan migrasi penduduk luar Papua yang terus meningkat sehingga masyarakat asli Papua makin terpinggirkan. Ketua Pokja Adat MRP Demas Tokoro saat bertemu Wakil Presiden di Jakarta, menyampaikan bahwa jumlah pendatang telah melebihi penduduk asli Papua, sebagaimana yang telah terjadi di Kabupaten Merauke dan Keerom (Tempo.com, 28 November 2019). Demikian juga keadaan tersebut di sampaikan oleh Yunus Wonda, saat masih menjadi Ketua DPR Papua bahwa pemekaran akan membuat masyarakat asli Papua makin termarginalkan (Kompas.com, 30 Oktober 2019), selanjutnya dikatakan pemekaran hanya untuk kepentingan para elit politik dan penguasa karena mengharapkan jabatan. Demikian pula Ketua MRP Timotius Murib menyatakan menolak dan tidak akan memberikan rekomendasi tentang pemekaran provinsi karena bukan merupakan kehendak masyarakat asli Papua (Kompas.com, 5 November 2019).

### **C. Pendekatan Pemekaran Wilayah dan Aspek Filosofinya di Papua**

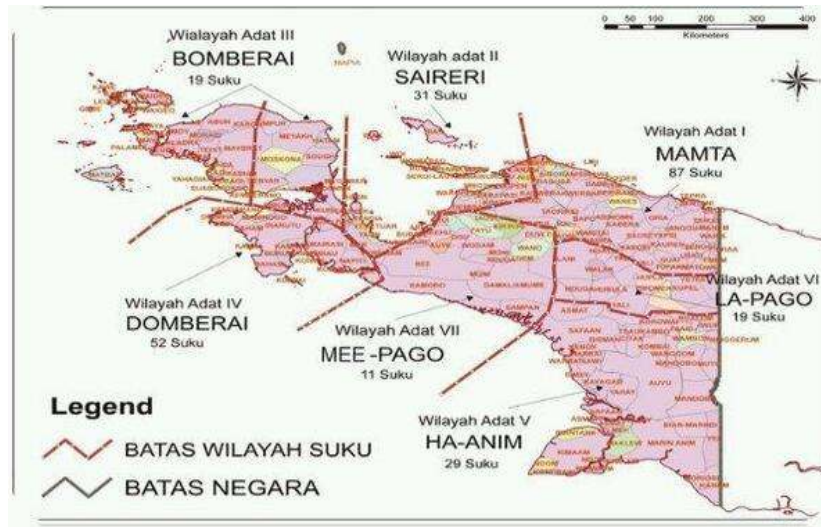
Seandainya wacana rencana pemekaran wilayah tetap dilakukan maka di bawah ini di jelaskan pendekatan-pendekatan pemekaran

wilayah baik melalui pendekatan wilayah adat yang selama ini cukup kuat berkembang dimasyarakat maupun pendekatan menurut ekosistem/agroekosistem yang merupakan usulan dari beberapa pihak serta filosofi-filosofi dari pemekaran wilayah tersebut.

#### **1. Pendekatan Wilayah Adat**

Provinsi Papua diklaim memiliki lima wilayah budaya: Mamberamo-Tami (Mamta), Saereri, Ha Anim, La Pago dan Mee Pago, sementara Provinsi Papua Barat memiliki wilayah adat Bomberai dan Domberai. Konsep tujuh wilayah adat Papua itu dikemukakan dan digunakan pertama kali oleh Dewan Kesenian Irian Jaya di Tahun 1980-an. Konsep ini menjadi populer ketika terbentuknya MRP (Majelis Rakyat Papua) khususnya MRP jilid ke-2, yang banyak menggunakan istilah wilayah budaya. Konsep pewilayahan adat biasa dilakukan dalam antropologi budaya. Alfred Kroeber, seorang ahli antropologi budaya dari Amerika Serikat (1876-1960), membagi kebudayaan penduduk asli ke dalam beberapa wilayah budaya. Yang menjadi masalah adalah pewilayahan adat masih belum diterjemahkan oleh para penggagasnya untuk menjadi penuntun praktis bagi para penyelenggara pembangunan di daerah. Misalnya: apakah ada perbedaan dalam menyelenggarakan pembinaan, pelayanan dan pemberdayaan ekonomi, sosial dan budaya pada wilayah-wilayah adat tersebut?, Nilai-nilai khas/kearifan lokal apa yang bisa digunakan untuk meningkatkan dan memajukan taraf hidup pada masyarakat Papua di masing-masing wilayah budaya/adat tersebut? Selanjutnya dikemukakan, terkait dengan pemwilayahan adat dalam pembangunan di Papua belum dapat diterjemahkan oleh penggagasnya, hal tersebut hanya memberikan ruang yang lebih besar bagi penerapan kearifan lokal, dalam kenyataannya belum ada program pembangunan yang lebih berhasil mengangkat kesejahteraan masyarakat asli Papua akibat digunakannya konsep pemwilayahan adat tersebut.

Berikut Peta Tanah Papua ditinjau tujuh pemwilayahan adat di Tanah Papua, seperti tersebut pada Gambar 1.



Gambar 1. Tujuh Wilayah Adat di Papua  
 Sumber : Pospapua.com, Jayapura. 15 September 2019

Peta tersebut di atas dijelaskan dan memberikan gambaran tentang pewilayahan adat yang secara jelas di rincikan sebagai berikut :

**Tabel 1. Penyebaran Kabupaten/Kota Menurut Wilayah Adat Di Provinsi Papua dan Papua Barat**

No	Wilayah Adat/Provinsi	Kabupaten/ Kota	Suku-Suku Besar
I	Mamberamo–Tami (Mam-Ta), 87 Suku (Prov. Papua)	Kab. Jayapura, Kota Jayapura, Keerom, Sarmi, Mamberamo Raya,	Numbay, Sentani, Genyem, Depapre, Demta, Sarmi, Bonggo, Pantai Timur, Mamberamo
II	Sairery, 37 Suku (Prov. Papua)	Biak-Numfor, Supiori, Kep. Yapen, Waropen	Biak, Numfor, Serui, Waropen, Nabire Pantai.
III	Bomberai, 52 Suku (Prov. Papua Barat)	Manokwari, Manokwari Selatan, Wondama, Peg. Arfak, Wondama, Bintuni, Kab. Sorong, Kota Sorong, Sorong Selatan, Tambrau, Raja Ampat, Maybrat	Manokwari, Doreri Arfak, Ransiki, Wondama, Teminabuan, Bintuni, Inanwatan, Raja Ampat, Ayamaru, Kebar, Aifat, Aitinyo, Babo
IV	Domberai, 19 Suku (Prov. Papua Barat)	Fak-Fak, Kaimana,	Fak-Fak, Kokas Kaimana, Kokonao, Mimika
V	Ha-Anim/Anim-Ha, 29 Suku (Prov. Papua)	Merauke, Boven Digul, Asmat, Mappi.	Marin, Boven Digul, Muyu, Mandobo, Asmat
VI	La-Pago, 19 Suku (Prov. Papua)	Jayawijaya, Yahukimo, Lani Jaya, Tolikara, Mamberamo Tengah, Peg. Bintang, Puncak Jaya, Puncak, Yalimo, Nduga	Wamena, Kurima Okbibab, Oksibil, Kiwirok, Puncak, Yahukimo Puncak Jaya
VII	Mee-Pago, 11 Suku (Prov. Papua)	Nabire, Paniai, Dogiyai, Deiyai, Intan Jaya, Mimika	Nabire, Mimika, Paniai, Intan Jaya, Dogiyai, Deiyai

Sumber : MRP, 2019; BAPPEDA Prov. Papua, 2019

Pemekaran berlandaskan aspek-aspek kekhasan anthropologis dapat dilihat pada beberapa pendapat mengenai pendekatan-pendekatan tersebut.

Kondisi alam, mempengaruhi semua unsur-unsur budaya kelompok-kelompok etnis/suku bangsa, seperti halnya sistem peralatan atau teknologi tradisional, sistem religi, organisasi sosial sistem pengetahuan, dan kesenian (arsitektur tradisional, musik, tari, seni ukir dan lukis). Hubungannya yang diuraikan di atas sangatlah penting dalam pembangunan daerah yang disebut **Pembangunan Berbasis Kearifan Lokal**. Pembangunan daerah yang berpegang terhadap nilai budaya lokal sangat perlu untuk mendisain konsep pembangunan dengan melakukan kajian mendalam untuk memahami budaya lokal masyarakat, kearifan lokal (*local wisdom*) untuk dipahami sebagai gagasan setempat (lokal) yang bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh masyarakat lokal yang menjadi sasaran pembangunan. Nilai-nilai budaya (etika, aturan, resep, norma, hukum adat) sangat penting dalam kehidupan masyarakat penduduk lokal karena secara tradisional diturunkan atau diwariskan secara turun-temurun. Nilai budaya ini merupakan suatu warisan sosial-budaya yang telah teruji ditinggalkan oleh nenek moyang mereka sehingga untuk diganti dengan nilai baru, mereka akan menolak. Mengapa demikian? Karena nilai-nilai budaya inilah yang mengatur sistem sosial masyarakat, yaitu: etika, norma, aturan dan hukum adat yang mengatur, tentang:

- a. hubungan/relasi manusia dengan sang penciptanya,
- b. hubungan/relasi manusia dengan sesamanya, dan
- c. hubungan/relasi manusia dengan lingkungannya.

Aturan, norma dan hukum adat yang mengatur hubungan-hubungan inilah yang dikatakan sebagai kearifan lokal yang telah lama mengatur hubungan manusia dengan sang pencipta, sesama, dan lingkungannya. Secara tradisional setiap suku bangsa memiliki kearifan lokal yang berfungsi menjaga lingkungan sosial dan alam dimana mereka tinggal. Sirtha, Nyoman dalam Rumansara (2009) [22], mengemukakan bahwa fungsi Kearifan Lokal bermacam-macam, antara lain:

Berfungsi untuk konservasi dan pelestarian sumber daya alam;

- Berfungsi untuk pengembangan sumber daya manusia;
- Berfungsi untuk pengembangan kebudayaan dan ilmu pengetahuan;
- Berfungsi sebagai petuah, kepercayaan, sastra dan pantangan;
- Bermakna etika dan moral, yang terwujud dalam upacara dan pensucian roh leluhur.
- Berfungsi untuk menciptakan hubungan harmonis antar manusia, kelompok, kelompok etnik dan umat beragama.
- Dan fungsi lainnya.

Berdasarkan yang dikemukakan di atas, maka sangat penting apabila suatu program pembangunan memperhatikan nilai kearifan lokal dalam penerapan dan pengembangan suatu program. Pembangunan yang berbasis kearifan lokal adalah pembangunan yang perencanaan pembangunannya bersifat dari bawah.

Masyarakat asli Papua bersifat **plural societies** yang multi etnik, multi kultural, multi kedaerahan, dan multi keagamaan itu membawa implikasi beragam dan spesifiknya menyebabkan hubungan dan jaringan sosial kelompok-kelompok masyarakat lebih banyak bersifat homophily dibanding heterophily (Mansoben, 1995) [23].

Beberapa unsur kebudayaan yang merupakan dasar dari pola perilaku kehidupan orang Papua, terbentuk oleh 4 zona wilayah ekologis. Suku asli Orang Papua, terdiri dari 254 suku bangsa asli yang mendiami di pulau paling timur dari kawasan Nusantara.

Penduduk masyarakat asli Papua diklasifikasi secara geografis, ekologi, kewilayahan, sosial, budaya, politik dan ekonomi, sebagai berikut:

**Pertama** : Bahasa Orang Papua secara umum dibagi kedalam dua kelompok besar menurut pembagian bahasa daerah. Silzer (1986) dalam Rumansara (2009) [22], menyatakan kedua bahasa tersebut adalah bahasa Austronesia dan bahasa Non Austronesia. Adapun bahasa-bahasa yang masuk dalam kelompok Austronesia disebut dengan nama bahasa-bahasa Papua. Dua bahasa ini merupakan bahasa induk yang didalamnya tergolong bahasa-bahasa lokal yang kurang lebih terdapat 250 buah bahasa.

**Kedua** : Peralatan Hidup/Teknologi. Pada masyarakat tradisional sedikitnya ada 8 (delapan) macam sistem peralatan dan unsur kebudayaan fisik yang digunakan oleh mereka yang hidup

dalam masyarakat kecil yang berpindah-pindah, atau masyarakat petani di kampung. Ke-8 (delapan) sistem peralatan itu adalah: (1) alat-alat produksi, (2) Senjata, (3) Wadah, (4) Alat untuk membuat perahu, (5) Makanan, Minuman, bahan pembangkit gairah, dan jamu; (6) Pakaian dan perhiasan, (7) Tempat berlindung dan rumah, dan (8) alat-alat transportasi. Peralatan hidup yang digunakan dalam kebudayaan orang Papua sangat bervariasi sesuai dengan kondisi alam (zona ekologis) tanah Papua. Selain itu, peralatan hidup yang bervariasi juga merupakan hasil dari proses akulturasi (kontak budaya) yang terjadi di tanah Papua. Misalnya, etnis yang tinggal di daerah pantai penggunaan peralatan jauh lebih lengkap dibandingkan dengan etnis yang ada di daerah pedalaman. Peralatan hidup yang dimiliki orang Papua umumnya berfungsi sebagai alat produksi (mengolah sumber daya alam), sebagai wadah (tempat makan, menyimpan, dan mengolah), sebagai senjata (berburu dan berperang), sebagai pakaian dan perhiasan, dan sebagai status sosial. Contoh kasus pada orang Dani/Lani yang menggunakan “Kapak Batu” untuk memotong, “Busur dan Panah” (senjata) untuk berperang, Tugal/Sege untuk membuat cuming/gundukan tanah dan menanam ubu jalar (Hipere), “Koteka” untuk pakaian laki-laki dan “Sali” untuk pakaian perempuan. Rumah, umumnya orang Papua memiliki rumah sebagai tempat untuk berlindung, berkumpul, pemujaan, pendidikan dan status sosial. Rumah yang dibangun selalu disesuaikan dengan kondisi lingkungan alam dan disain (arsitektur) berbeda berdasarkan masing-masing etnis. Rumah dibangun diatas tiang kayu dengan berbagai macam ukuran yang setiap ruangan memiliki fungsinya masing-masing (dapur, tempat tidur, tempat berkumpul, dan sebagainya). Misalnya, rumah di dataran tinggi (pedalaman Papua) berbeda dengan rumah-rumah yang berada di daerah rawah, aliran sungai, pesisir pantai dan kepulauan. Misalnya, rumah adat dari beberapa suku, antara lain: Rumah Adat Korwari dari Jayapura, Rumah Adat Rumsaram dari Biak, Rumah Adat Jewu dari Asmat, Rumah Adat Karapau dari orang Kamoro, dan rumah Honai dari suku Dani/Lani (Mansoben, 1995) [23]

**Ketiga :** Struktur Sosial. Membahas tentang “struktur sosial” atau “organisasi sosial” suatu masyarakat ini berarti kita bicara suatu sistem sosial dan budaya yang terdiri dari berbagai kelompok suku yang memandang hubungan sosial berdasarkan posisi dan peranan yang

saling berkaitan. Bila kita katakan bahwa struktur sosial dari suatu masyarakat mengandung sistem ikatan sosial, kita mempunyai resiko menghadapi kekacauan konsepsi. Untuk memudahkan pemahaman struktur sosial, kita harus mulai dengan hubungan sosial, yaitu cara mereka berinteraksi, hal-hal yang mereka katakan dan lakukan dalam hubungan mereka satu sama lain. Tetapi terdapat juga gagasan mereka tentang hubungan mereka, konsepsi masing-masing dengan pihak yang lain, pemahaman dan strategi serta harapan yang menuntun perilaku mereka. Baik pola perilaku maupun sistem struktur sosial (Keesing, 1989) [24]. Membahas tentang stuktur sosial berarti mengacu pada bentuk-bentuk hubungan sosial yang pranata kehidupan bermasyarakat suatu kesatuan hidup sosial yang bersumber pada hubungan kekerabatan dan diwujudkan dalam sistem istilah kekerabatan maupun pewarisan keturunan. Pemahaman terhadap istilah kekerabatan penting karena hal tersebut mensyaratkan hak dan kewajiban yang harus diperankan dalam kesatuan hidup sosialnya. Orang Papua dibedakan berdasarkan prinsip pewarisan. Ada dua prinsip pewarisan keturunan yaitu: (a). Melalui garis keturunan ayah atau patrilineal, dan terdapat pada suku bangsa Meibrat, Mee, Dani, Biak, Waropen, Wandamen, Sentani, Marind-anim dan Nimboran. (b). Melalui prinsip bilateral yaitu melalui garis keturunan ayah dan ibu, terdapat pada orang dipedalaman Sarmi. (c). Masyarakat berdasarkan struktur ambilateral atau ambilineal, dimana kadang-kadang diatur menurut garis keturunan pihak ibu atau ayah, terdapat pada Suku Yagai, Manikion, Kamoro (Pouwer, 1966 dalam Mansoben 2004) [27]. Orang Papua juga mengenal pembagian masyarakat kedalam moiety yang terbagi atas dua paruh masyarakat. Terdapat pada orang Asmat (aipmu-aipem), Dani (Waita-Waya), Waropen (buriworai-buriferai) dalam (Mansoben, 1995; 2004) [23];[27] Sistem Perkawinan yang dianut oleh sebagian besar orang Papua adalah eksogami moiety dan eksogami klen, artinya : seseorang apabila mencari jodohnya harus mencari keluar moiety atau kawin keluar klen/marga. Harta/mas kawin yang digunakan adalah kapak batu, manik-manik, paseda, gelang batu dan perak, piring porseling, babi dan kain timor. Harta mas kawin akhir-akhir ini mengalami pergeseran dimana sekarang yang tunai merupakan tuntutan pertama yang harus diselesaikan oleh keluarga pihak calon suami. Orang Papua pada umumnya mengenal 3 bentuk

perkawinan yaitu: (a) sistem pemberian mas kawin, (b) sistem tukar saudara perempuan, dan (c) sistem pencurahan tenaga.

**Keempat :** Sistem Politik Orang Papua mempunyai sistem politik dalam mengatur kehidupan masing-masing suku bangsa yang multi etnik di Tanah Papua. Orang Papua mengenal sistem yang mengatur hubungan atau relasi antar warga dalam berbagai aktivitas hidupnya sehari-hari berdasarkan kebudayaan mereka masing-masing. Orang Papua mengenal sistem politik atau sistem kepemimpinan politik tradisional, menurut Sahlins (1963) dalam Mansoben (1995) [23], terdapat empat sistem atau tipe politik di Papua yaitu: (a) Big man atau pria wibawa: diperoleh melalui pencapaian kemampuan individual, kekayaan material, kepandaian berdiplomasi/ pidato, keberanian memimpin perang, fisik tubuh yang besar, sifat bermurah hati (Sahlins, 1963; Koentjaraningrat, 1970; dalam Mansoben, 1995) [23]. Pelaksanaan kekuasaan biasanya dijalankan oleh satu orang. Adapun etnik yang menganut sistem ini adalah Suku Dani, Asmat, Mee, Maybrat, Muyu. (Mansoben, 1995) [23], (b) Sistem Politik Kerajaan: sistem ini adalah pewarisan berdasarkan senioritas kelahiran dan klen. Weber (1972) dalam Mansoben (1995) [23], mengatakan sebagai birokrasi patrimonial atau birokrasi tradisional. Birokrasi tradisional terdapat pada cara merekrut orang untuk duduk dalam birokrasi. Biasanya mereka yang direkrut mempunyai hubungan tertentu dengan penguasa, misalnya hubungan keluarga atau hubungan pertemanan. Di sini terdapat pembagian kewenangan tugas yang jelas, pusat orientasi adalah perdagangan. Tipe ini terdapat di Raja Ampat, Semenanjung Onin, Teluk MacCluer (teluk Beraur) dan Kaimana. (Mansoben, 1995) [23], (c) Sistem Politik Ondoafi: sistem ini merupakan pewarisan kedudukan dan birokrasi tradisional. Wilayah/teritorial kekuasaan seseorang pemimpin hanya terbatas pada satu kampung dan kesatuan sosialnya terdiri dari golongan atau sub golongan etnik saja dan pusat orientasi adalah religi. Terdapat di bagian timur Papua; Nimboran, Teluk Humboldt, Tabla, Yaona, Skouw, Arso, Waris (Mansoben, 1995) [23], (d) Sistem Kepemimpinan Campuran. Menurut Mansoben (1995) [23], terdapat juga sistem lain yang menampilkan ciri pencapaian dan pewarisan yang disebut sistem campuran. Sedangkan menurut Sahlins, sistem kepemimpinan yang berciri pewarisan (chief) dibedakan atas dua tipe yaitu sistem kerajaan dan

sistem ondoafi. Perbedaan pokok kedua sistem politik tersebut terletak pada unsur luas jangkauan kekuasaan dan orientasi politiknya. Sistem Kepemimpinan Campuran, kedudukan kepemimpinan diperoleh melalui pewarisan dan pencapaian atau berdasarkan kemampuan individualnya (prestasi dan keturunan). Tipe ini terdapat pada penduduk Teluk Cenderawasih, Biak, Wondama, Waropen, Yapen, Waropen, dan Maya (Mansoben, 2004) [25].

**Kelima :** Hak Ulayat Tanah. Tanah bagi orang Papua mempunyai makna tersendiri secara luas bagi setiap kelompok etnik berdasarkan kebudayaannya masing-masing. Orang Papua memandang tanah sebagai “mama” atau “ibu” yang melahirkan, memberi makan, memelihara, mendidik dan membesarkan mereka. Tanah sesungguhnya adalah rahim dan buah kandungan yang membentuk dan menciptakan manusia. Sebagaimana Tom Beanal (orang Amungme) mempertegas pemahamannya bahwa suku Amungme tidak pernah merasa diri terpisah dari alam sekitarnya. Mereka adalah bagian yang tidak terpisahkan dari alam sekitarnya, karena itu jika manusia merusak alam berarti ia merusak dirinya sendiri. Dalam bahasa Amungkal disebut “Te Aro Neweak Lako” yang berarti “alam adalah aku”. Demikian pula suku bangsa Kamoro yang menggambarkan bagaimana hubungan manusia dengan tanah. Orang Kamoro menyebut tanah sebagai sumber lahirnya manusia “keluar” yang diartikan lahir dari mata air yang disebut “Bunyomane.” Ini berarti bahwa setiap suku bangsa mempunyai pandangan dan persepsi sesuai dengan kebudayaan mereka masing-masing, sebagaimana orang Papua dengan kemajemukannya. Sifat kemajemukan orang Papua dapat dilihat juga pada prinsip hak ulayat tanah. Diantara orang Papua terdapat kolektifa etnik yang mengatur sistem hak ulayat tanah melalui kelompok suku atau klien/marga, jadi kepemilikan secara komunal. Hal tersebut terdapat pada beberapa suku bangsa Papua seperti suku Dani/Lani, Biak, Awyu, Yapen, Waropen dan beberapa suku bangsa Papua lainnya. Di samping itu terdapat pula kolektifa-kolektifa yang mengatur hak ulayat melalui keluarga inti atau hak individual sebagaimana terdapat pada orang Mee (Mansoben, 2004) [25]. Dasar pemilihan tanah adat itu berdasarkan beberapa faktor, antara lain: (a) faktor sejarah kampung/wilayah adat (bisa berdasarkan mite), pemilik tanah adat adalah suku atau klien/marga yang pertama kali datang dan menduduki tempat

atau kampung, (b) Lokasi berkebun, yaitu wilayah bekas kebun dari leluhur, (b) Faktor tempat cari makan, yaitu wilayah atau tempat mereka berburu, mencari ikan, mencari buah merah dan tempat meramu sagu dan (d) sebagai sumber air/mata air (Mansoben, 2004 [25]; Rumansara, 2009) [22]

**Keenam :** Sistem Mata Pencaharian Sistem mata pencaharian penduduk di Papua dipengaruhi oleh 4 (empat) zona ekologis yang telah dikemukakan di atas. Orang-orang Papua yang hidup dan terikat pada zona ekologis yang berbeda-beda ini mewujudkan pola-pola kehidupan yang bervariasi sesuai dengan zona tersebut. Kelompok suku bangsa yang mendiami zona ekologis rawa, pantai dan sepanjang aliran sungai meliputi suku bangsa Asmat, Jagai, Awyu, Yagai Citak, Marind-Anim, Kamoro dan Waropen. Mata pencaharian utama mereka adalah menokok sagu dan menangkap ikan. Kelompok suku bangsa yang mendiami zona ekologis dataran tinggi; meliputi: suku Dani/Lani, Yali, Ngalum, Amungme, Nduga, Damal, Moni dan orang Ekari/Mee. Mata pencaharian utama mereka adalah berladang menanam ubi-ubian dan memelihara babi. Kelompok suku bangsa yang mendiami zona ekologis kaki gunung dan lembah-lembah kecil; meliputi: daerah Sentani, Nimboran, Arso, Waris, Foja, Hattam, Meyach, Sough. Ayamaru dan Muyu. Mata pencaharian utama mereka adalah berkebun, berburu dan berternak babi. Kelompok suku bangsa yang mendiami zona ekologis dataran rendah dan pesisir; meliputi: Sorong sampai Nabire, Biak dan Yapen. Mata pencaharian utama mereka adalah berladang, menangkap ikan dan menanam tanaman keras (Mansoben, 1995 [23]; 2004) [25].

**Ketujuh :** Sistem Religi. Sebelum agama-agama besar seperti: Kristen Protestan dan Katolik, Islam masuk di Papua, tiap suku bangsa mempunyai sistem kepercayaan. Pada awalnya masing-masing suku bangsa mempunyai kepercayaan tradisional yang percaya akan adanya kekuatan roh halus, roh leluhur atau dewa (penguasa alam semesta) yang berkuasa di atas kekuatan lainnya. Misalnya pada orang Biak Numfor, dewa tertingginya "Manseren Nanggi"; orang Moi menyebut "Fun Nah"; orang Seget menyebut "Naninggi"; orang Wandamen menyebut "Syen Allah". Orang Marind-Anim menyebut "Dema"; orang Asmat menyebut "Mbiwiripitsy" dan orang Mee menyebutnya "Ugatame". Semua dewa atau Tuhan diakui dan dihormati karena dianggap dewa pencipta yang

mempunyai kekuasaan mutlak atas nasib kehidupan manusia, makhluk yang tidak nampak, juga dalam unsur alam tertentu (angin, hujan, petir, pohon besar, sungai, pusaran air, dasar laut, tanjung, pulau dan teluk). Kekuatan alam dipercaya melindungi manusia dengan pemberian sesaji dan upacara ritual tertentu. Sistem kepercayaan tradisi ini sudah tidak dilaksanakan secara intensif lagi sejak orang Papua memeluk agama, namun dalam menghadapi persoalan-persoalan dasar yang menimpa kehidupan manusia seperti tertimpa kecelakaan, sakit dan meninggal, masih banyak orang Papua mencari jawabannya melalui kepercayaan tradisi mereka masing-masing. Kepercayaan demikian dalam antropologi disebut Animisme. Semua kepercayaan tersebut di atas didasarkan pada mitologi yang memiliki masing-masing suku di tanah Papua. Mitologi ini pula yang menjadi dasar dari gerakan kargoisme (*curgo culd*) di Tanah Papua (Mansoben, 2004 [25] Giyai, 2007 [31]; Rumansara, 2009;) [22].

**Kedelapan :** Kesenian. Kesenian terdiri dari beberapa sub, yaitu antara lain: seni rupa (seni lukis, seni pahat, seni bangunan (artistektur), seni suara/seni musik, seni tari, seni sastra dan dramatik. Semuanya ini selalu menonjolkan sifat dan ciri khas kebudayaan suatu etnik/suku. Kesenian tradisional atau asli Papua pernah diteliti oleh orang asing dengan pembagian wilayah kesenian sesuai dengan hasil penemuan mereka. Dalam "Papua Kunst in Het Rijks Museum" kesenian Papua dapat dibedakan mejadi 6 (enam) ragam seni yang terdiri dari: (1) Ragam seni Teluk Yos Sudarso (Humbold baay) dan pantai utara Jayapura, (2) Ragam seni daerah Sentani dan Tanah Merah, (3) Teluk Cenderawasih sampai pantai Selatan Sorong, (4) Ragam seni daerah Marind-Anim didaerah Merauke, (5) Ragam Seni di daerah Asmat, dan (6) Ragam Seni di daerah Mimika dan sekitarnya (Subardi, dkk., 1980 dalam Rumansara, 2009) [22]. Pembagian tersebut di atas, terlihat bahwa pedalaman Papua tidak disebutkan masuk ke dalam kelompok mana. Untuk itu, dapat kita tambahkan bahwa daerah pegunungan tengah memiliki ragam seni tersendiri. Keaneka ragam bentuk seni, khususnya tari tradisional Papua juga mengalami pergeseran fungsi dan nilai budaya yang merupakan akibat kontak dengan kebudayaan dari luar Papua. Seperti halnya Tari Pancar, tari Lemon Nipis dari Jayapura, tari Mapia, tari Balanggan dan tari Dero di Merauke. Kesenian di Papua pada dasarnya tidak bisa dipisahkan dari

Sistem Religi mereka karena dalam penyelenggaraan upacara agama tradisional, pada saat itu pula ditampilkan seni sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari upacara tersebut (Mansoben 1995 [23]; 2004 [25]).

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas memberikan gambaran bahwa untuk orang Papua haruslah dipahami budayanya terutama nilai budaya atau kearifan lokal yang dimiliki oleh setiap etnik yang menyebar pada 4 zona ekologis di Tanah Papua.

## 2. Pendekatan Ekologi atau Agroekosistem

Keanekaragaman orang Papua bertalian erat dengan pola adaptasi sosio-ekonomi penduduk pada zona ekologi. Setidaknya ada empat zona ekologi utama, *Pertama*, ekologi rawa, daerah pantai dan muara sungai; *kedua*, dataran pantai; *ketiga*, kaki gunung dan lembah-lembah kecil; dan *keempat*, pegunungan tinggi (Mansoben, 2004) [25]

Dalam pemekaran wilayah terdapat pula yang menghendaki pemekaran daerah mengacu pada ekosistem wilayah Papua. Pada tahun 1980-an, Bank Dunia menunjuk suatu perusahaan konsultan pembangunan, Lavalin International Inc., untuk bekerjasama dengan Bappeda Irian Jaya dalam melakukan serangkaian penelitian sosial-budaya dan ekonomi di Provinsi Irian Jaya (sekarang Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat). Salah satu usulan dari studi itu adalah membagi Papua ke dalam sejumlah ekosistem, dan menyeleraskan rencana dan pelaksanaan program pembangunan agar sesuai dengan ciri setiap ekosistem tersebut (BAPPEDA, 2008) [29].

Ekosistem Papua pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua: dataran tinggi dan dataran rendah. Haynes, kemudian mengusulkan agar dataran rendah dibagi menjadi tiga, yaitu: (1) pantai, rawa dan sungai; (2) dataran pantai; dan (3) kaki gunung dan lembah kecil. Ahli lain

kemudian mengusulkan agar ekosistem dataran tinggi dibagi menjadi tiga, yaitu: (1) lembah luas; (2) dataran di sekitar danau; dan (3) lereng bukit di lembah sempit. Sedangkan Petocz, Ronald G (1987) [26], menyampaikan Papua terdiri dari 6 zona lingkungan utama, yakni : (1) hutan bakau; (2) rawa; (3) hutan basah dataran rendah; (4) zona pegunungan bawah; (5) zona pegunungan atas dan (6) zona Alpin.

Karafir, Y.P. dan Tim Uncen dari Kampus Manokwari (sekarang Universitas Papua) dan Kampus Jayapura mengembangkan lebih jauh konsep itu menjadi pembangunan berbasis agroekosistem atau ekosistem pertanian, hal tersebut mengacu pada tulisan Tucker, A.F. (1987) dalam buku yang berjudul "Ekosistem-Ekosistem Tani di Irian Jaya dan Arah Pembangunannya", disampaikan bahwa Papua terdapat 6 (enam) ekosistem pertanian, masing-masing sub ekosistem itu diidentifikasi 4 (empat) faktor penting dalam pembangunan pertanian, yaitu : (1) Kegiatan produksi utama; (2) Makanan pokok dan tambahan; (3) Sumber-sumber tradisional pendapatan tunai (*cash income*); dan (4) Sumber-sumber pendapatan tunai yang berasal dari luar (Tim Uncen Manokwari, 1998) [30]

Pendekatan Agroekosistem dapat pula dilihat dari aspek pola pangan utama, tanaman spesifik lokal penghasil karbohidrat yang digunakan masyarakat setempat dan telah lama berlangsung secara turun temurun, seperti yang kemukakan La Achmady dan Jurg Schneider (1990) [31], dalam : *Tuber Crops in Irian Jaya : Diversity and the Need for Conservation* pada Seminar Internasional : *Indigenous Knowledge in Conservation of Crop Genetic Resources*, menyatakan terdapat 5 (empat) pola pangan pokok tanaman yang dibudidaya sebagai sumber penghasil karbohidrat, sebagai berikut :



ambar 2. Peta Penyebaran Pola Pangan Pokok di Tanah Papua.

**Tabel 2. Jenis Tanaman/Pangan Pokok Penghasil Karbohidrat dan Penyebaran Pada Kabupaten/Kota di Papua dan Papua Barat**

No.	Jenis Tanaman Penghasil Karbohidrat	Kabupaten/Kota
1.	Sagu, Keladi/bête, Gembili/Ubi kelapa, Ubi jalar/Batatas	Kab. Jayapura, Kota Jayapura, Keerom, Sarmi, Mamberamo Raya, Waropen, Wondama, Teluk Bintuni, Kab. Sorong, Kota Sorong, Sorong Selatan, Raja Ampat, Tambrauw, Fak-Fak, Kaimana, Mimika.
2.	Sagu, Gembili/Ubi Kelapa, Keladi/Bete, Singkong/Kasbi, Ubi Jalar/Batatas	Asmat, Merauke, Mappi, Kep. Yapen
3.	Singkong/Kasbi, Keladi/Bete, Ubi Jalar/Batatas	Boven Digul, Yahukimo, Yalimo, Mamberamo Tengah, Nduga
4.	Ubi Jalar/Batatas, Gembili/Ubi Kalapa, Keladi/Bete	Jayawijaya, Lani Jaya, Tolikara, Puncak Jaya, Puncak, Paniai, Dogiyai, Deiyai, Intan Jaya, Peg. Bintang
5.	Keladi/Bete, Ubi Jalar/Batatas	Maibrat, Biak-Numfor, Supiori, Peg. Arfak

Keterangan : Keladi/Bete : *Colocasia sp.* + *Xanthosoma sp.* + *Alocasia sp.*  
 Ubi Kelapa/Gembili : *Dioscorea alata* + *Dioscorea esculenta* + *Dioscorea hysapida*

Ada beberapa pendapat dari beberapa ahli tentang pembagian zona ekologis berdasarkan ketinggian maupun sistem pertanian di wilayah Papua. Ahli yang dimaksud antara lain: Boelaars (1983) [28]; Petocz (1987) [26]. Laporan penelitian yang dilakukan oleh "Lavalin Internasional Incorporated" di Papua (1987) dan Tucker (1988). Untuk kepentingan pembangunan di tanah Papua, disarankan menggunakan pembagian zona ekologis. Dalam Laporan Penelitian dari "*Lavalin Internasional Incorporated*" yang bekerja sama dengan "PT. Hasfarm Dian Konsultan" dan BAPPEDA Provinsi Irian Jaya (Papua dan Papua Barat) tentang Rencana Pembangunan Daerah Papua (1987) [29], dari aspek Antropologis pembagian zona ekologisnya dikemukakan sebagai berikut :

- 1. Zona Rawa, Pantai dan Sepanjang Aliran sungai** : suku-suku yang mendiami zona ekologis ini adalah suku Asmat, suku Jagai, suku Marind-Anim, suku Kamoro, suku sebyar, suku Simuri, suku Iraputu, suku Waropen dan suku Bauzi.
- 2. Zona Dataran Tinggi** : suku-suku yang mendiami zona ekologis ini adalah suku Lani, Ngalum, suku Mee, suku Nduga,

suku Amungme, suku Moni, suku Yali dan suku Hubula.

- 3. Zona Kaki Gunung dan Lembah-Lembah Kecil** : suku-suku yang mendiami zona ini adalah suku Sentani, Nimboran, Meybrat, suku Hattam dan orang Muyu,
- 4. Zona Dataran Rendah dan Pesisir** : suku-suku yang mendiami zona ini adalah suku-suku bangsa yang mendiami wilayah Sorong sampai Nabire, Biak dan Yapen.

Perkembangan sistem pertanian di Papua dipengaruhi oleh lingkungan ekologi dan mata pencaharian yang tercermin pada pola makanan pokok masyarakat setempat. Pembangunan pertanian mulai nampak ketika misionaris, penyuluhan pertanian, transmigrasi, serta penelitian dan introduksi teknologi yang dilakukan oleh LIPI, LSM dan perguruan tinggi seperti Faperta Uncen yang kini menjadi Universitas Negeri Papua (UNIPA) Manokwari. Mansoben (2004) membagi empat lingkungan atau zona ekologi utama yang berpengaruh terhadap kehidupan ekonomi (pertanian), sosial, budaya penduduk New Guinea khususnya Papua yaitu (1) Zona ekologi rawa (*Swampy Areas*), daerah

pantai dan muara sungai (*Coastal & Riverine*). (2) Zona ekologi daerah pantai (*Coastal Lowland Areas*). (3) Zona ekologi kaki gunung serta lembah-lembah kecil (*Foothills and Small Valleys*), dan (4) Zona ekologi pegunungan tinggi (*Highlands*). Masyarakat Papua yang hidup dalam zona ekologi yang berbeda-beda akan mewujudkan pola perilaku berbeda dalam hal mencari makanan untuk kehidupan mereka sehari-hari. Masyarakat yang hidup di wilayah berawa seperti misalnya masyarakat Asmat, Mimika dan Waropen bermata pencaharian pokok meramu sagu dan menangkap ikan merupakan mata pencaharian pelengkap. Sebaliknya masyarakat Dani, Iani, Yali dan Mee yang hidup di wilayah dataran tinggi pertanian budidaya ubi-ubian merupakan mata pencaharian pokok di samping beternak babi (La Achmady, 1988) [31]. Lebih lanjut masyarakat Muyu, Genyem, Arso yang hidup pada wilayah kaki gunung dan lembah-lembah kecil menjadikan perladangan dan meramu sagu sebagai mata pencaharian pokok di samping berburu dan beternak. Masyarakat yang hidup di wilayah ekologi pantai, muara sungai dan kepulauan misalnya masyarakat Biak, Wandamen, Moi, kepulauan Raja Ampat, menjadikan menangkap ikan sebagai mata pencaharian pokok di samping berburu sebagai mata pencaharian pelengkap (Mansoben, 2004) [25]. Dilihat dari pola konsumsi makanan pokok sehari-hari masyarakat Papua adalah jenis umbi-umbian seperti keladi (*Colocasia sp.*), ubi jalar (*Ipomoea batatas*) dan gadung (*Dioscorea sp.*) serta sagu. Terutama tanaman ubi jalar merupakan tanaman pokok yang ditanam pada lahan-lahan pertanian di Papua, hanya dikonsumsi keluarga (*subsistens*). Sebagai bahan makanan pokok sehari-hari dan dilakukan dengan teknologi sederhana, dan ladang berpindah (*Shifting Cultivation*). Cara seperti itu mereka belum mampu meningkatkan taraf hidup petani dan memenuhi kebutuhan pangan secara lengkap. Masyarakat asli Papua dikenal sebagai petani, tetapi pada waktu-waktu tertentu masih melakukan peramu hasil-hasil hutan lainnya untuk tambahan makanan. Secara tidak sengaja sisa-sisa hasil ramuan kadang-kadang dibuang di

sekitar lingkungan rumah masyarakat yang akhirnya tumbuh sebagai tanaman yang dapat dipanen kembali. Oleh sebab itu perladangan di sekitar tempat tinggal masyarakat Papua secara tidak langsung merupakan lahan untuk pengkoleksian tumbuhan liar (domestikasi) menjadi tanaman budidaya. Contoh yang sampai saat ini masih sering dijumpai adalah pengkoleksian dan penanaman buah merah (*Pandanus conodius*) dan pandan hutan (*Pandanus juliantinus*) (Walujo, 1996). Hal yang sama juga diungkapkan dalam penelitian Karafir (1988), Rochani (1990), dalam Tim Faperta Uncen (1992) [30], masyarakat asli Papua dapat digolongkan dalam tiga kelompok utama berdasarkan bahan makanan pokok mereka. (1) Masyarakat pantai yang mengkonsumsi sagu dan ubi-ubian; (2) masyarakat dataran rendah yang mengkonsumsi sagu dan pisang, sedangkan (3) masyarakat dataran tinggi, ubi-ubian adalah makanan pokok mereka. Ekosistem tersebut sering mempunyai ciri-ciri spesifik karena wilayahnya terisolir dari daerah-daerah lain. Pada daerah-daerah yang merupakan pusat penduduk, wilayah tersebut mempunyai ekosistem yang memungkinkan dilakukan usaha produksi pertanian. Tetapi, lahan-lahan di Papua umumnya adalah lahan yang kurang ideal untuk usaha pertanian, antara lain disebabkan air tanah yang rendah dan miskin unsur hara. Produktivitas lahan sangat bergantung pada kandungan bahan organik tanahnya. Oleh sebab itu Soenarto (2003) [31], mengatakan bahwa usaha keras penduduk agar dapat tetap hidup di daerah-daerah tersebut menghasilkan suatu teknologi tradisional (*indigenous technology*) dalam budidaya tanaman bahan makanan. Bagi masyarakat tradisional seperti masyarakat pedalaman di Papua, hubungan yang erat antara alam dengan kehidupan sehari-hari dicerminkan dalam pola usahatani, berburu atau meramu. Mereka menyadari bahwa manusia itu bergantung pada alamnya maka penduduk tidak berniat untuk menguasai lahan, melainkan berusaha hidup dalam hubungannya yang baik dengan alam di mana mereka berdomisili.

## 6. KESIMPULAN.

Mempelajari dan mengamati tentang pemekaran wilayah di Papua dibandingkan pada wilayah di luar Papua umumnya dilakukan selama ini berlandaskan pertimbangan dominasi aspek politik, karena kalau ditinjau dari ketentuan perundang-undangan yang berlaku terhadap kriteria-kriteria yang dipersyaratkan umumnya belum terpenuhi. Untuk itu maka hendaknya pemekaran wilayah di Papua tersebut dilakukan adalah dengan tujuan memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat asli Papua. Mengapa demikian dan pertimbangan-pertimbangan apa yang harus diperhatikan dalam melakukan pemekaran wilayah di Papua? Pertimbangan-pertimbangan penting tersebut adalah, sebagai berikut:

1. Populasi masyarakat asli Papua jumlahnya sudah sangat sedikit, data terakhir diperkirakan berjumlah 1.800 jiwa yang tersebar mendiami wilayah hampir  $3\frac{1}{2}$  kali Pulau Jawa, dengan dilakukan pemekaran wilayah maka akan makin sedikit jumlahnya untuk tiap wilayah pemekaran, sedangkan dilain pihak tingkat migrasi penduduk luar Papua 5 (lima) persen tiap tahun dan cenderung meningkat (Kaji Cepat Lembaga Kompak, 2019. Kerjasama BAPPENAS dan Pemerintah Australia, Seminar 26 April 2019), keadaan tersebut telah terjadi di beberapa Kabupaten/Kota, seperti: Merauke, Keerom, Kota Jayapura, Nabire dan Mimika, (Demas Tokoro, Ketua Pokja Adat MRP, Tempo.com, 28 November 2019). DR. Jim Elmslie, Akademisi dari University of Sydney yang dimuat pada The Asia Pacific Journal, Tahun 2010, bahwa jumlah persentase penduduk luar Papua mendominasi pada Kabupaten: Merauke (62,72%); Nabire (52,46%); Mimika (57,49%); Keerom (58,68%) dan Kota Jayapura (65,09%). Dominasi penduduk luar Papua akan menyusul, adalah Kabupaten Jayapura (38,52%); Yapen (21,91%); Biak Numfor (26,18%); Boven Digul (33,04%); Sarmi (29,75%) dan Waropen (20,41%), sedangkan penduduk Orang Asli Papua masih mendominasi Kabupaten-Kabupaten di wilayah pegunungan rata-rata di atas 90 persen (La Achmady, 2019) [32].
2. Pemekaran wilayah, harus dapat memberikan dampak yang nyata bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat asli Papua karena sampai tahun 2018 tingkat kemiskinan di Indonesia tertinggi adalah Provinsi Papua 27,43 persen, Papua Barat 22,66 persen

dengan pendapatan perKapita pertahun diluar PDRB pertambahan, Provinsi Papua kisaran antara Rp. 360 ribu hingga Rp. 401 ribu; Papua Barat kisaran antara Rp. 516 ribu hingga Rp. 560 ribu (BPS Provinsi Papua; Papua Barat). Indeks Kemiskinan Multi dimensi (IKM) Provinsi Papua dan Papua Barat tahun 2018 tertinggi berada pada angka 60,56 persen. Sedangkan IKM nasional: 8,20 persen; BPS, IKM nasional: 9,82 persen. Delapan Indikator IKM: sanitasi, air minum layak, asupan gizi, pendidikan pra sekolah, keberlanjutan sekolah, sumber penerangan, bahan bakar masak dan kondisi tempat tinggal (Prakarsa, 2018) [33].

3. Pemekaran wilayah hendaknya berlandaskan hal-hal: 5 (lima) Modal Dasar Pembangunan masyarakat asli, yaitu: (1) Modal Sosial: Hubungan antar manusia melalui rambu-rambu yang ada dalam adat istiadat dan kelembagaan masyarakat, (2) Modal Sumber Daya Manusia: Jumlah penduduk, kesehatan, pendidikan sebagai mutu sumber daya manusia, (3) Modal Sumber Daya Alam: Apa yg tersedia di dalam lingkungan alam, (4) Modal Spiritual: Nilai dasar yang dominan tentang hidup, relegi, kerja, kerjasama, pengguna hasil kerja, (5) Modal Fisik Buatan: Sarana dan prasarana fisik yang tersedia (Poli,WIM. Dkk, 2006) [34].
4. Pemekaran hendaknya memperhatikan berbagai hal yang terkait dengan Adat Istiadat dan Kearifan lokal masyarakat setempat, antara lain: (a) Otonomi Komunitas masyarakat, yaitu Otonomi Otoritas Wilayah Adat, sebagaimana Tanah Papua terdapat 7 wilayah adat dengan jumlah suku-sukunya, Provinsi Papua, terdapat 5 wilayah adat dan Provinsi Papua Barat ada 2 wilayah adat, seperti yang sudah dikemukakan. (b) Hak Berian, yaitu Hak yg diberikan, seperti Otonomi Khusus Papua, (c) Hak Bawaan, yaitu Hak Adat Istiadat turun temurun dan kearifan lokal setempat, seperti sistem kelembagaan dan sistem kepemimpinan tradisional, penerapan dan pengelolaan wilayah-wilayah yang dilindungi, upacara-upacara adat dan aspek-aspek kesenian (Fauzi, Noor. Dkk, 2000) [35]
5. Pemekaran wilayah mempertimbangkan ekosistem pertanian dan pangan serta bentangan 6 (enam) ekosistem wilayah dari "Cartenz Pyramid" hingga "Mamberamo Foja", (Petocz, Ronald, G. 1987; [28] Tucker, A.F. 1988; La Achmady and Jurg Schneider, 1995) [27].

6. Pemekaran Wilayah Papua hendaknya mengacu prinsip-prinsip pada filosofi dari Roh/Jiwa OTSUS Papua, yaitu : : **Pertama** : **Keberpihakan** kepada Orang Asli Papua, yakni, menciptakan/memberi peluang/kesempatan pengembangan diri dan menempatkannya sejajar/ sederajat sama dengan warga masyarakat lainnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dan warga masyarakat dunia. Pendekatan secara Politik : Memberi peluang OAP berkiprah di dalam di luar (Provinsi/Daerah) Tanah Papua; di tingkat nasional pada TNI, POLRI, Eksekutif, Legislatif, Ekspose/Berita/Siaran Langsung kegiatan apapun di Papua ke luar Papua; Pendekatan secara Ekonomi : Peluang usaha ; Bantuan Modal; Pendampingan dari hulu hingga hilir; Peluang menjadi pengusaha daerah dan nasional; Pendekatan secara Sosial : Pendidikan gratis berjenjang dr TK hingga Perguruan tinggi; Pelayanan kesehatan dan gizi gratis; Bantuan perumahan/Renovasi gratis pd kampung-kampung. Pengembangan sarana prasarana ibadah gratis: Pendekatan secara Budaya : Pengembangan kreatif budaya OAP; Lawatan/Pergelaran seni dan budaya khas Papua daerah hingga luar negeri. Pengembangan sarana prasarana budaya dan situs2 budaya/rumah adat, dan lain sebagainya. **Kedua** : **Perlindungan** kepada Orang Asli Papua, yakni pengakuan dan perlindungan hukum terhadap Hak Asasi dan Hak Adat Istiadat dan kearifan lokalnya. Pendekatan secara Politik : Pelindungan HAM; HAM Perempuan OAP; Adanya Peradilan HAM; Perlindungan Adat Istiadat; Kerjasama Peradilan Adat dengan Peradilan Negeri; Adanya Komisi HAM Papua; Komisi Pembetulan dan Rekonsiliasi; Dialog Papua dengan Jakarta. Pendekatan secara Ekonomi : Kepastian Hukum utk usaha; Perlindungan usaha; Kemudahan usaha; Kebijakan prioritas; Perlindungan SDA Hayati dan Non Hayati; Haki dan Patenisasi SDA Hayati; Pendekatan secara Sosial : Kepastian Hukum di Bidang Pendidikan; Kesehatan dan Gizi; Bidang Perumahan serta sarana prasarana ibadah; Pendekatan secara Budaya : Perlindungan dan Kepastian Hukum pada Adat Istiadat, Kearifan lokal, Hak Intelektual, Pengembangan Haki dan Patenisasi; Perlindungan situs-situs budaya. **Ketiga** : **Pemberdayaan**, Orang Asli Papua, Yakni memberi pengakuan/

pengembangan berdasarkan : *Community Oriented*, yakni : Orientasi kepada kebutuhan nyata masyarakat setempat; *Community Based*, yakni : Berdasarkan sumber daya yang dimiliki masyarakat setempat dan *Community Managed*, yakni : dikelola masyarakat setempat sejak dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian hingga penggunaan hasil pembangunan. Dalam pemberdayaan masyarakat asli Papua hendaknya selalu memulainya dengan memperhatikan 3 (tiga) prinsip dasar tersebut di atas, apapun yang hendak dilakukan, baik dalam pendekatan secara politik, ekonomi, sosial maupun budaya (La Achmady, 2019) [32].

## 7. DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Herawati, Nunik, R. (2015) *Pemekaran Daerah Di Indonesia*. Prosiding Seminar Nasional. UI
- [2]. Said Saile, 2009. *Pemekaran Wilayah Sebagai Buah Demokrasi di Indonesia*, Jakarta, Restu Agung
- [3]. Makagansa, H.R. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Yogyakarta : FusPad, 2008.
- [4]. Kemendagri, 2015. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*.
- [5]. Kemendagri, 2007. *Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah*.
- [6]. Rachim, Ratri Furry Pustaka. 2013. *“Evaluasi Pemekaran Wilayah Kota Serang Ditinjau dari Kinerja Ekonomi dan Kinerja Pelayanan Publik Daerah”*. Skripsi Tidak Dipublikasikan. Semarang: Universitas Diponegoro.
- [7]. Ida, La Ode. 2005. *Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia*, Jakarta, Media Indonesia, 22 Maret 2005.
- [8]. Fitriani dkk 2005. *Pemekaran Wilayah dan Berbagai Eksesnya*. Prosiding Seminar Nasional. UI.
- [9]. Sujianto, 2010. *“Kebijakan Pemekaran Daerah Di Provinsi Riau”*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Kajian Kebijakan Publik. Universitas Riau. September. Pekanbaru.

- [10]. Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. **Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua**
- [11]. Muttaqin, Azmi. 2007. **Otonomi Khusus Papua, Suatu Upaya Merespon Konflik Dan Aspirasi Kemerdekaan Papua**. Journal Ilmu Politik Vol. 4, No. 1 (diunduh 3 Maret 2019, jam 10.04 WIT)
- [12]. Lay, Coneles, (2000). **Antara Anarki dan Demokrasi; Masalah Kekuasaan**, dalam Jurnal ISP; Keberdayaan dan Demokrasi, Gadjah Mada University Press; Yogyakarta.
- [13]. Lay, Corneles. (2000). **Otonomi Daerah dan Ke-Indonasiaan**, dalam Jurnal ISP; Otonomi Lokal dan Keindonesiaan. Gadjah Mada University Press; Yogyakarta.
- [14]. Ratnawati, Tri. **Pemekaran Daerah : Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi**, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009.
- [15]. Djohan, Djohermansyah, "Fenomena Etnosentrisme dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah" dalam Haris, Syamsuddin. **Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah**, Jakarta : Yayasan Obor, 2005.
- [16] Pratikno. "Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah : Pemekaran dan Penggabungannya Daerah". Paper USAID, 29 Febuary 2008
- [17] Robbins, S.P dan Coulter, M. 2004. **Manajemen**, Edisi ke-7, Terjemahan, Penerbit: Intan Sejati Klaten. Jakarta.
- [18] Tarigan, Antonius (2010); **Dampak Pemekaran Wilayah**, Artikel dalam Majalah Perencanaan Pembangunan. Bappenas. Jakarta.
- [19] Yuliati, Emie. 2011. **"Evaluasi Hasil Pemekaran : Studi Kasus Pemekaran Kabupaten"**. Tesis Tidak Dipublikasikan. Jakarta: Program Megister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Universitas Indonesia.
- [20] Raharusun, Anthon. 2014. **Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indosenia (Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012)**. Genta Publishing 2014. Yogyakarta.
- [21] Rumbiak, Yan Pieter, 2016, **Inovasi Pemerintahan**, Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN), Jatinangor, Jawa Barat.
- [22] Rumansara, Enos. 2009. **Koreri dalam Gerakan Perlawanan Papua Merdeka** (Disertasi). Universitas Indonesia Jakarta.
- [23] Mansoben, Johz. R. 1995. **"Gerakan Koreri di Daerah Biak, Antara 1938 – 1943"**. Dalam Majalah PRISMA, No. 8 Agustus 1980. LP3S
- [24] Keesing, .M.R. 1989/1992. **Antropologi Budaya: Suatu Perspektif Kontemporer (Jilid I-II)**. Jakarta Erlangga.
- [25] Mansoben, Johz. R. 2004. **Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya**. Jakarta. LIPI Jakarta.
- [26] Petocz, Ronald, G. 1987. **Konsevasi Alam dan Pembangunan Di Irian Jaya**. Penerbit Pustaka Grafitipers. Jakarta
- [27] La Achmady and Jurg Schneider, 1995. **Tuber Crops in Irian Jaya : Diversity and the Need for Conservation**. International Workshop : Indigenous Knowladge in Conservation of Crop Genetic Resources. International Potato Center (CIP) and Central Research Institute for Food Crops (CRIFC).
- [28] Boelaars, J. 1983 **Manusia Irian : Dahulu, Sekarang dan Masa Depan**. Jakarta, PT.Gramedia.
- [29] BAPPEDA, Pemerintah Provinsi Papua dan United Nation Development Program (UNDP), 2005. **Sintese Kapasitas Pembangunan Papua**. Final Draft
- [30] La Achmady, 1988. **Ubi Jalar, Jenis Kultivar dan Sistem Pembudidayaannya di Lembah Baliem. Kabupaten Jayawijaya**. In Proseding Seminar Ubi-Ubian Irian Jaya, 27-29 Juli 1988 di Fakultas Pertanian UNCEN Manokwari.
- [31] Giyai, Benny. 2007. **Kepercayaan Cargo Di Papua**, Sekolah Tinggi Fajar Timur. Abepura-Jayapura. Papua
- [32] La Achmady, 2019. **"Kekhususan" Otonomi Khusus Papua**. Karya Ilmiah. (sedang dalam proses ekspose di jurnal). Pusat Studi Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan di Tanah Papua. IPDN Kampus Papua. Jayapura – Papua.
- [33] Prakarsa, 2018. **Kemiskinan Di Papua Paling Parah**. [www.prakarsa.com](http://www.prakarsa.com). diunduh tanggal 19 Juli; jam 21.10 WIT.

- [34] Poli, W.I.M. dkk 2006. **Modal Dasar Pembangunan.** Hasanuddin University Press. Makassar. Sulawesi Selatan.
- [35] Fauzi, Noer. Dkk. 2000. **Otonomi Daerah dan Sengketa Tanah.** Lapera Pustaka Utama. Yogyakarta.