

# **MOBILITAS PENDUDUK DI PERBATASAN PAPUA - PNG**

**SEBUAH PELUANG DAN TANTANGAN**

**Penulis:**

**Suko Bandiyono  
Aswatini Raharto  
Eniarti Djohan  
Herry Yogaswara  
Sri Hargiono**

**Pusat Penelitian Kependudukan  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI)**

Bandiyono, Suko, et al. **Mobilitas Penduduk Di Perbatasan Papua - PNG : Sebuah Peluang dan Tantangan / Suko Bandiyono - Jakarta.**

PPK-LIPI, 2004. xv, 153 hlm; 14 x 21 cm;

Bibliografi: hlm 147-153;

ISBN 979-8553-50-01, ISBN 979-8553-50-0;

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia -

Pusat Penelitian Kependudukan

1. **Mobilitas Penduduk**

2. **Bandiyono, Suko.**

## **Mobilitas Penduduk Di Perbatasan Papua - PNG Sebuah Peluang Dan Tantangan**

**Penyunting:** Suko Bandiyono.

**Penulis:** Suko Bandiyono, Aswatini Raharto, Eniarti Djohan,  
Herry Yogaswara, Sri Hargiono

**ii**

**Desain sampul:** Astanto Sofianto.

**Tata letak:** Sutarno.

**Foto sampul depan:**

Lith. Drukkerij van Seyffardt's Boekhandel te Amsterdam. 1893.

**Foto sampul belakang:**

Your Guide Book, Irian Jaya Province, Regional Office of The Department of Tourism, Post and Telecommunication of Irian Jaya. 1997/1998.

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang.

Diterbitkan oleh Bridge Publishing bekerjasama dengan Pusat Penelitian Kependudukan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK -LIPI).

## KATA PENGANTAR

Barangkali Presiden Soekarno sesungguhnya mewujudkan keyakinan politiknya ketika ia mengeluarkan dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yang menyatakan bahwa Indonesia “kembali ke UUD 1945”. Maka Dewan Konstituante hasil pilihan rakyat dalam Pemilu 1955 pun dinyatakan bubar. Kembali ke UUD 1945 berarti Presiden tidak lagi hanya Kepala Negara, tetapi juga Kepala Pemerintahan. Dengan dekrit ini maka, seperti dikatakan berkali-kali oleh Presiden Soekarno, Indonesia kembali “mendapatkan revolusinya” dan “kepribadian nasional”nya. Karena itulah, ia lebih suka menyebut dirinya sebagai “Pemimpin Besar Revolusi” dan “Penyambung Lidah Rakyat”. Tetapi, entah disadarinya atau tidak, dengan keluarnya dekrit tanggal 5 Juli itu, Presiden Soekarno bukan saja mengakhiri periode “demokrasi parlementer”, yang dikatakan kebarat-baratan dan tak sesuai dengan “kepribadian nasional”, ia juga mendirikan sebuah rejim. Maka kita pun bisa mencatat bahwa rejim Demokrasi Terpimpin dimulai ketika dekrit dikeluarkan. Sejak itu semacam oligarki politik telah terbentuk di sekitar sang penguasa, yang tidak memerlukan dukungan parlemen yang dipilih rakyat. Dan, ketika akhirnya, Demokrasi Terpimpin digantikan oleh Orde Baru, di bawah Jenderal Soeharto kita bisa juga mencatat bahwa rejim kedua, yang juga membayangkan suasana oligarki, dalam sejarah Indonesia secara formal lahir pada tanggal 11 Maret 1967 ketika Jenderal Soeharto resmi dipilih oleh MPRS sebagai Acting Presiden.

Meskipun Orde Baru menamakan Demokrasi Terpimpin sebagai Orde Lama, kedua rejim itu mempunyai beberapa persamaan yang penting. Di samping sifat oligarkis yang diperlihatkan keduanya, kedua rejim ini cenderung untuk memperlakukan kehadiran negara modern sebagai perwujudan

kebudayaan. Maka dikatakanlah bahwa Indonesia adalah warisan nenek moyang yang harus kita lestarikan dan karena itu sistem politiknya haruslah sesuai dengan “kepribadian nasional” (kata Soekarno) atau “jati diri bangsa” (kata Soeharto). Dalam sistem wacana yang diperkenalkan maka negara terutama dilihat sebagai kelembagaan dari keharusan “nilai-nilai luhur bangsa”, bukannya sebagai organisasi kekuasaan yang harus menjalankan keharusan hukum dan perundangan. Karena itulah negara juga dikatakan sebagai “negara kekeluargaan”, dan sebagainya.

Ketika sistem wacana ini diwujudkan dalam realitas politik, kemungkinan lahirnya dan berkembangnya sistem kekuasaan yang otoriter dan sentralistik telah dengan mudah bisa diperkirakan. Bukankah negara ini dianggap sebagai warisan nenek moyang ? Kalau begitu sentralisasi kekuasaan adalah hal yang masuk akal saja. Demokrasi dalam “negara” nenek moyang itu hanya mungkin terdapat di tingkat organisasi kekuasaan yang terendah, yaitu desa. Kerajaan yang bersifat supra-desa selalu bersifat otoriter. Tetapi bagaimanakah dengan wacana yang mengatakan bahwa Indonesia adalah sebuah “negara kekeluargaan” ? Dari sudut pandangan ekonomi tentu saja hal ini bisa diartikan sebagai hasrat untuk membina sistem perekonomian yang adil dan merata. Tetapi sebagai bagian dari wacana politik maka kesimpulan akhir dari sistem kekeluargaan ialah, terpusatnya kekuasaan. Bukankah dalam sistem keluarga yang diwarisi dari nenek moyang itu, kata sang ayah adalah kata yang terakhir ? Sistem kekeluargaan dalam konteks kenegaraan tak kurang dari sistem patrimonial. Begitulah, kalau wacana politik yang diperkenalkan dan dibina oleh kedua rezim ini selama hampir empat puluh tahun dikaji ulang maka bolehlah dikatakan bahwa sistem wacana politik Indonesia mempunyai sifat ambivalen, mendua, yang tak mudah diselesaikan. Masalahnya bertambah berat karena wacana yang memperlakukan negara sebagai realitas kultural, yang dikuasai oleh nilai-nilai luhur yang diwarisi dari nenek moyang, harus mewujudkan dirinya dalam konstelasi realitas politik yang modern dan internasional. Dalam situasi ini maka berbagai situasi dilematis tak mudah teratasi.

Masalah wilayah perbatasan adalah sebuah contoh yang konkrit. Warisan apakah yang bisa didapatkan dari nenek moyang tentang soal wilayah perbatasan ini? Bahkan sejarah pergerakan kebangsaan kita yang penuh idealisme tentang “kemajuan bangsa”, “keadilan sosial”, “demokrasi” dan sebagainya tidak mengajarkan apa-apa tentang masalah wilayah perbatasan. Jika para *founding fathers* negara ini baru menyadari akan perlunya menentukan negara yang akan didirikan di bulan-bulan terakhir menjelang Proklamasi Kemerdekaan, maka “nenek moyang” kita dulu sama sekali tak mempunyai konsep apa-apa tentang wilayah perbatasan. Kekuasaan tradisional tidak terletak pada penguasaan wilayah, tetapi penguasaan tenaga kerja atau kaula. Jadi kaula di suatu tempat telah dikuasai atau mengakui kekuasaan sang raja, maka itulah wilayah kekuasaannya. Bukankah hal yang aneh jika sang raja menginginkan semua kaula di daerah tertentu dipindahkan ke tempat lain, dan tak peduli lagi dengan daerah yang telah ditinggalkan itu. Besar kecil kekuasaan penguasa daerah juga ditentukan oleh jumlah kaula yang boleh dikuasainya.

Dalam pemikiran politik tradisional pun wilayah perbatasan itu tak mempunyai tempat. Soalnya ialah dalam pemikiran politik kerajaan tradisional kita, terutama Jawa, tentu saja, kraton dan sekitarnya adalah pusat segala-galanya. Barulah sesudah itu wilayah lain dan kemudian wilayah yang disebut *mancanegara* dan akhirnya tentu saja negeri asing, yang secara kultural dianggap aneh. Fakta bahwa kita adalah wilayah kepulauan tentu saja semakin memperkuat asumsi tradisional tentang kewilayahan ini. Negeri lain bukan saja “asing” tetapi juga berada “di seberang”. Sekarang cobalah terapkan pemikiran seperti ini ke dalam konteks negara modern. Maka apakah yang didapatkan kalau bukan kekakuan bahkan ketimpangan dalam sistem perilaku politik dan administrasi pemerintahan. Masalahnya ialah “perbatasan wilayah” dari negara modern, bukanlah ditentukan oleh kenyataan geografis atau kependudukan, tetapi hasil dari perjanjian politik. Kenyataan geografis - gunung, laut, sungai dan lembah - mungkin menjadi bahan pertimbangan, tetapi perjanjianlah yang memastikannya. Ikatan-ikatan politik tradisional dan kenyataan antropologis

mungkin sekali dipertimbangkan tetapi lagi-lagi pertimbangan atau keharusan politik atau militerlah yang menentukan kata dan keputusan akhir. Jadi ketika akhirnya - setelah lebih dulu berangan-angan untuk menjadikan seluruh kepulauan Indonesia sebagai bagian dari NKRI (termasuk seluruh Kalimantan dan seluruh Timor) - negara yang baru diproklamasikan itu menentukan bahwa wilayahnya adalah bekas Hindia Belanda dulu, maka ini artinya Indonesia secara resmi hasil perjanjian politik yang dibuat Belanda dengan kekuatan kolonial lainnya. Karena itu jangan heran kalau Timor Portugis, berada di tengah-tengah wilayah negara Indonesia. Janganlah merasa aneh kalau mengetahui bahwa secuil dari wilayah kekuasaan Timor Portugis itu berada di tengah (meskipun di pantai) Timor Barat, yang merupakan lokasi pusat pemerintahan Propinsi Nusa Tenggara Timur. Tetapi itulah hasil perjanjian politik dari dua kekuasaan kolonial. Inilah pula realitas politik dari negara modern. Walaupun begitu, memang masuk akal juga kalau Orde Baru, yang mengatakan diri sebagai penyambung tradisi nenek moyang, melihat kehadiran Timor Portugis sebagai sebagai sesuatu yang secara kultural tidak wajar. Hanya saja ketika pandangan atas ketidakwajaran kultural ini diterjemahkan ke dalam tindakan politik dan militer, maka Indonesia pun menjadi cercaan dunia internasional, yang bertolak dari kewajaran politik modern.

vi

Kecenderungan pemikiran tradisional dalam politik kewilayahan bukan saja menyebabkan pemerintah lebih sibuk mengurus wilayah di lingkungan dan di sekitar pusat pemerintahan, tetapi juga kurang memperhatikan wilayah yang lebih jauh dari pusat dan praktis melupakan daerah perbatasan. Pergolakan daerah yang terjadi sejak awal 1950-an dan terus berlanjut sampai dengan dikeluarkannya UU 22/1999 dan 25/1999 - dengan membawa masalah baru, tentu saja - adalah pengalaman sejarah yang tak bisa dilupakan begitu saja. Tetapi bagaimana dengan wilayah perbatasan ? Meskipun berdasarkan perjanjian Belanda-Inggris claim Indonesia atas pulau-pulau kecil Sipadan dan Ligitan cukup kuat, tetapi Mahkamah Internasional memutuskan bahwa kedua pulau di perbatasan itu syah menjadi milik Malaysia. Selama puluhan tahun pemerintah pusat, yang menganggap dirinya sebagai pewaris

nenek moyang, membiarkan pulau-pulau tersebut sebagai kenyataan geografis belaka, bahkan sempat terlupakan dalam peta resmi. Kisah kedua pulau boleh dianggap sebagai kasus klasik dari ketidakhirauan pusat terhadap wilayah perbatasan. Bukankah menurut pemikiran politik nenek moyang kedua pulau itu berada di ujung terjauh dari *mancanegara* dan terdekat dari *sabrang*? Ketika kedua pulau dinyatakan hak Malaysia, barulah para elit politik merasa terhina dan segala macam.

Sistem politik modern tidak sempurna, tetapi tidak tergantung pada claim-claim kultural yang serba relatif dan kabur. Karena itulah, memaksakan pemikiran tradisional dalam masalah perbatasan bukan saja ahistoris - seakan-akan Indonesia adalah warisan, bukannya hasil perjuangan - tetapi juga bisa mengundang konflik. Ketika Kabinet Djuanda (1958) mengumumkan claim yang menyatakan bahwa laut sejauh 12 mil dari pantai Indonesia (pulau terjauh) sebagai batas wilayah Indonesia dan kemudian dirumuskan sebagai "Wawasan Nusantara", negara kita baru menyelesaikan sikap terhadap batas perairan Nusantara. Tetapi diperlukan sekian lama sebelum wawasan Nusantara diterima masyarakat internasional. Meskipun demikian penjualan pasir dan tanah di kepulauan Riau yang terletak di wilayah perbatasan untuk keperluan reklamasi Singapura bukan saja mengakibatkan hilangnya pulau-pulau kecil dari peta - karena telah kehilangan tanah yang menyangganya - tetapi juga menimbulkan masalah tentang batas teritorial Indonesia dan, juga Singapura. Sedangkan wilayah perbatasan di darat, seperti antara Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur dengan Malaysia Timur (Serawak dan Sabah) dan antara Papua/Irian Jaya dengan Papua New Guinea (Nugini) masih cukup rawan. Kerawanannya tidaklah terutama terletak pada ketidakpastian dalam perjanjian politik yang telah sekian lama dipatrikan, tetapi pada dinamika dari kedua belah wilayah perbatasan itu.

vii

Pertama, kita akan selalu berhadapan psikologi-sosial dari wilayah perbatasan, yang dirumuskan dalam pepatah Inggris, "Padang rumput di sebelah pagar selalu tampak lebih hijau". Dengan kata lain, negara tetangga sering dianggap lebih menjanjikan secara

ekonomis dari negeri sendiri. Kedua, wilayah perbatasan dalam pemikiran yang tradisional dan sentralistis terlalu jauh untuk dijangkau, sedangkan bagi negara tetangga wilayah perbatasannya adalah bagian integral dari dirinya. Siapapun yang pernah mengunjungi wilayah perbatasan akan tahu bahwa lebih mudah untuk mendengar radio dan melihat siaran TV negara tetangga. Maka apa yang akan dikatakan, kalau penduduk di daerah perbatasan merasa lebih akrab dengan suasana sosial-politik, bahkan kebudayaan dari negara tetangga? Ketiga, perjanjian politik boleh dikatakan sangat sewenang-wenang, dalam menentukan batas wilayah masing-masing. Salah satu akibatnya ialah penduduk yang berasal dari etnisitas yang sama bisa saja dipecah dengan begitu saja ke dalam dua negara yang bertetangga. Hal ini terjadi dengan suku-suku Dayak di Kalimantan dan dialami pula oleh suku-suku di kedua belah Papua. Keempat, *illegal logging* atau pencurian kayu besar-besaran di wilayah Indonesia adalah berita yang sering menghiasi surat kabar. Pencurian kayu yang sekaligus merusak lingkungan alam, bukan saja menyebabkan kerugian negara sekian miliar rupiah setiap minggu atau hari, batas wilayahpun diberikan makin bergeser ke pihak Indonesia. Dengan kata lain - jika berita ini benar - wilayah Indonesia telah mulai dikurangi.

Sekian banyak permasalahan umum yang bersifat sosial, politik dan ekonomi di wilayah perbatasan yang harus dihadapi. Tetapi perbatasan Irian Jaya/Papua dengan Papua New Guinea (Nugini) mempunyai dimensi tambahan. Jika di tahun 1960-an dan 1970-an perbatasan Kalimantan Barat masih harus menghadapi masalah keamanan, sebagai curahan dari politik *konfrontasi* terhadap Malaysia dan usaha penghancuran unsur-unsur yang dianggap sebagai pendukung G-30S/PKI, sekarang aspek keamanan ini boleh dikatakan telah lama berakhir. Tetapi perbatasan Irian Jaya/Papua masih cukup rawan. Setiap kali OPM melakukan gerakan separatisnya dan setiap kali pula TNI mengadakan operasi untuk menghadapi Organisasi Papua Merdeka ini, penduduk di wilayah perbatasan terkena getahnya. Kalau telah begini, mereka akan melarikan diri keseberang, ke negara tetangga. Hal ini dimungkinkan karena mereka yang berada di seberang itu bisa saja

bukan sekadar diikat oleh etnisitas yang sama tetapi juga ikatan kekeluargaan.

Memang jika dibandingkan dengan Dayak di Kalimantan, ikatan etnisitas di Irian Jaya/Papua lebih kompleks. Kompleksitas ini bertambah rumit juga, karena wilayah ini juga dijadikan sebagai wilayah transmigrasi. Kalau telah begini maka bukan saja masalah komunikasi antara pendatang dan penduduk setempat yang menjadi masalah, hak tanah pun menjadi problem yang semakin sensitif. Jika saja penduduk setempat telah mempunyai akte pemilikan tanah, tentu saja masalahnya selesai dengan transaksi biasa. Tentu hal ini hanya bisa dipikirkan terjadi di kota-kota yang telah lama terlibat dengan sistem pemilikan yang disahkan menurut hukum formal. Kalau saja - lagi-lagi suatu pengandaian - penduduk setempat adalah masyarakat petani yang menetap maka soalnya pun bisa juga diselesaikan, meskipun cukup sensitif, dengan ketentuan hukum adat yang relatif telah baku. Dalam masyarakat ini hak-hak pribadi, keluarga, dan komunitas (hak ulayat) telah bisa ditentukan. Tetapi masalahnya menjadi jauh lebih kompleks kalau berhadapan dengan masyarakat yang lebih menggantungkan hidupnya dari perburuan dengan kesadaran hak ulayat suku yang relatif kabur. Jalan pintas, tanpa penghirauan pada kesadaran keadilan masyarakat yang relatif sederhana, hanya memancing kekeruhan sosial yang tak mudah diatasi. *Exposure* yang tak seimbang dari masyarakat setempat tentang hak-hak hukum ini bahkan menambah kompleksitas masalah. Bahwa KKN yang juga merusak baiklah kita pura-pura tak tahu saja, meskipun tak sukar untuk menebak bahwa hal ini tetap merupakan duri dalam penyelesaian masalah hak milik dimanapun juga di negeri kita yang tercinta ini.

Buku ini adalah usaha untuk menelusuri situasi kependudukan di wilayah perbatasan Papua/Papua Nugini. Dari uraian deskriptif dan analisis terhadap situasi di wilayah perbatasan kelihatanlah bahwa sikap tradisional yang menjadikan wilayah perbatasan sebagai daerah pinggiran dalam pertimbangan politik dan ekonomi, adalah kesalahan yang tak bisa lagi ditolerir. Cukup lama *nation-state* Indonesia, yang diperjuangkan dengan darah dan air mata ini, diombang-ambingkan oleh keharusan realitas empirik

untuk memperlakukan negara sebagai sistem kekuasaan yang modern dan oleh sikap konserfatif dan tradisional, yang menjadikannya sebagai warisan nenek moyang yang harus dilestarikan. Buku ini semakin memperkuat argumen, bahwa dalam konteks negara modern menjadikan pusat pemerintahan sebagai tekanan bagi semua aktivitas sosial-politik dan ekonomi, dan wilayah perbatasan sebagai tak lebih dari daerah pinggiran, bukan saja bertentangan dengan keharusan konstitusional, tetapi juga *common sense* dari sebuah negara modern.

Jakarta, 23 Agustus 2004

Prof. Dr. Taufik Abdullah

x

---

# DAFTAR ISI

	halaman
KATA PENGANTAR _____	iii
DAFTAR ISI _____	xi
DAFTAR TABEL _____	xiv
DAFTAR PETA DAN GAMBAR _____	xv
<b>BAB I</b>	
PENDAHULUAN _____	1
Latar Belakang _____	1
Tujuan dan Ruang Lingkup Penelitian _____	4
Metodologi Penelitian _____	5
<b>BAB II</b>	
PERBATASAN INDONESIA - PAPUA NEW GUINEA (PNG) _____	7
Kebijakan Hubungan Perbatasan _____	7
Masalah Perbatasan _____	11
<b>BAB III</b>	
DAERAH PERBATASAN JAYAPURA _____	15
Geografi dan Sumber Daya Alam _____	15
Sosial-Budaya _____	19
Konsep Tapal Batas _____	20
Suku-Suku Di Perbatasan _____	25
Bahasa _____	28
Mata Pencaharian Hidup _____	30
Hubungan Kekerabatan _____	35
Sosial-Ekonomi _____	37

## **BAB IV**

<b>MASALAH PERTANAHAN</b> _____	41
Konteks Sejarah _____	41
Konteks Sosial Budaya _____	45
Peta Persoalan Tanah di Papua _____	46
Masalah Tanah di Daerah Perbatasan _____	48
Masalah Sertifikasi Tanah Adat dan Perbedaan Hukum Negara _____	51
Konversi Tanah Adat _____	52
Perbedaan Hukum Dua Negara _____	54
Persoalan Struktural Tanah _____	55

## **BAB V**

<b>PEMBANGUNAN SEKTORAL</b> _____	57
Permasalahan Dalam Pembangunan di Daerah Perbatasan Jayapura _____	58
Pembangunan Sektoral di Daerah Perbatasan Indonesia - PNG di Jayapura _____	60
Kendala-Kendala Dalam Pelaksanaan Pembangunan di Daerah Perbatasan Jayapura _____	68
Transmigrasi _____	73

*xii*

## **BAB VI**

<b>MOBILITAS PENDUDUK DAN PEMBANGUNAN DI DAERAH PERBATASAN</b> _____	79
Mobilitas Penduduk di Daerah Perbatasan _____	80
Mobilitas Internasional Penduduk Daerah Perbatasan Republik Indonesia dan PNG di Daerah Jayapura _____	81
Mobilitas Internasional Penduduk Daerah Perbatasan Dengan Alasan Politik _____	87
Migrasi Internal dan Pembangunan Daerah Perbatasan Jayapura _____	90

## **BAB VII**

<b>KASUS DAERAH SKOU</b> _____	95
Setting Daerah _____	95

Sejarah dan Kejadian Penting _____	100
Pranata Sosial _____	104
Lembaga Adat _____	105
Lembaga Gereja _____	107
Strategi Gereja Terhadap Masalah Perbatasan _____	112
Lembaga Pemerintahan _____	113
Orang Skou Dalam Perubahan _____	114
<b>BAB VIII</b>	
<b>DISKUSI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN _____</b>	<b>137</b>
Diskusi _____	137
Masalah Pokok dan Implikasi Kebijakan _____	142
<b>DAFTAR PUSTAKA _____</b>	<b>147</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Suku Bangsa Dominan di Daerah Perbatasan Jayapura _____	27
Tabel 5.2	Potensi Lahan untuk Transmigrasi di Papua. 1996_	75
Tabel 5.3	Jumlah Transmigran di Kabupaten Jayapura, 1996	76
Tabel 6.1	Jumlah Pelintas Batas dari PNG ke Indonesia dan Sebaliknya di Beberapa Pos Penjagaan dan Pos Imigrasi di Daerah Jayapura Tahun 1994/1995 ____	82
Tabel 7.1	Penduduk yang Melakukan Mobilitas Lintas Batas dari PNG ke Indonesia Di Daerah Jayapura (Tahun 1992-1996) _____	132
Tabel 7.2	Penduduk yang Melakukan Mobilitas Lintas Batas dari Indonesia ke PNG di Daerah Jayapura (tahun 1996) _____	133

## DAFTAR PETA DAN GAMBAR

- Gambar 1. Peta Korespondensi Wilayah Kecamatan dan Desa Perbatasan RI dengan Wilayah Perbatasan 'Census Division' PNG \_\_\_\_\_ 23
- Gambar 2. Status Tanah Menurut UU No.5 Tahun 1960 (UUPA) \_\_\_\_\_ 54
- Gambar 3. Sejarah Metodologi Masyarakat Skou \_\_\_\_\_ 101



# BAB I

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang



Propinsi Irian Jaya yang sekarang disebut Papua terletak pada kawasan paling timur dari negara Indonesia yang berbatasan langsung dengan negara Papua New Guinea (PNG). Wilayah perbatasan darat Indonesia -PNG tersebut memanjang dari utara ke selatan memotong tengah pulau Papua sepanjang hampir 800 km. Wilayah perbatasan secara umum letaknya terisolir dari konsep tata ruang nasional. Wilayah perbatasan Indonesia - PNG seperti halnya wilayah perbatasan internasional yang lain sering terjadi berbagai masalah, karena terjadinya perbedaan kepentingan.

Sepanjang wilayah perbatasan Indonesia - PNG telah dihuni penduduk yang tinggal di 36 desa perbatasan pada lini I. Desa perbatasan yang terletak paling utara yaitu Skou Mabo, Skou Sae dan Skou Yambe. Penduduk yang tinggal di daerah pedesaan perbatasan tersebut jumlahnya relatif kecil (24 ribu jiwa) dan sebagian besar hidup dalam kemiskinan pada daerah yang terisolir. Keterisoliran kehidupan penduduk perbatasan terutama sangat dipengaruhi oleh kondisi geografi. Topografi sepanjang jalur perbatasan bagian tengah umumnya kasar dan tertutup oleh hutan primer. Di ujung bagian utara yaitu pada aliran S. Tami adalah dataran

rendah dan perbukitan. Adapun di perbatasan bagian selatan juga merupakan dataran rendah yang ditutupi vegetasi menyerupai tumbuhan di Australia. Penduduk asli perbatasan kendati berbedabeda dalam banyak suku bangsa dan bahasa namun mereka mempunyai kesamaan sebagai ras Melanesoid. Keadaan yang sama juga terjadi di daerah perbatasan yang masuk wilayah negara PNG. Karena itu penduduk desa-desa perbatasan Indonesia dengan penduduk desa-desa di PNG juga mempunyai kesamaan suku bangsa dan bahasa. Kendati mereka adalah “satu keluarga” karena mempunyai hubungan etnis dan budaya namun telah terpisah menurut konsep negara. Ini berarti bahwa situasi perbatasan berkaitan erat dengan latar belakang sejarah.

Penduduk perbatasan Indonesia mempunyai hubungan tradisional dan kebiasaan dengan penduduk perbatasan di PNG. Sebelum ada konsep negara hubungan tersebut tidak menimbulkan masalah dan setelah itu kegiatan pelintas batas telah diatur secara formal sehingga telah membatasi mobilitas pelintas batas. Pelintas batas tersebut tentunya terkait dengan sosial-budaya masyarakat setempat. Pemahaman tentang hal ini yang masih sedikit diketahui akan dikemukakan pada Bab III dan Bab VI pada buku ini.

2

Salah satu masalah perbatasan Indonesia-PNG adalah tentang mobilitas penduduk. Untuk dapat mengantisipasi pembangunan di daerah perbatasan tidak lepas perlunya memahami tentang pola, determinan dan proses mobilitas penduduk. Mobilitas penduduk pada dasarnya adalah proses perubahan yang respon terhadap perbedaan kondisi di suatu wilayah. Karena itu mobilitas penduduk dapat mempengaruhi berbagai aspek kehidupan. Persoalan di daerah perbatasan menjadi lebih beragam tidak sekedar mobilitas tradisional namun antara lain diwarnai oleh masuknya program transmigrasi dan migran spontan di daerah tersebut dan banyaknya pelintas batas tidak resmi (*illegal movers*) ke PNG yang sebagian adalah pengungsi (*refugee*). Selain itu daerah perbatasan tersebut juga merupakan tempat pelintasan barang, informasi dan ide-ide. Karena daerah ini merupakan tempat bertemunya berbagai pengaruh baik legal maupun illegal, maka daerah ini merupakan “zona rawan” yang terkait dengan

masalah - masalah politik, keamanan, ekonomi, sosial dan kependudukan. Hal ini tentunya telah menimbulkan dampak baik positif maupun negatif terhadap penduduk di daerah perbatasan. Permasalahan juga dapat bersifat regional dan internasional.

Untuk mengatasi berbagai masalah perbatasan yang menyangkut hubungan bilateral Indonesia dengan PNG telah ada kesepakatan kerjasama yang tertuang pada "*Basic Agreements*" dan "*Special Arrangements*". Bagaimana isi pokok dari persetujuan dalam kaitannya dengan mobilitas penduduk akan dikemukakan dalam penelitian ini.

Upaya untuk meningkatkan ketahanan di daerah perbatasan, di samping melakukan kerjasama dengan PNG dalam mengatasi masalah hubungan antara negara, pemerintah daerah terus melakukan pembangunan. Bentuk program pembangunan daerah perbatasan antara lain pembuatan jalan trans Papua, transmigrasi dan Inpres Desa Tertinggal. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu untuk menjaga keamanan daerah perbatasan telah ditempatkan pos-militer. Namun demikian untuk perbaikan kondisi sosial-ekonomi masyarakat masih mengalami banyak kendala yang berat antara lain terkait dengan kondisi geografi, kualitas penduduk, dan aparat pemerintah.

3

Fenomena mobilitas yang terkait erat dengan kehidupan penduduk dan pembangunan di daerah perbatasan tersebut merupakan isu pokok yang diteliti, karena beberapa alasan :

1. Persoalan hubungan Indonesia - PNG yang terkait dengan mobilitas penduduk perbatasan memerlukan pemahaman.
2. Pembangunan yang terjadi di daerah perbatasan dan kehidupan penduduk perlu kajian yang berwawasan ketahanan.
3. Sampai saat ini kehidupan penduduk daerah perbatasan yang umumnya masih terbelakang, perlu pemikiran strategi pembangunan yang lebih khusus.

4. Kajian mengenai daerah perbatasan di Papua masih sangat terbatas hingga perlu melakukan berbagai studi.

## **Tujuan dan Ruang Lingkup Penelitian**

Tujuan umum studi yang dilakukan oleh PPT -LIPI pada kurun waktu 1995-1997 adalah mencari strategi penanganan masalah mobilitas penduduk dalam konteks kehidupan penduduk dan pembangunan daerah perbatasan. Karena itu studi ini merupakan masukan bagi pemerhati masalah perbatasan khususnya pengambil keputusan.

Untuk mencapai tujuan akhir penelitian tersebut telah dilakukan tahapan penelitian sebagai berikut:

Tahap pertama : Mendeskripsikan pola dan determinan mobilitas penduduk. Tahap ini merupakan pemahaman tentang mobilitas di daerah perbatasan dalam konteks masyarakat setempat. Penelitian telah dilakukan pada tahun 1995.

4 Tahap kedua: Mendeskripsikan potensi dan isu pembangunan daerah perbatasan dalam konteks mobilitas penduduk. Karena ada persoalan keterbatasan waktu penelitian maka daerah penelitian lebih diarahkan di Jayapura dan telah melakukan studi mikro di daerah Skou pada bulan Agustus 1996.

Tahap ketiga: Pada tahap ini akan dirangkum hasil studi sebelumnya dan sekaligus akan menyusun strategi kebijakan untuk mengatasi masalah perbatasan.

Buku hasil penelitian ini merupakan tahap ketiga guna memperoleh gambaran tentang :

1. Hubungan Indonesia-PNG dalam kaitannya dengan persoalan perbatasan.

2. Keadaan daerah perbatasan yang lebih difokuskan pada daerah Jayapura.
3. Kehidupan sosial budaya dan mobilitas penduduk masyarakat perbatasan studi kasus di Skou.

## Metodologi Penelitian

Untuk mencapai tujuan yang cenderung ingin memahami tingkah laku mobilitas penduduk dalam konteks daerah perbatasan, penelitian ini telah menggunakan pendekatan fenomenologi yang lazim disebut metode kualitatif. Dengan sendirinya metode ini telah menunjuk kepada prosedur penelitian yang menghasilkan data kualitatif. Pendekatan ini telah mengarah untuk mengungkapkan keadaan dan tingkah laku penduduk baik sebagai kelompok maupun sebagai individu. Pendekatan yang dipilih adalah wawancara mendalam yang tersusun secara inklusif dan pemanfaatan data sekunder berupa dokumen-dokumen dan publikasi-publikasi.

Wawancara dan diskusi untuk memperoleh data primer kualitatif dilakukan dengan:

- a. informan kunci di tiga desa penelitian, antara lain kepala desa, *ondoafi*, mantan kepala desa, pendeta, pegawai-pegawai dan penduduk biasa;
- b. informan kunci pada tingkat yang lebih luas yaitu pejabat-pejabat yang terkait dengan pembangunan daerah perbatasan;
- c. tokoh-tokoh dari lembaga swadaya masyarakat;
- d. para pakar dilingkungan Universitas Cenderawasih;
- e. pemuka Agama Katholik dan Protestan.

Arah jalannya wawancara dan diskusi telah dipandu oleh butir-butir pemikiran yang terkait dengan tujuan penelitian. Baik data primer maupun data sekunder yang dikumpulkan guna digunakan untuk mendeskripsikan keadaan daerah, pembangunan dan tingkah

laku mobilitas. Kendala yang dihadapi pada saat pengumpulan data adalah keterbatasan waktu penelitian.

Tiga desa penelitian yaitu Skou Sae, Skou Mabo dan Skou Yambe telah dipilih sebagai obyek penelitian mikro berdasarkan pertimbangan:

- 1) desa tersebut berada di daerah perbatasan dan tergolong desa miskin;
- 2) desa tersebut relatif banyak menerima intervensi pembangunan berupa proyek-proyek pemerintah;
- 3) desa tersebut merupakan salah satu pintu masuk keluarnya mobilitas penduduk dan barang dari dan ke PNG;
- 4) dan desa tersebut pada masa mendatang akan mengalami pengaruh eksternal yang lebih kuat karena berada di jalur lalu lintas Jayapura-Vanimo di PNG.

## BAB II

### PERBATASAN

# INDONESIA - PAPUA NEW GUINEA (PNG)



Indonesia, khususnya Propinsi Papua terdapat daerah perbatasan dengan negara PNG. Perbatasan adalah suatu zone atau suatu garis yang sering menjadi ajang timbulnya konflik. Daerah perbatasan merupakan tempat pelintas batas penduduk, barang dan berbagai informasi. Konflik terjadi karena perbedaan pandangan dan kepentingan yang menyangkut aspek sosial, eko-

7

nomi, politik dan ketahanan/keamanan. Masalah perbatasan jarang dapat diselesaikan yang dapat memuaskan ke dua belah pihak dan biasanya akan timbul masalah lain. Penyelesaian masalah perbatasan bahkan terjadi “kesepakatan untuk tidak sepakat” terhadap sesuatu masalah. Kendati penduduk asli Papua dan penduduk asli PNG hidup dalam satu pulau dan kesamaan etnik sebagai orang Melanesia, namun mereka hidup dalam negara yang berbeda.

Tujuan dan bab ini adalah untuk menerangkan tentang permasalahan perbatasan dan latar belakang kebijakan hubungan perbatasan.

### **Kebijakan Hubungan Perbatasan**

Kurang lebih tiga setengah abad kerajaan Belanda berusaha menduduki bumi nusantara dari Sabang sampai Marauke, yang

dilanjutkan dengan penjajahan Jepang selama 3 tahun. Dalam tahun 1945 rakyat Indonesia berhasil mengusir penjajah Jepang dan menyatakan sebagai negara republik. Hal ini berarti bahwa semua daerah jajahan Hindia Belanda yang direbut Jepang menjadi wilayah Republik Indonesia. Dalam kenyataan Belanda belum menyerahkan sebagian wilayah yaitu Papua Barat. Baru pada tahun 1963 dan resminya tahun 1969 Papua Barat dapat menjadi bagian Republik Indonesia setelah mengalami perjuangan militer dan politik. Batas paling timur dari wilayah bekas penjajahan Belanda tersebut berada pada garis bujur timur 141°, sesuai dengan almanak 1875 tentang kekuasaan Kesultanan Tidore (Sumardiman, 1992:23). Garis batas dari utara ke selatan tersebut panjangnya 756 km. Sebelum kemerdekaan tahun 1975 PNG masih di bawah kekuasaan Australia. Dalam sejarah daerah PNG pernah dijajah oleh negara Jerman kemudian Inggris. Dalam aspek legal, pada 12 Februari 1973 telah diadakan perjanjian perbatasan antara Indonesia dengan Australia.

Perjanjian tahun 1973 kemudian telah diadakan peninjauan yaitu dengan persetujuan dasar antara Pemerintah RI dan Pemerintah PNG yang ditandatangani pada 17 Desember 1979. Persetujuan tersebut mengenai pengaturan-pengaturan perbatasan. Pengaturan khusus untuk menyelesaikan masalah penduduk perbatasan mulai digarap untuk pertama kali pada tahun 1976 dan baru ditandatangani pada 4 Agustus 1982 di Port Moresby. Hal ini tertuang pada "*Special Arrangements for Traditional and Customary Border Crossing Between the Government of Republic of Indonesia and the Government of Papua New Guinea*".

Persetujuan tahun 1979 kembali ditinjau pada 29 Oktober 1984 dan selanjutnya ditinjau pada 11 April 1990. Persetujuan "*Basic Agreement*" tahun 1990 tersebut ditandatangani di Port Moresby. Presiden Republik Indonesia telah mengeluarkan Kepres no. 39 Tahun 1990 untuk mengesahkan "*Basic Agreement*" tersebut.

Persetujuan dasar tersebut dibuat sebagai titik tolak untuk menentukan kerjasama atas kemauan baik dan saling pengertian antara Indonesia dengan PNG. Kerjasama yang dikembangkan lebih lanjut adalah tentang administrasi dan pembangunan daerah

perbatasan guna memperoleh manfaat untuk penduduk. Hal ini didasarkan bahwa penduduk perbatasan setempat telah mempunyai kebiasaan dan hak-hak tradisional sejak tempo dulu.

Menurut persetujuan dasar tahun 1990 tersebut daerah perbatasan akan terdiri dari Census Divisions untuk PNG dan desa-desa perbatasan untuk Indonesia. Desa-desa perbatasan untuk Indonesia telah ditetapkan sebanyak 73 desa yaitu 36 desa masuk kategori desa lini I dan 47 desa masuk kategori desa lini II pada kecamatan perbatasan. Kecamatan-kecamatan perbatasan tersebut mempunyai luas 54 ribu kilometer persegi. Penentuan daerah perbatasan tersebut lebih dahulu melakukan konsultasi dengan PNG dan bilamana perlu melakukan survai, demarkasi batas dan pemetaan.

Untuk dapat mengimplementasikan persetujuan dasar tersebut telah disetujui untuk membentuk *Joint Border Committee*. Komite perbatasan tersebut akan bertemu paling tidak sekali dalam satu tahun guna merumuskan prosedur dan petunjuk baik untuk kerjasama perbatasan maupun berkaitan dengan usaha untuk mewujudkan hasil persetujuan.

Untuk membantu *Joint Border Committee* telah dibentuk *Border Liaison Meeting*. Bagi Indonesia anggota liaison (penghubung) berasal dari aparat tertentu di Propinsi Papua. Tujuan pertemuan dari liaison adalah:

- 1) Untuk tukar informasi semua kemajuan di daerah perbatasan yang menarik buat kedua pemerintah.
- 2) Memikirkan, merubah atau mengatur praktek pelaksanaan pada tingkat lokal dan kecamatan sebagai pelengkap atas ketetapan persetujuan dasar.
- 3) Melalui *Joint Border Committee*, diinformasikan tentang kemajuan kepentingan daerah perbatasan dan sesuatu yang memerlukan konsultasi sesuai dengan persetujuan.

Bila diperlukan "pertemuan liaison" yang berperan sebagai penghubung tersebut dapat dilakukan, tetapi tidak lebih dari interval tiga bulanan. Pada artikel 4 dari persetujuan dasar tahun 1990 telah

diatur tentang pelintas batas tradisional dan untuk tujuan biasa. Baik Indonesia maupun PNG akan mengakui dan mengizinkan adanya pelintas batas oleh penduduk tradisional dan penduduk perbatasan. Dalam pengertian penduduk perbatasan adalah mereka yang karena kelahiran atau perkawinan tinggal di daerah perbatasan. Dengan pengertian ini penduduk bukan orang Papua seperti orang Jawa yang kawin dengan orang Papua diperbatasan dan berdomisili di daerah perbatasan dapat masuk sebagai pelintas batas tradisional. Perizinan diberikan hanya untuk tujuan kegiatan di daerah perbatasan seperti kontak sosial, upacara-upacara, pemanfaatan lahan (termasuk memancing), kebiasaan berdagang, olah raga dan kegiatan-kegiatan budaya. Dengan demikian izin tersebut hanya untuk kunjungan sementara dan bukan untuk keperluan menetap. Lama kunjungan maksimal 30 hari dan dapat diperpanjang atas persetujuan pejabat perbatasan. Selain itu pelintas batas tradisional juga harus tunduk pada undang-undang dan peraturan karantina dan larangan lain yang masih berlaku.

10

Untuk maksud pelintas batas tersebut di atas tidak diperlukan pengaturan khusus (imigrasi, pabean, karantina dan pemeriksaan kesehatan). Pengaturan khusus hanya berlaku bagi penduduk yang non tradisional (artikel 6). Pelintas batas tradisional cukup dilengkapi kartu identifikasi lintas batas yang untuk wilayah perbatasan Papua lebih dikenal sebagai "kartu merah". Kartu lintas batas berlaku untuk masuk berkali-kali selama jangka waktu 3 tahun. Penertiban kembali kartu perbatasan dibuat oleh pos perbatasan yang sama. Dengan demikian kartu pelintas batas tersebut berlaku sebagai pengganti pasport, visa dan kartu vaksinasi. Kartu merah hanya berlaku bagi warga negara Indonesia yang tinggal di perbatasan dan telah mencapai umur 18 tahun. Apabila mereka pergi secara berombongan diperlukan persyaratan surat keterangan dari desa yang diketahui oleh kantor imigrasi setempat. Sebuah kartu lintas batas langsung mencakup istri dan anak yang berumur di bawah 18 tahun. Hal ini termasuk mereka yang telah kawin walaupun belum berumur 18 tahun.

Dalam artikel 6 telah ditentukan pula pengertian imigran tidak

legal (*illegal immigrants*) yaitu mereka yang tidak masuk pada artikel 4 atau yang diatur sesuai hukum (*the relevant existing laws and regulations*). Karena itu dalam pengertian ini termasuk mereka yang dikategorikan sebagai pengungsi (*refugee*).

Untuk menjaga keamanan perlu dicegah pemanfaatan daerah perbatasan untuk setiap bentuk permusuhan atau kegiatan tidak legal yang menentang negara tetangga. Di daerah perbatasan juga dicegah pemanfaatan untuk pengintaian (*staging*) dan tempat berlindung. Pembangunan konstruksi besar dalam zone 5 kilometer (misalnya jalan, dan jembatan) dapat menarik penduduk dari daerah perbatasan negara lain. Karena itu setiap rencana pembangunan besar tersebut perlu memberitahu lebih dahulu kepada negara tetangga.

Pada artikel 16 dan 17 telah diatur tentang penggunaan dan perlindungan sumberdaya alam (lingkungan). Sumberdaya alam daerah perbatasan dapat dimanfaatkan namun perlu memperhatikan asas pelestarian. Pemerintah harus dapat menjamin bahwa pembangunan pertambangan, industri, kehutanan, pertanian dan pembangunan lainnya, tidak akan menimbulkan polusi negara tetangga. Karena itu upaya pembangunan di daerah perbatasan perlu berkonsultasi lebih dahulu. Selain itu ke dua negara perlu melindungi spesies flora dan fauna setempat agar tidak terjadi kepunahan di daerah perbatasan.

11

Setiap kerusakan akibat dari tindakan negara lain di daerah perbatasan maka negara yang bertanggung jawab akan membayar sebagai kompensasi.

## Masalah Perbatasan

Garis perbatasan (*boundary*) dan zone perbatasan (*border*) Indonesia -PNG, seperti halnya perbatasan internasional yang lain, mempunyai potensi yang dapat menyulut masalah (*flashpoint*). Situasi hubungan Indonesia - PNG mengalami tingkat terendah sekitar tahun 1984. Suhu politik yang panas tersebut berkaitan erat dengan persoalan pelintas batas karena OPM dan karena penempatan

transmigrasi ke Papua dalam jumlah besar. Masalah perbatasan atau ketidaksesuaian dengan negara tetangga pada garis besarnya ada empat terminologi yaitu (Prescott, 1979): (1) masalah teritorial; (2) masalah posisi; (3) masalah fungsional dan (4) masalah sumber daya.

Masalah teritorial muncul apabila suatu negara ingin mendapatkan sebagian dari wilayah yang dianggap atau dikuasai oleh negara tetangga. Sebagai contoh Philipina mengklaim sebagian daerah Sabah. Malaysia mengklaim pulau Legitan di Kalimantan Timur. Sampai saat ini Indonesia dengan PNG tidak muncul masalah teritorial.

*When the border between Indonesia and Papua New Guinea is considered there does not appear to be any likely teritorial claim from eitherside (Prescott, 1979:15).*

Hal ini bisa terjadi karena telah terjadi persetujuan teritorial antara Indonesia dengan Australia pada 12 Februari 1973. Dalam perjanjian tersebut telah dibicarakan tentang batas-batas artifisial dan batas-batas alam. Batas yang disetujui tidak berbeda dengan perjanjian perbatasan pada saat wilayah tersebut masih dalam penjajahan. Batas artifisial dibuat oleh manusia sehingga tidak berkaitan dengan pembagian menurut bentang alam atau budaya. Batas alam dikenal menurut kondisi alam yaitu sungai. Dalam kenyataan nyata batas wilayah daratan adalah garis dari dua meridian dan sungai Fly. Meridian utara dan selatan ditandai dengan pembuatan tugu-tugu perbatasan.

Kendati tidak muncul masalah tuntutan teritorial pada daratan tampaknya situasi pada perairan laut belum jelas. Untuk mengatasi masalah teritorial laut beberapa kali telah diadakan pembicaraan baik dengan Australia maupun dengan PNG.

Masalah posisi perbatasan terjadi apabila tidak terjadi kesepakatan tentang posisi yang pasti. Kadangkala suatu posisi perbatasan berimpit dengan batas budaya atau lanskap fisik yang tidak stabil. Masalah posisi perbatasan Indonesia -PNG hanya terbatas pada posisi sungai Fly sebagai batas internasional. Sungai Fly yang

membentuk meander, kadangkala berubah arah alirannya sehingga tidak cocok untuk digunakan sebagai batas internasional.

Untuk menandai posisi perbatasan daratan telah dibuat 52 pilar batas (14 pilar utama dan 38 pilar sekunder). Dari 52 pilar batas RI-PNG, Indonesia bertanggung jawab untuk memelihara dan membersihkan yang dapat menjadi landasan helikopter. Pembersihan belum dilaksanakan seluruhnya karena alasan keamanan. Untuk melengkapi batas, Indonesia telah membangun suar batas di desa Skou (MMI) dan di MMI4A. Suar tersebut belum berfungsi karena pihak PNG belum membangun suar. Selain itu baik Indonesia maupun PNG akan membangun pilar batas di jalan setapak yang sering dilewati penduduk perbatasan. Penduduk yang tinggal di daerah perbatasan akan didaftar dan akan mengumpulkan dan tukar menukar peta yang dapat menunjukkan letak kelompok tanah yang dikuasai.

Masalah fungsional perbatasan terjadi apabila ada kepentingan nasional dipengaruhi oleh kegiatan perbatasan di negara tetangga. Kegiatan tersebut adalah mobilitas penduduk dan lalu lintas barang, bahkan pemikiran yang melintasi perbatasan. Dalam kenyataan kegiatan pelintas batas baik dari Indonesia ke PNG atau sebaliknya secara tradisional telah terjadi sejak zaman penjajahan. Pelintas batas tradisional pada mulanya sedikit menimbulkan masalah, namun masalah muncul sejak 1962 dan mencapai puncaknya pada tahun 1984, karena banyak orang asal Papua melintas ke PNG bukan karena alasan kebiasaan atau tradisi tetapi karena alasan politik/keamanan. Sejak tahun tersebut diperkirakan ada puluhan ribu penduduk Papua yang menyeberang ke PNG. Pada saat ini sebagian besar dari mereka telah kembali ke Propinsi Papua.

13

Bagi mereka yang menyeberang ke PNG sebagai pelintas batas tidak resmi, sebagian besar ditampung di barak-barak (*camp*) di bawah pengawasan UNHCR. Dalam dasawarsa terakhir mereka banyak yang kembali ke Papua. Masalah mobilitas penduduk dan lalu lintas barang lebih lanjut akan dijelaskan lebih mendalam pada Bab IV.

Eksploitasi sumberdaya di daerah perbatasan kadang kala menimbulkan masalah karena dapat merugikan negara tetangga.

Eksplorasi deposit tembaga-emas di Ok Tedi dapat menimbulkan polusi di daerah aliran sungai yang masuk ke sungai Fly. Program eksploitasi hutan di daerah Sungai Sepik, juga dapat berpengaruh pada peningkatan aliran air permukaan tanah ke daerah yang lebih rendah. Dampak yang ditimbulkan apabila kurang memperhatikan kondisi ekosistem dapat menimbulkan banjir.

## BAB III

### DAERAH PERBATASAN JAYAPURA



Bab tiga (III) ini bertujuan untuk mendeskripsikan gambaran mikro daerah perbatasan Jayapura dilihat dari aspek-aspek geografi, sosial ekonomi dan sosial budaya di masyarakat perbatasan daerah Jayapura. Aspek sosial budaya akan melihat pemahaman masyarakat tentang batas wilayah suku-suku di perbatasan, bahasa, mata pencaharian dan hubungan kekerabatan. Sedangkan aspek sosial ekonomi menggambarkan, hubungan mobilitas penduduk dan perkembangan ekonomi di daerah tersebut.

15

### Geografi dan Sumber Daya Alam

Daerah perbatasan Jayapura secara administratif berada di Kabupaten Jayapura dan Kotamadya Jayapura, tepatnya berada di Kecamatan Senggi, Kecamatan Web, Kecamatan Waris, Kecamatan Arso dan Kecamatan Abepura. Daerah Jayapura mempunyai luas 62.000 kilometer persegi atau 15% dari luas Propinsi Papua. Dari lima kecamatan tersebut hanya satu kecamatan yang mempunyai pantai, yaitu Kecamatan Abepura. Kecamatan Abepura semenjak 1993 telah masuk administratif Kotamadya Jayapura.

Keadaan topografi daerah perbatasan dari daerah pantai Abepura sampai dengan Kecamatan Web cukup bervariasi. Di daerah Abepura sebagian merupakan dataran rendah, yaitu sekitar Koya dan diselingi dengan daerah perbukitan. Dataran rendah di daerah ini diperkirakan luasnya mencapai 100.000 hektar. Dataran rendah tersebut merupakan hasil sedimentasi lumpur yang dibawa oleh sungai-sungai yang mengalir ke arah laut. Kondisi topografi daerah Arso, selain terdapat dataran rendah juga daerah perbukitan. Daerah perbukitan yang mempunyai topografi kasar tersebut terus berlanjut menuju ke arah selatan, yaitu Kecamatan Web. Pegunungan yang bergelombang kasar merupakan rangkaian pegunungan tengah di Papua.

Sebagian besar wilayah perbatasan yang sangat luas tersebut, merupakan hutan primer yang vegetasinya masih sangat lebat. Di dalam hutan tersebut hidup berbagai jenis satwa seperti burung cendrawasih, kasuari, rusa dan sebagainya. Penduduk perbatasan yang jumlahnya sedikit dan hidup terpencar-pencar merupakan bagian dari ekosistem di daerah tersebut. Kehidupan sehari-hari mereka sangat tergantung pada lingkungan alam. Mereka mengambil sagu dan kayu langsung dari hutan. Hutan juga tempat berburu, bahkan pada lokasi tertentu masih dikeramatkan karena merupakan tempat tinggal roh nenek moyangnya, misalnya Gunung Bogor di Wembi. Karena itu setiap kerusakan pada rantai ekosistem sangat mempengaruhi kehidupannya. Di daerah perbatasan Jayapura juga mempunyai potensi sumberdaya alam yang tidak dapat diperbarui. Menurut hasil survei di Kecamatan Abepura, terdapat deposit asbes dan chrom. Deposit emas dan perak terdapat di Senggi dan di Arso (Profil Indonesia, 1992).

Curah hujan di daerah tersebut sangat tinggi, yaitu berkisar 3500-5000 mm/tahun dan hampir tidak terjadi musim kemarau. Jenis tanah di daerah perbatasan sepanjang Arso-Waris adalah podsolik merah-kuning. Jenis tanah ini mudah longsor apalagi topografi yang kasar dan curah hujan yang tinggi. Karena itu jalan trans Papua yang saat ini sudah sampai di Web sering terganggu oleh tanah longsor dan erosi karena aliran air hujan.

Dengan adanya prasarana jalan trans Papua tersebut, telah merangsang timbulnya permukiman di tepi jalan. Diharapkan adanya jalan tersebut dapat menarik investor untuk berusaha di bidang perkebunan dan sebaliknya dapat membuka keterisolasian daerah tersebut. Jalan sekunder dari trans Papua ke arah ke perbatasan PNG baru ada di Skou dan Waris. Keberadaan jalan trans Papua dan lapangan terbang perintis di Web, Senggi dan Waris selain untuk menopang upaya pembangunan sosial-ekonomi masyarakat perbatasan juga untuk meningkatkan keamanan daerah tersebut. Di sepanjang jalan trans Papua telah ditempatkan banvak POS-POS keamanan.

Jumlah penduduk perbatasan di Jayapura relatif rendah. Hal ini nampak dari data statistik penduduk kecamatan perbatasan yang distribusinya pada tahun 1993 sebagai berikut:

1. Senggi 1295 jiwa
2. Web 2829 jiwa
3. Waris 1521 jiwa
4. Arso 30126 jiwa
5. Abepura<sup>1</sup> 30541 jiwa

17

Kecamatan Arso mempunyai jumlah dan tingkat pertumbuhan penduduk yang mencolok karena merupakan daerah transmigrasi PIR Kelapa Sawit. Di daerah ini juga banyak migran spontan terutama datang dari Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara. Jumlah penduduk di desa-desa asli perbatasan masih sangat sedikit, seperti :

1. Desa Skou Sae 289 jiwa
2. Desa Wembi 1584 jiwa
3. Desa Yobanda 206 jiwa

---

<sup>1</sup> Jumlah penduduk di Abepura yang dekat perbatasan yaitu Skou, Koya dan Holte Kamp hanya 6.936 jiwa.

4. Desa Yuruf 387 jiwa
5. Desa Amgotro 457 jiwa
6. Desa Semografi 544 jiwa

Penduduk di desa-desa perbatasan tersebut (kecuali Skou) pada kurun waktu 1984-1988 sebagian telah melakukan mobilitas ke PNG karena terkait dengan persoalan politik dan keamanan. Dalam dasawarsa terakhir ini mereka berangsur-angsur kembali ke desa asalnya, walaupun sebagian masih tinggal di PNG. Mereka yang kembali sebagian telah mendapat bantuan dari Dinas Sosial Tk. I berupa rumah, peralatan rumah, uang dan bahan makanan.

Kualitas penduduk desa-desa perbatasan adalah rendah dilihat dari tingkat pendidikan yang umumnya masih sekolah dasar dan tidak sekolah. Kondisi ini berdampak pada kemampuan baca tulis yang juga terbatas. Kendati pendidikan mereka masih tergolong rendah, namun mampu berkomunikasi dengan bahasa Indonesia. Ini merupakan warisan pendidikan oleh misi gereja dan dalam kehidupan masyarakat terus digunakan.

18

Fasilitas Sekolah Dasar yang ada di daerah perbatasan belum merata untuk tiap desa. Karena itu anak-anak yang ingin sekolah terpaksa harus pergi ke desa lain yang ada sekolah. Dengan adanya sekolah dasar di daerah perdesaan tingkat pendidikan dan kemampuan baca tulis mengalami peningkatan.

Fasilitas kesehatan di daerah juga masih terbatas namun tiap kecamatan telah ada Puskesmas. Tiap Puskesmas melayani desa-desa diwilayahnya. Tenaga dokter tidak tersedia setiap saat. Di Web misalnya dokter dari Jayapura datang ke Puskesmas 2-3 kali setahun dengan pesawat terbang. Penyakit yang dominan adalah masuk kategori espa dan malaria. Desa-desa perbatasan masih tergolong desa miskin dan pada saat ini telah mendapat dana Inpres Desa Tertinggal (IDT). Dana IDT tersebut umumnya digunakan untuk memelihara ternak.

Mata pencaharian penduduk sebagian besar masih menggantungkan pada sumberdaya yang tersedia di alam seperti

sagu dan binatang buruan. Ketersediaan sumberdaya alam di lingkungannya membuat mereka tidak mengalami masalah dalam memenuhi kebutuhan makan. Kegiatan lain adalah bercocok tanam secara sederhana berupa ubi-ubian dan kacang-kacangan. Selain itu mereka juga telah menanam tanaman coklat, kopi dan buah-buahan yang juga masih dikelola secara sederhana. Di Waris bahkan ada keluarga telah mencoba untuk bertanam padi.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa faktor lingkungan alam mempunyai potensi untuk pembangunan wilayah perbatasan. Kendala sarana-prasarana yang ada mulai dikurangi dengan membuat jalan berbatu-batu dan sebagian beraspal walaupun dinilai kurang mempunyai nilai ekonomis, karena jumlah penduduknya masih sangat sedikit dan permukimannya terpecah-pecah. Kondisi ini terutama terjadi untuk daerah Kecamatan Web, Senggi dan Waris. Keadaan ini pula yang menyulitkan upaya-upaya pengembangan prasarana dan sarana sosial di daerah tersebut. Karena itu aparat pemerintah yang jumlahnya terbatas, merasa enggan untuk ditempatkan di daerah perbatasan yang terpencil. Untuk mengatasi persoalan ini, mungkin partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat dan gereja dapat ditingkatkan untuk membantu program-program pembangunan daerah tersebut.

19

## **Sosial - Budaya**

Masyarakat Papua terdiri dari kelompok-kelompok yang mempunyai ciri-ciri budaya, bahasa, dan gaya hidup yang tidak sama antara satu kelompok dengan kelompok lain. Menurut Alfons van Nunen OFM (1994:43), setiap kelompok atau suku paling banyak hanya beranggotakan ribuan orang, bahkan ada yang hanya terdiri dari beberapa orang saja<sup>2</sup>. Keanekaragaman ini membuat orang luar sulit untuk dapat memahami masyarakat Papua sebagai satu

---

<sup>2</sup> Kelompok-kelompok masyarakat ini ada yang disebut dengan istilah 'suku bangsa', 'suku', dan 'orang'. Istilah ini membuat pemahaman kita rancu, bahkan seringkali tertukar dengan nama keret atau clan yang ada dalam suku bangsa tersebut. Ini mungkin karena tercampurnya pemahaman etik (etic view) dengan pemahaman emik (emic view).

kesatuan yang berlaku umum pada masyarakat Papua. Karena itu, dalam studi yang berkaitan dengan masyarakat Papua di perbatasan dirasa perlu untuk memahami kehidupan sosio-budaya yang mengandung pemikiran masyarakat yang ada di dalamnya untuk melangkah ke permasalahan lebih dalam.

Permasalahan sosial-budaya di wilayah perbatasan Jayapura dapat dilihat dari beberapa pemahaman budaya masyarakat pendukungnya, seperti pemahaman tentang konsep batas wilayah; bahasa yang sama; adanya mitologi yang sama sehingga menimbulkan orientasi religi yang sama; hubungan kekerabatan yang telah terbina sebelum konsep negara modern lahir; hubungan perkawinan antar suku melalui pertukaran saudara dalam lingkaran kerabat tertentu yang dikenal dengan tukar kepala'; dan hubungan dalam pengelolaan harta adat'.

Pada bagian ini hanya akan dibahas beberapa permasalahan sosial, yaitu konsep tapal batas, bahasa, suku-suku di perbatasan, mata pencaharian dan hubungan sosial.

### **Konsep Tapal Batas**

Garis batas di Papua dapat dipahami atas dua klasifikasi besar, yaitu (1) batas yang terjadi karena dibuat manusia (*artificial boundaries*), dan (2) batas yang sudah ada secara alamiah (*natural boundaries*). Konsep pertama lebih kepada batas yang dibuat manusia seperti perjanjian-perjanjian yang dibuat oleh kedua negara yang diberi tanda tertentu, seperti tugu, pagar atau tembok. Sedangkan konsep kedua lebih kepada nilai-nilai dan mitologi yang dipercaya dan dianut masyarakat pendukung seperti sungai, gunung, pohon, kepemilikan tanah, dan kesamaan bahasa.

Seerti yang diungkapkan oleh masyarakat Wembi, garis batas dengan PNG adalah Sungai Bewani, tetapi menurut batas negara Sungai Bewani masuk wilayah Indonesia sehingga tugu batas dipasang lewat dari sungai tersebut. Ini juga berlaku di wilayah perbatasan Skou dan Wutung yang menganggap Sungai Tami masuk wilayah adat orang Wutung, sedangkan dilihat dari batas negara masuk wilayah

Indonesia. Pengertian batas ini juga berlaku di antara suku-suku atau klen yang mengikuti garis keturunan patrilineal, dan setiap anggota klen akan mematuhi konsep batas tersebut. Misalnya masyarakat Wembi percaya bahwa Gunung Bogor dan Gunung Segara adalah milik kelompok dari Suku Manem atau *keret* Bogor yang merupakan simbol kehidupan mereka. Daerah ini tidak dapat diganggu, sehingga bila terjadi pengrusakan terhadap wilayah ini dianggap dapat mengganggu kestabilan kelompok dan alam yang dapat mengundang perang. Kasus lain adalah, Muara Tami yang dianggap sebagai 'wilayah adat' orang Skou Sae. Siapa saja yang mengambil ikan atau sumber alam lainnya dari muara itu harus membayar 'denda adat'. Sikap masyarakat Skou Sae ini sering menimbulkan konflik dengan orang Skou Yambe dan Skou Mabo, karena mereka juga merasa mempunyai hak memanfaatkan hasil dari Muara Tami.

Mengacu kepada pemahaman tersebut, garis batas wilayah Propinsi Papua dapat dilihat dari dua pendekatan, yaitu batas administrasi atau wilayah dan batas kultural. Tetapi dengan adanya usaha Pemerintah dalam rangka "taat asas", khusus mengenai pemerintahan desa (UU No.5/1979) batas kultural seringkali sama dengan batas administratif, sehingga kedua pemahaman batas ini dapat dikatakan tumpang tindih. Misalnya wilayah Skou secara kultural terdiri dari tiga kelompok, yaitu Yambe, Mabo dan Sae yang kemudian dijadikan desa dengan nama dari kelompok-kelompok tersebut<sup>3</sup>. Dengan dijadikannya desa maka sistem yang berlaku akan sama dengan struktur desa lain. Perubahan ini menimbulkan permasalahan dalam masyarakat tersebut, terutama yang berkaitan dengan peran

---

<sup>3</sup> Pembagian wilayah Skou tampaknya sejalan dengan sejarah kebudayaan, terutama mengenai keretyang pertamakali datang di Skou yaitu Rollo, Parola dan Lomo. Ketiga keret ini menyebar di Skou Yambe (Rollo), Skou Mabo (Parolla), dan Skou Sae (Lomo) dan paling luas dalam penguasaan tanah. Sekarang pun yang menjadi ondoafi di Skou Yambe dan Skou Sae berasal dari keret tersebut. Skou Mabo tidak berasal dari keret Parola tapi keret Malo. Informasi yang diperoleh, Skou Mabo pernah dipegang keret Parolla dan baru dipegang keret Malo. Kenapa terjadi perubahan tidak diperoleh penjelasan yang jelas. Pembagian wilayah Skou secara pemerintahan sekarang diberi nama Desa Skou Yambe, Desa Skou Mabo dan Desa Skou Sae.

dan fungsi dari kepala suku besar (*ondoafi*) karena adanya pimpinan baru yang disebut kepala desa.

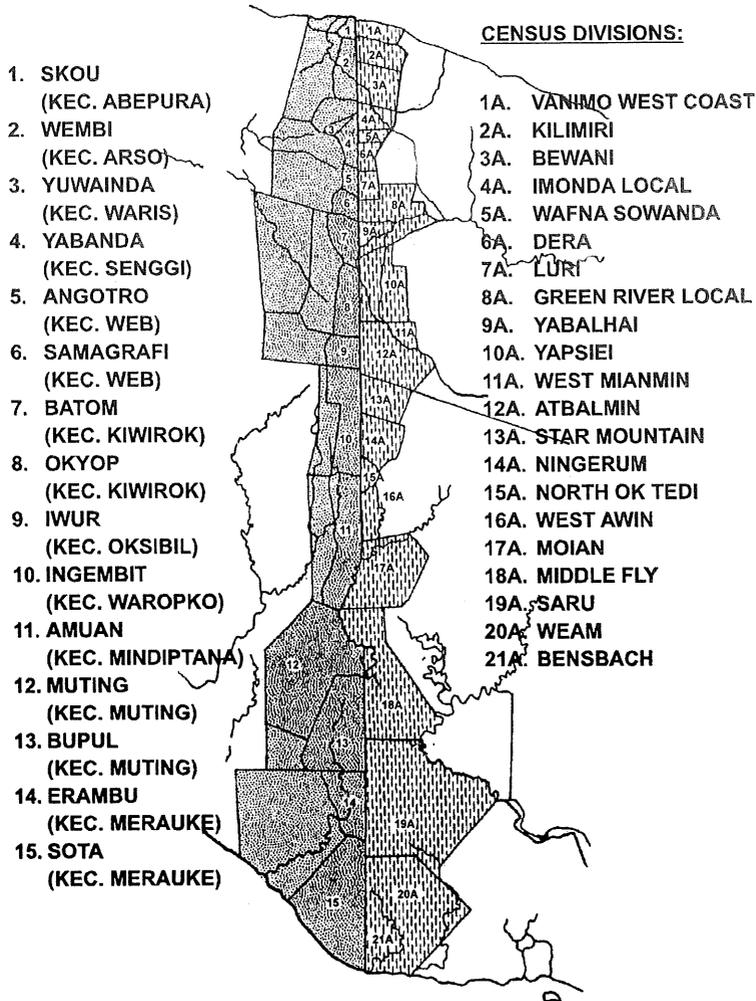
Kotamadya Jayapura<sup>4</sup> baik melalui garis batas darat maupun garis batas laut, secara administrasi dan kultural merupakan salah satu wilayah Daerah Tingkat II yang berbatasan langsung dengan wilayah PNG. Kedua garis batas ini mempunyai implikasi sosio-budaya yang berbeda terhadap masyarakat perbatasan yang ada di wilayah Indonesia maupun PNG. Dilihat dari garis batas darat, permasalahan yang muncul antara lain berkaitan dengan hak ulayat tanah, sistem kekerabatan, sistem kepemimpinan tradisional, sistem perdagangan tradisional, dan perang suku (Djohan & Yogaswara, 1996:61-62). Sedangkan garis batas laut berkaitan dengan mobilitas penduduk melalui laut, pemahaman tentang hak ulayat laut, dan permasalahan hukum laut yang diakui oleh kedua negara.

Pada umumnya antara masyarakat perbatasan yang ada di wilayah Indonesia dan PNG dalam berinteraksi sangat terfokus pada wilayah yang ada ikatan adat sejak masa orang-orang tua mereka. Setiap kampung, desa atau daerah seolah-olah hanya akan melakukan interaksi bila ada hubungan adat atau kerabat. Lihat gambar 1 : Peta Korespodensi Wilayah Kecamatan dan Desa Perbatasan RI Dengan Wilayah Perbatasan 'Census Divisions' PNG.

---

<sup>4</sup> Dr.11 Kotamadya Jayapura baru dibentuk tahun 1992 yang sebelumnya termasuk dalam wilayah Kabupaten Jayapura. Karena itu dalam penelusuran data-data statistik harus diperhatikan data sebelum atau sesudah pemecahan wilayah.

**Gambar-1. Peta Korespondensi  
Wilayah Kecamatan dan Desa Perbatasan RI Dengan Wilayah  
Perbatasan 'Census Divisions' PNG**



Kemudian, dilihat dari penduduk yang melakukan lintas batas tradisional ini ada beberapa pemahaman yang berkaitan dengan kehidupan sosial masyarakat di kedua negara, seperti kunjungan keluarga atau acara adat (ritual). Kegiatan tersebut tidak hanya mengacu kepada hubungan kekerabatan yang berdasarkan perkawinan (*affinal*), melainkan juga pada hubungan yang sangat dekat berdasarkan hubungan darah dan keturunan (*consanguinal*). Hubungan ini sering mengaburkan pengertian batas administrasi dan lebih kepada pemahaman batas kultural, sehingga seringkali bila pergi ke wilayah negara PNG tanpa melapor karena tidak dianggap sebagai suatu 'pelanggaran yang besar'. Selain itu ada pula dengan alasan mata pencaharian, seperti berburu, berdagang dan berkebun yang menunjukkan bahwa sejak dulu telah berlangsung hubungan ekonomi tradisional yang tidak dipengaruhi oleh 'batas administrasi'.

Kedekatan lokasi yang seakan-akan menggambarkan garis batas sangat transparan serta kemudahan transportasi membuat hubungan masyarakat Indonesia dengan masyarakat PNG makin intensif. Ada dua jenis alat transportasi yang dapat digunakan, yaitu melalui kapal motor dan kendaraan darat. Tampaknya transportasi yang banyak dipilih dan lebih mudah adalah melalui darat. Proses pelaksanaannya, orang PNG yang akan ke Kotamadya Jayapura dijemput di perbatasan dengan kendaraan bermotor yang disewa sampai ke tempat tujuan atau menggunakan kapal motor, misalnya Kota Jayapura, Abepura atau tempat kerabat yang dituju. Sedangkan orang Indonesia yang ke PNG akan diantar mobil sewaan sampai garis batas, kemudian dilanjutkan dengan jalan kaki atau kendaraan umum/perkebunan sampai di tempat tujuan dan ada pula yang dijemput kerabatnya dengan perahu motor.

Adanya garis batas administrasi maupun kultural tampaknya tidak menghalangi perkembangan hubungan sosial antara orang Indonesia dengan orang PNG. Sifat hubungan ini tidak hanya karena hubungan kerabat, tapi juga hubungan dagang dengan suku Papua lain atau bukan orang Papua seperti orang Makasar dan orang Jawa yang akhirnya sangat berpengaruh terhadap perilaku mobilitas di perbatasan. Bentuk hubungan dagang ini dapat terjadi dengan baik,

karena orang PNG (misalnya orang Wutung dan Vanimo) sering datang ke Jayapura untuk tuiuan *entertain*, belanja, atau khusus laki-laki ke lokalisasi Tanjung Elmo, Sentani sehingga membuat orang luar Papua pun dengan mudah dapat berdagang ke PNG. Apalagi ada 'oknum' imigrasi yang dapat memberi kemudahan untuk memperoleh kartu pelintas batas bagi penduduk bukan warga daerah perbatasan. Hubungan terakhir ini dapat dikatakan sebagai salah satu contoh dari mobilitas ilegal.

### ***Suku-suku di Perbatasan***

Pada setiap kecamatan di Papua diperkirakan ada beberapa kelompok suku bangsa yang dianggap dominan. Misalnya di daerah perbatasan Jayapura Kecamatan Arso ada orang Wembi, orang Arso, transmigran asal Suku-bangsa Jawa, dan transad asal Suku-bangsa Buton; Kecamatan Waris ada Suku Waris; Kecamatan Senggi ada Suku Senggi<sup>5</sup>. Kemudian, nama dari suku-suku penduduk lokal yang dominan itu sering diambil untuk menyebut nama-nama desa atau kampung dimana mereka bermukim. Misalnya: Desa Wembi banyak didiami oleh 'orang Wembi', Desa Arso Kota dulu merupakan wilayah 'orang Arso', Desa Waris didominir oleh 'orang Waris', dan Desa Senggi banyak didiami 'orang Senggi'.

25

Dilihat dari wilayah yang ditempati, kelompok suku-suku ini ada yang menempati daerah tidak begitu luas dan ada yang sangat luas. Luasnya daerah seringkali tidak berbanding dengan jumlah penduduk, sehingga ada daerah yang relatif kosong dan ada daerah yang relatif padat. Apalagi dengan adanya lokasi transmigrasi seperti Arso yang menciptakan daerah Arso sangat padat serta hubungan sosial antara masyarakat Papua dengan pendatang dari luar Papua. Kondisi seperti ini dari segi sosio-budaya sangat menarik, karena di satu sisi dapat berdampak positif dan di sisi lain berdampak negatif. Dampak positif, antara lain penuluran ketrampilan bercocok tanam dan bidang

---

<sup>5</sup> Nama lain dari Senggi adalah Usku yang diambil dari salah satu nama pegunungan di daerah Senggi. Nama Senggi diberi oleh tetangga mereka seperti orang Arso. Waris dan Jayapura. Sedangkan orang Senggi menyebut dirinya 'orang Find' atau 'orang Afraa' yang berarti 'manusia buaya' (Dumatubun & Wanane. 1994:297).

pendidikan. Sedangkan dampak negatif, bila masyarakat asli tidak mampu mengejar ketinggalan akan timbul rasa frustrasi dan destruktif. Lihat tabel 3.1 Suku Bangsa Dominan di Daerah perbatasan Jayapura.

Dari beberapa kasus yang dijumpai, tampaknya garis batas kultural lebih menunjukkan batas kekuasaan yang berkaitan dengan sistem kekerabatan dan penguasaan lahan yang secara tradisional dimiliki oleh suatu *keret*, suku atau klen tertentu; bahkan pada tingkat yang lebih luas merupakan pemahaman garis batas untuk suku-bangsa tertentu. Tampaknya perlu diperhatikan *keret* mana yang dianggap dominan atau menguasai suatu daerah, karena akan berkaitan dengan keotoritasan pengaturan penggunaan tanah serta kegiatan lain yang ada di wilayah tersebut. Misalnya, pada kelompok Suku Retto (Skou Sae) secara kultural (adat) mempunyai batas wilayah hingga Muara Tami, tapi secara administrasi (negara) sampai daerah Wutung di PNG karena Sungai Tami masih termasuk wilayah Indonesia<sup>6</sup>. Contoh lain, Suku Fao <sup>7</sup>(Skou Yambe) sampai saat ini masih melakukan komunikasi dengan kerabat yang ada di PNG (Kampung Jafrong, dekat Vanimo), karena hubungan kerabat dianggap tidak mengenal batas wilayah.

---

<sup>6</sup> Suku Retto, tampaknya secara sadar sulit atau tidak mau tahu adanya batas administrasi yang disiyahkan oleh kedua negara. Mereka tetap bersikap pada batas kultural yang diketahui dari leluhur. Karena itu, sampai sekarang orang Wutung (Suku Temaa) tetap mengolah tanah di daerah Tami yang mereka anggap sebagai miliknya. Aktifitas yang dilakukan orang Wutung ini tidak menjadi persoalan bagi orang Skou Sae, karena mereka sadar bahwa secara adat tanah itu milik orang Wutung. Sebaliknya, terutama penduduk Skou Sae diperbolehkan juga mengolah tanah di wilayah itu, asalkan diketahui oleh keluarga pemilik tanah atau ondoafi kedua belah pihak.

<sup>7</sup> Suku Fao dulu (sampai tahun 1962) tinggal di Kampung Nyao Nemo yang termasuk wilayah Indonesia. Tetapi karena situasi politik membuat mereka menyebrang ke PNG dan tinggal di Kampung Jafrong yang masih tanah adat Suku Fao.

**Tabel 3.1. Suku Bangsa Dominan Di Daerah Perbatasan Jayapura**

Kabupaten/ Kotamadya	Kecamatan	Desa-desa Perbatasan	Desa Berbatasan Langsung	Suku Dominan
Kotamadya Dati II Jayapura	Abepura	* Skouw Mabo * Skouw Yambe * Skouw Sae * Koya Timur * Koya Barat	* Skouw Sae	Suku Retto, Suku Lomo, Suku Mollo, Suku Palora, Suku Mutan, Suku Foa, Suku Rollo dsb.
Kabupaten Dati II Jayapura	Arso	* Sawytami * Ubiyauw * Kwimi * Wor/Kwana * Arso Kota * Skamto * Sawa * Wembi	* Ubiyauw * Kwimi * Wembi * Kampung Kibai	Orang Arso, Suku Manem, Suku Bogor, Suku Yetti, Suku Mekawa, Suku Krikku, Suku Wembi, Suku Kibai, Suku Uskuar, Suku Stokko, orang Jawa, orang Buton dsb.
Kabupaten Dati II Jayapura	Waris	* Yuwainda * Pund * Banda * Kali Mo * Kali Fam * Ampas	* Yuwainda * Banda	Orang Waris
Kabupaten Dati II Jayapura	Senggi	* Molof * Yabanda * Warlef * Senggi	* Yabanda	Orang Senggi /Afraa (a.l. Suku Sowi, Tabu, Wou)
Kabupaten Dati II Jayapura	Web	* Semagrafi * Amgotro * Embi * Yuruf * Dubu * Umuaf	* Semagrafi * Amgotro * Yuruf	

Sumber: Djohan & Yogaswara, 1996:28-30

## Bahasa

Mengacu kepada klasifikasi garis batas secara kultural, bahasa merupakan salah satu faktor yang membuat adanya batas antara kelompok manusia satu dan manusia lainnya. Ada dua hal kenapa bahasa dianggap sebagai salah satu faktor penting dalam melihat permasalahan sosio- budaya, yaitu (1) seringkali konsep wilayah kebudayaan atau suku bangsa dibedakan berdasarkan bahasa yang digunakan atau jumlah pengujar, (2) pada dasarnya bahasa sebagai suatu simbol kebudayaan (*culture code*) atau alat komunikasi. Karena itu, keanekaragaman bahasa yang ada di Papua dapat dianggap sebagai salah satu kategori yang membedakan antara satu kelompok suku dengan suku lainnya.

Menurut Ajamiseba (1994:119), bahasa-bahasa di Papua dapat diklasifikasikan ke dalam dua golongan besar<sup>8</sup>, yaitu (1) *fila* bahasa Melanesia dan (2) *fila* bahasa non-Melanesia. Sedangkan Moeliono (1963:29) mengklasifikasikan bahasa-bahasa di Papua atas tiga golongan, yaitu (1) bahasa Indonesia, (2) kelompok bahasa-bahasa Melanesia, dan (3) kelompok bahasa-bahasa Papua. Kemudian, menurut Galis (1955) dan Voorhoeve (1975) yang dikutip oleh Dumatubun dan Wanane (1994:297), bahasa daerah perbatasan termasuk dalam kelompok bahasa *fila* Papua Trans Papua (*Papua Trans-New Guinea Phylum*), seperti di perbatasan Papua dan PNG bagian utara ada golongan bahasa Jayapura Selatan. Contoh: bahasa-bahasa Senggi termasuk kelompok bahasa Jayapura Selatan bagian Waris yang diucapkan oleh suku-suku bangsa yang sebagian berdiam di Papua dan sebagian di PNG.

Tampaknya pemahaman bahasa di antara masyarakat perbatasan Indonesia dan PNG itu terjadi, karena adanya pengertian dalam kesamaan simbol-simbol bahasa yang digunakan di antara masyarakat yang tinggal berdekatan atau masih punya hubungan kultural. Misalnya, orang Skou di Papua dan orang Wutung di PNG dianggap mempunyai simbol-simbol bahasa yang sama, sehingga

---

<sup>8</sup> Penggolongan bahasa ini oleh para ahli linguistik disebut phylum atau fila.

dapat diartikan bahwa mereka masih mempunyai kesamaan budaya atau hubungan kultural. Berbeda dengan orang Arso (Wembi) yang tidak mempunyai hubungan dengan orang Wutung, tapi dengan orang Bewani. Sehingga dalam melakukan pendekatan sosial maupun politik pun akan berbeda antara orang Arso dan orang Skou.

Di dalam wilayah Papua sendiri kemungkinan ada suku-suku yang tidak saling mengerti apa yang diujar oleh lawan bicaranya, karena tidak dalam satu kelompok bahasa. Misalnya, orang Arso dengan orang Wembi mempunyai bahasa yang hampir sama, tapi orang Arso dengan orang Skou berbeda. Kemudian, di daerah Senggi, Waris dan Web terdapat bahasa yang lebih bervariasi.

Mengacu kepada pemahaman bahasa di atas, tampaknya keanekaragaman bahasa yang ada di Papua maupun di PNG tidak mempengaruhi hubungan sosial di antara mereka. Ini karena di antara masyarakat perbatasan Indonesia dan PNG tanpa disadari mempunyai bahasa yang sama dimengerti dan disetujui untuk berkomunikasi, yaitu bahasa Indonesia atau bahasa '*Inggris Pigin*'.

Bahasa Indonesia telah lama dikenal orang Papua, terutama pada masyarakat yang berdiam di pesisir seperti penduduk Jayapura, Sorong, Merauke, dan Tanah Merah. Diperkirakan Bahasa Indonesia sudah digunakan sejak masuknya agama Kristen di Papua, karena tidak ada bahasa daerah atau lokal yang dapat dijadikan bahasa pengantar dalam penyebaran agama tersebut (Moeliono 1963:29). Sedangkan bahasa '*Inggris Pigin*' adalah bahasa resmi yang dipakai di PNG selain bahasa lokal dari setiap suku-suku di PNG. Bahasa ini juga digunakan dalam berkomunikasi dengan lingkungan masyarakat Indonesia seperti di pasar atau menggunakan penterjemah bila dengan orang Indonesia di luar Papua. Untuk memperlancar hubungan di antara masyarakat perbatasan atau orang PNG dengan orang Indonesia lain, terutama yang mempunyai keluarga di Indonesia, mereka banyak yang belajar bahasa Indonesia.

## ***Mata Pencaharian Hidup***

Dilihat dari keadaan geografis wilayah perbatasan Jayapura yang meliputi wilayah laut dan darat, maka mata pencaharian penduduk dapat digolongkan ke dalam empat jenis mata pencaharian, yaitu pertanian, perikanan, berburu, dan berdagang. Di antara keempat pola mata pencaharian tersebut, pada saat ini pertanian yang menjurus kepada jenis tanaman padi dan kacang-kacangan merupakan kegiatan mata pencaharian pokok penduduk, terutama sejak berbagai kegiatan intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian masuk dan dikenal masyarakat Papua. Sistem pertanian baru ini banyak menggeser kegiatan pertanian tradisional yang biasa dilakukan penduduk lokal yang dikenal dengan 'sistem meramu'. Pada umumnya jenis tanaman yang mereka tanam adalah semacam umbi-umbian yang merupakan makanan pokok di hampir semua masyarakat Papua atau PNG.

Selain itu, masyarakat perbatasan Jayapura juga menanam tanaman sagu untuk makan yang mereka tanam di kebun-kebun sagu milik keluarga atau *keret* yang ada di tengah hutan<sup>9</sup>. Sekilas kebun-kebun sagu itu tampak seperti tanah tidak bertuan, tapi mereka tahu betul batas pemilikan lahan sagu mana yang menjadi milik keluarga. Sayang, kegiatan pertanian sagu ini makin berkurang karena wilayah 'dusun sagu' makin menyempit dengan adanya konversi lahan produktif, termasuk hutan sagu, untuk kebutuhan pembangunan seperti areal transmigrasi. Di sisi lain, Departemen Pertanian tampaknya belum memberikan prioritas terhadap keberadaan hutan sagu sebagai bahan pangan yang strategis dan lebih kepada jenis tanaman yang bukan merupakan makanan pokok mereka.

Melihat permasalahan di atas, untuk pengembangan pertanian di daerah perbatasan perlu penelitian yang dapat memberi kontribusi mengenai pentingnya arti sagu atau jenis makanan lokal lainnya. Penelitian bukan saja menyangkut arti sagu secara nutrisi, melainkan

---

<sup>9</sup> Pohon sagu yang tumbuh sendiri dianggap tidak layak untuk dimakan.

berbagai persoalan sosial-budaya dan ekonomi dari keberadaan 'dusun sagu'. Misalnya: teknologi intensifikasi dan budidaya sagu, jalur permukiman penduduk dengan daerah hutan sagu, dan pemikiran mengenai konversi selektif akan keberadaan proyek pembangunan yang sekecil mungkin tidak merusak lahan produktif pangan lokal.

Tampaknya, sejak dulu sampai kini pokok sagu tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga atau kelompok, tapi juga dijual ke kota Jayapura dan sekitarnya sampai ke wilayah PNG. Seperti yang diungkapkan oleh X (Skou Yambe) yang mempunyai mata pencaharian pokok sebagai pengumpul sagu:

*"Setelah sagu sagu itu terkumpul dibawa ke pasar Abepura, Engros atau orang yang membutuhkan, bahkan sampai ke Wutung (PNG). Bila hendak menjual ke Wutung, sagu yang dikumpulkan lebih banyak dibandingkan untuk daerah-daerah sekitar Papua; biasanya sampai 2 keranjang besar. Satu keranjang sagu (lebih-kurang 25 kilogram) dapat ditukar dengan manik-manik (harta adat) sebesar kelereng. Untuk ke Wutung, selain sagu dibawa juga atap yang terbuat dari tikok sagu kira-kira sebanyak 300 ikat, dijual dengan harga 100 kina. Mula-mula kegiatan ke Wutung ini hanya untuk memenuhi pesanan keluarga yang ada di Wutung, tapi lama-lama menjadi suatu hubungan dagang dengan penduduk lain, dan kerabat di Wutung bertindak sebagai perantara. Barang-barang ini kadang-kadang dibawa dengan kapal motor milik saudara saya yang datang dari Wutung, atau melalui jalan darat.*

31

Masuknya proyek transmigrasi dan proyek-proyek pertanian lainnya membuat makin beranekaragam jenis tanaman yang ada di masyarakat perbatasan, seperti padi<sup>10</sup>, berbagai macam jenis kacang-kacangan, jeruk, bawang, kelapa dan sayur-mayur. Sayangnya kegiatan ini tidak banyak menyentuh masyarakat lokal, dan lebih

---

<sup>10</sup> Menurut informan X, pada zaman Belanda di daerah Skou (di depan bekas landasan kapal terbang di zaman Jepang) pernah di tanam padi untuk konsumen orang Belanda. Apakah kegiatan ini ada kaitannya dengan proyek Nimboran (tahun 1954 ) yang antara lain mengusahakan tanaman kacang tanah, jagung, kacang kedele, beras ketan dan 40 persen untuk tanaman perdagangan seperti beras gogo, coklat dan kopi (Tuti Wardhini Adim, 1963: 178).

dimanfaatkan oleh pendatang yang tergabung dalam proyek transmigrasi. Informan UR mengungkapkan, ada tiga hal yang menyebabkan masyarakat lokal sulit berkembang pada kegiatan pertanian baru ini, yaitu:

1. Dunia meramu yang masih kuat dengan pemikiran “ambil pagi cukup makan, sore cari lagi”.
2. Masih mempunyai mental yang tidak mau susah, karena pemikiran mereka belum sampai ke tingkat mengejar kebutuhan, jadi santai-santai saja.
3. Perasaan malas untuk mengurus prosedur yang berbelit-belit yang selalu terkait dengan ‘uang’.

Pola mata pencaharian kedua adalah perikanan. Kegiatan ini terutama dilakukan oleh masyarakat daerah perbatasan yang mempunyai wilayah laut seperti penduduk Desa Skou Yambe, Skou Mabo, Skou Sae dan Wutung (PNG). Ada yang menganggap kegiatan sebagai nelayan ini sebagai mata pencaharian pokok, tapi ada juga yang menganggap sebagai kegiatan tambahan. Hal ini, karena situasi geografi di daerah itu memungkinkan mereka bisa bekerja di pertanian atau melaut. Mereka punya hak ulayat tanah dan juga hak ulayat laut. Jumlah kelompok nelayan ini tidak banyak dan masih tergantung dengan peralatan sederhana serta musim-musim melaut<sup>11</sup>.

Menurut garis batas administrasi (negara), masyarakat nelayan di wilayah perbatasan ini mempunyai wilayah penangkapan, yaitu untuk orang Skou sampai Laut Nusuk. Di luar wilayah itu tidak diizinkan, karena sudah masuk wilayah tangkap orang Wutung. Mereka harus memiliki kartu khusus untuk dapat masuk wilayah Wutung. Selain itu, para nelayan juga mempunyai larangan dalam

---

<sup>11</sup> Seperti orang Tobati (Teluk Humbolt) melakukan penangkapan ikan dengan pembagian waktu 6 bulan di bagian teluk dan 6 bulan di bagian luar teluk atau laut lepas. Kemudian, ada golongan yang boleh menangkap ikan pada siang hari dan ada pada malam hari. Penggolongan ini berkaitan dengan kepercayaan, bahwa daerah yang terletak di bagian barat (matahari terbenam) waktu penangkapan ikan malam hari, dan di bagian timursiang hari (Anrini Sofyan, 1963:195).

penggunaan alat tangkap tertentu seperti jaring besar, kecuali ada izin dari masing-masing *ondoafi*. Tetapi pelarangan untuk mengambil ikan pada wilayah tertentu tidak hanya berlaku dalam batas negara, tapi juga di antara masyarakat Skou. Terutama pada masyarakat Desa Skou Sae yang tidak memperbolehkan orang dari daerah lain mengambil ikan di perairan Skou Sae sampai Muara Sungai Tami, kecuali ada izin dari *ondoafi* atau membayar denda dalam jumlah tertentu yang dikatakan sebagai '*denda adat*'.

Selain kedua pola mata pencaharian di atas, masyarakat perbatasan ada yang melakukan kegiatan berburu seperti babi dan kasuari. Kegiatan ini mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai acara adat dan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Walaupun tidak tertulis, setiap kelompok tau dan paham tentang aturan daerah perburuan (*hunting area*) di mana mereka bisa berburu, dan setiap anggota kelompok berusaha mentaatinya untuk tidak memasuki wilayah perburuan kelompok lain. Lahan yang luas ini sering menimbulkan 'perang suku' untuk memperebutkan batas-batas wilayah karena terjadi penurunan hasil buruan di wilayah lama, sehingga perlu mencari lahan lain yang mungkin sudah menjadi milik kelompok lain.

33

Pada saat ini kegiatan berburu masih dilakukan penduduk lokal, tetapi hanya sebagai salah satu acara yang harus dilaksanakan dalam upacara adat dan tidak lagi sebagai penunjang kebutuhan hidup. Kegiatan adat ini pun terasa sulit untuk dilaksanakan, karena hutan hutan yang dulu milik adat atau kelompok, sekarang banyak yang beralih sebagai hutan 'konversi' untuk areal transmigrasi dan HPH Hanurata, sehingga membuat mereka kesulitan untuk berburu. Seorang informan mengatakan:

*"...jangkalan untuk berburu guna mendapatkan makan, untuk mengambil satu batang saja guna membangun rumah atau jalan di hutan itu saja sulit dan dianggap pencuri. Padahal hutan itu dulu hutan keluarga kami, tempat kami bermain dan belajar mengenal alam, karena kami tidak boleh mengambil kayu dan berburu sembarang"*

Sekarang ini kegiatan berburu banyak dilakukan secara ilegal, karena ada peraturan pemerintah untuk melindungi satwa-satwa yang

dianggap langka. Tapi para pemburu atau peminat satwa langka ini yang kebanyakan pendatang atau penduduk lokal banyak yang melanggar untuk memburunya, terutama burung, kemudian dijual kepada peminat atau pedagang perantara yang sanggup membeli dengan harga mahal. Akan tetapi dengan makin parahnya hutan-hutan di wilayah Papua serta penembakan satwa yang makin merajalela oleh pemburu uang atau pemilik modal, mengakibatkan satwa yang menjadi ciri khas Pulau Papua makin jarang bahkan terancam punah. Kegiatan berburu ini merembet ke PNG, sehingga masyarakat PNG yang berdiam di perbatasan pun mulai terlibat dengan kegiatan perburuan ini. Tapi orang PNG masih sulit untuk menjual langsung kepada pembeli, maka biasanya masyarakat Indonesia yang tinggal di wilayah perbatasan terlibat sebagai pengumpul atau perantara.

Perdagangan dengan menggunakan sistem tukar menukar barang (*barter*) adalah ciri-ciri perdagangan yang telah lama dikenal oleh masyarakat Papua khususnya dan PNG umumnya. Dilihat dari sejarah penduduk yang berdiam di perbatasan, tampaknya telah lama terjadi hubungan dagang antara penduduk PNG dan Papua. Hubungan ini tidak hanya antara orang Papua dengan PNG, tapi juga dengan orang China. Seperti yang diungkapkan oleh Schoorl (1993:149-151), sekitar tahun 1920-an telah ada hubungan dagang antara orang Papua perbatasan (Suku bangsa Muyu) dengan pedagang atau pemburu asal China dan Timor. Mereka ini datang untuk mencari atau membeli burung yang ditukar dengan beras dan tembakau. Tampaknya hubungan dagang ini terus berkembang sampai sekarang sampai kepada kebutuhan dasar atau yang lebih bersifat konsumtif. Kegiatan ini dapat dianggap sebagai salah satu alternatif mata pencaharian yang baru bagi masyarakat perbatasan.

Dalam beberapa tahun terakhir ini, orang PNG banyak yang datang ke Papua untuk membeli sabun, kue kering, super mie, minuman kaleng, pakaian, sepeda, radio dan kebutuhan hidup lainnya. Untuk daerah perbatasan Kotamadya Jayapura, orang PNG tidak hanya berhenti di desa perbatasan terdekat, tapi ada yang sampai ke pasar-pasar di Kota Jayapura atau Abepura. Sebaliknya,

orang Indonesia selain membeli satwa tertentu antara lain juga membeli sayuran, beras, ikan, pinang, beras dan manik-manik sebagai mas kawin. Sampai sekarang di antara orang PNG dan penduduk lokal Papua kadang-kadang masih melakukan 'perdagangan barter', karena merasa sulit untuk menukar uang rupiah di PNG dan nilai rupiah pun rendah dibanding dengan 'kina'.

## **Hubungan Kekerabatan**

Hubungan kekerabatan antara orang Papua dan PNG sangat didasari dengan mitologi-mitologi yang mereka miliki, bahwa mereka masih berasal dari satu keturunan yang diikat oleh nilai budaya yang sama. Seperti hubungan antara orang Manem dengan orang Bewani diduga karena adanya hubungan kepemimpinan tradisional di antara kedua masyarakat tersebut. Manifestasi dari hubungan ini membuat perasaan saling membantu dan saling memiliki di antara mereka pun makin kuat. Misal, bila seorang laki-laki akan kawin maka kerabatnya akan saling bantu dalam pengumpulan mas kawin atau perlengkapan pesta; bila ada 'acara adat' seperti pesta 40 malam dan peresmian 'pos adat', kematian, kelahiran, ulang tahun dan perkawinan akan saling berkunjung. Pada acara-cara adat ini, kecuali kematian, bisa saja tidak semua kerabat hadir karena jauh atau kesibukan lain mereka akan mengirim wakil, biasanya orang paling tua atau yang dituakan dalam kelompok.

35

Pada awalnya masyarakat Papua dan PNG merasa satu kelompok. Tetapi karena ada yang pergi mencari lahan baru, berburu atau konflik antar suku mengakibatkan ada yang meninggalkan daerah asal dan hidup terpencar. Kemudian, individu-individu itu membentuk kelompok baru yang terkadang masih memakai nama keluarga asal. Berawal dari pemahaman yang menganggap mereka masih satu kerabat serta sistem perkawinan yang kebanyakan bersifat eksogami dan perkawinan tukar kepala<sup>12</sup>, memungkinkan terjadi perkawinan

---

<sup>12</sup> Perkawinan eksogami adalah prinsip perkawinan yang mengharuskan orang untuk mencari jodoh di luar lingkungan sosialnya seperti di luar lingkungan kerabat, golongan sosial ataupun pemukiman.

di antara klen atau fam dari salah satu suku Papua dengan orang PNG. Bila terjadi hubungan perkawinan, maka antara kedua belah pihak pun menganggap punya hubungan kerabat yang berakibat bila ada 'acara adat' akan saling mengundang.

Seperti orang Skou mempunyai hubungan yang erat dengan orang Wutung, Nusuk, Yako dan Lido (Vanimo). Bahkan beberapa fam seperti Fao, Tamboto, Awe dan Palora selain ada di Skou, juga dijumpai di Wutung, Lido dan Waromo. Kasus perkawinan yang terjadi umumnya pihak Skou sebagai pemberi perempuan<sup>13</sup> yang akhirnya perempuan Skou banyak menjadi warga negara PNG. Contoh perkawinan SA dari suku Retto (Skou Sae) kawin dengan orang Wutung dari suku Mallo sehingga terjadi 'hubungan adat' antara kedua suku tersebut. SA menetap di Wutung, bila ada kerabat SA yang ke Wutung biasanya akan tinggal di rumah SA.

Gambaran di atas memperlihatkan, bahwa ada dua bentuk hubungan kekerabatan antara orang Papua dan PNG, yaitu hubungan langsung dan tidak langsung. Hubungan langsung, bila *ego* sendiri yang melakukan perkawinan sehingga mengakibatkan dia mempunyai hubungan dengan orang PNG. Sedangkan hubungan tak langsung dapat melalui generasi kedua, ketiga, nenek-moyang mereka atau pernah terjadi hubungan perkawinan antara suku *ego* dengan suku yang mempunyai hubungan dengan orang PNG.

Hubungan adat seperti gambaran di atas juga terlihat pada masyarakat di wilayah perbatasan Papua. Di antara suku yang tidak

---

Perkawinan tukar kepala (*bride exchange*) adalah adat perkawinan dalam hal mana seorang pria yang melamar menyediakan seorang saudara wanita dari kerabatnya untuk dikawinkan dengan seorang kerabat dari calon isterinya (Kamus Istilah Antropologi, 1984: 143 -145).

<sup>13</sup> Apakah ada unsur *marriage preference* (perkawinan yang ideal) antara orang Skou dengan orang Wutung berkaitan dengan *cross cousin/parallel cousin* yang bersifat simetris atau a simetris, sehingga frekuensi perempuan Skou yang menikah dengan laki-laki Wutung lebih banyak dibandingkan laki-laki Skou yang menikah dengan perempuan Wutung, bagi kami belum terlalu jelas. Mungkin ada faktor lain, yang menyangkut 'nilai gender' mengenai kehidupan laki-laki/perempuan yang dilatari oleh ekonomi. Tetapi yang pasti hubungan perkawinan ini sering dilakukan, dan tampaknya akan mempunyai implikasi yang luas terhadap legalitas (tata cara perkawinan), kewarganegaraan, sistem pewarisan, dan sebagainya; yang menurut pengaturan dari kedua negara.

termasuk dalam satu kelompok adat dianggap asing dan sulit untuk tinggal bersama dalam satu wilayah. Misalnya, orang Muyu akan merasa asing tinggal di wilayah adat orang Skou, dan orang Kibai (farm Mekawa) merasa asing tinggal di Wembi dan tetap ingin kembali ke Kampung Kibai walaupun ada di hutan.

Selain itu, berkembangnya daerah perbatasan menjadi daerah transmigrasi membuat masyarakat lokal mempunyai hubungan dengan pendatang tersebut. Sifat hubungan ini misalnya ada yang bersifat hubungan pertemanan, hubungan dagang, hubungan pekerjaan dan hubungan sosial lainnya. Bahkan sudah terjadi hubungan perkawinan antara masyarakat lokal dan pendatang, seperti dengan orang Palopo, orang Sangir, orang Jawa dan orang Sunda.

## **Sosial - Ekonomi**

Analisis mengenai persoalan pola dan kebijakan pembangunan wilayah di sekitar daerah perbatasan di ujung timur kawasan timur Indonesia mulai diarahkan pada hubungan antara pertumbuhan dan mobilitas penduduk dengan struktur dan potensi pembangunan sosial-ekonomi.

37

Pada sub-bagian ini akan merupakan ulasan atau bahasan mengenai dinamika sosial-budaya dan mobilitas sosial penduduk dan kaitannya dengan pola pembangunan sosial-ekonomi wilayah perbatasan. Khusus, membahas faktor perubahan sosial-ekonomi, pertumbuhan dan mobilitas tenaga kerja di kecamatan-kecamatan tersebut (untuk saat ini studi hanya dilakukan di kecamatan tersebut), dan bahasan akan dilakukan 'nasional', serta pendekatan secara sosiologis guna mengungkapkan 'tipologi sosial' masyarakat Papua, khususnya yang berada di area tersebut di atas.

Hubungan antara pertumbuhan penduduk dan mobilitas tenaga kerja mempunyai hubungan sebab akibat atau implikasinya dengan pembangunan regional atau pembangunan wilayah. Meskipun banyak kerangka teoritis yang sangat bermanfaat untuk menerangkan implikasi- implikasi tersebut secara luas.

Mobilitas dan pertumbuhan penduduk akan mengarah pada distribusi atau penyebaran tenaga kerja secara lebih baik atau optimal dalam kaitannya dengan pengolahan sumberdaya wilayah serta permintaan tenaga kerja itu sendiri. Secara lebih luas lagi pengertiannya, beberapa pendekatannya berpendapat bahwa migrasi, sebagai salah satu bentuk nyata mobilitas penduduk, akan menimbulkan ketimpangan distribusi antara berbagai wilayah. Hal ini banyak menyangkut persoalan tentang '*hubungan struktural*' yang cenderung memperkuat atau memperbesar kesenjangan antar wilayah/daerah, serta penyedotan berbagai '*surplus sumberdaya alam dan sumberdaya manusia*' dari daerah-daerah '*pinggiran atau hinterland (baca: perbatasan)* yang secara sosial tertinggal 'ke daerah atau wilayah' inti (Amin, 1984). Aliran sumberdaya alam dan manusia dari wilayah perbatasan ke wilayah Jayapura dapat menimbulkan konflik sosial.

Sementara itu terjadi re-distribusi penduduk dari propinsi lain ke Papua merupakan salah satu kebijakan pemerintah, terutama untuk mengembangkan daerah perbatasan Indonesia dan PNG. Program transmigrasi, baik untuk pengembangan tanaman pangan maupun untuk perkebunan merupakan suatu prioritas. Penduduk pekerja, baik yang telah terampil maupun yang belum, terlihat hampir di seluruh lahan transmigrasi di daerah perbatasan di Papua. Khususnya untuk daerah perbatasan Indonesia dengan PNG di Kecamatan Abepura, transmigrasi sengaja diarahkan pada pengembangan kawasan urban. Proses '*urbanisasi*' daerah ini tampaknya mutlak diperlukan untuk mengeliminasi '*kesan terbelakang atau tertinggal atau terpencil*' suatu kawasan perbatasan.

Cara pemerintah membuka kawasan perbatasan melalui program transmigrasi tampaknya menjadi pilihan utama. Namun demikian, program ini justru membuat rumit dalam analisis mengenai pembangunan sosial-ekonomi daerah perbatasan Indonesia-PNG di Papua. Asumsi yang digunakan bahwa dengan membuka dan mengembangkan kawasan perbatasan akan membuka kesempatan untuk menarik investasi, atau setidaknya meningkatkan Pendapatan

Asli Daerah (PAD), seringkali menimbulkan konflik sosial yang berkepanjangan di daerah tersebut. Hal ini sangat erat kaitannya dengan tidak siapnya masyarakat lokal secara sosial untuk menerima perubahan yang cenderung sangat cepat. Pemikiran yang ada pada suatu komunitas sosial yang masih sangat tradisional tidak akan mampu untuk segera menerima perilaku komunitas yang relatif sudah maju.

Secara sosiologis, gejala konflik sering terjadi, karena dua sistem sosial yang sangat bertolak belakang nilai dan normanya dicoba disatukan. Sementara di pihak lain, pembangunan sosial-ekonomi tidak pernah meninggalkan prinsipnya, yaitu '*ekspansi*'. Dimana pengertian ekspansi tidak pernah terjadi secara '*evolutionary process*', ekspansi lebih sering terjadi secara '*revolutionary process*'. Untuk suatu gejala intervensi, aktivitas komunitas masyarakat yang lebih maju biasanya selalu membawa dampak yang sangat serius terhadap komunitas masyarakat yang masih sangat tradisional. Proses integrasi sosial akan menimbulkan konsekuensi yang bersifat totalitas, yaitu munculnya konflik sosial-ekonomi yang berkepanjangan.

Dampak efek dari mobilitas penduduk terhadap pembangunan wilayah bukanlah sesuatu yang alamiah sifatnya, melainkan suatu hasil '*rekayasa sosial-ekonomi*' tertentu. Terjadinya perubahan struktur ketrampilan penguasaan '*budaya material*' dari penduduk atau tenaga kerja. Terjadinya persoalan '*persaingan sosial-ekonomi*' antara penduduk lokal dengan para pendatang. Efek lain adalah munculnya suatu persoalan, dimana potensi-potensi dan kesempatan-kesempatan lokal akan terkuasai oleh para pendatang. Efek yang berkaitan dengan lingkungan hidup, tentunya adalah faktor '*biaya lingkungan sosial-ekonomi*' dari proses '*okupasi*' lahan oleh para '*pendatang*'. Soalnya, hampir tidak pernah ada yang dapat membuktikan bahwa perpindahan penduduk atau tenaga kerja dari daerah '*surplus*' ke daerah '*minus*' itu adalah penting sebagai suatu upaya pembangunan wilayah.

Potensi sosial-ekonomi daerah Jayapura merupakan kekuatan yang sangat besar di Propinsi Papua. Laju pertumbuhan ekonomi

tahun 1996 diperkirakan sebesar 5 persen per tahun. Jumlah baik itu penduduk asli maupun pendatang, tercatat sebanyak kurang lebih 270.000 jiwa.

Dengan laju pertumbuhan ekonomi sebesar itu, kabupaten Jayapura menduduki peringkat tertinggi, jika dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten lainnya. Namun demikian, di dalam Kabupaten Jayapura sendiri, laju pertumbuhan penduduk pedesaan dan perkotaan menunjukkan perbedaan yang cukup mencolok. Laju pertumbuhan penduduk pedesaan (5,47) jauh lebih tinggi dari pada perkotaan (4,78). Tingginya laju pertumbuhan penduduk tersebut terutama karena adanya migrasi masuk yang cukup besar, melebihi angka migrasi ke luar.

## BAB IV

# MASALAH PERTANAHAN



Masalah pertanahan (*land problem*) di wilayah perbatasan Papua, khususnya yang berada di wilayah Jayapura, tampaknya tidak berbeda jauh dengan persoalan-persoalan tanah di Papua pada umumnya. Konteks historis, ekonomi, budaya maupun dinamika pembangunan yang ada di Papua umumnya, cukup mewarnai persoalan tanah di wilayah perbatasan juga.

Oleh sebab itu, bagian ini akan mengupas berbagai persoalan pertanahan Papua, dikaitkan dengan berbagai konteks sejarah, budaya, ekonomi dan dinamika pembangunan di wilayah Papua pada umumnya<sup>14</sup>. Bagian lainnya akan spesifik mengenai masalah tanah di wilayah Skou.

41

### Konteks Sejarah

Sedikitnya ada 3 periode yang tampaknya mempunyai relevansi dengan persoalan tanah di Papua umumnya. Periode pertama adalah masuknya missionaris ke tanah Papua; kedua, masuknya kolonial Belanda dan ketiga pemerintahan Republik Indonesia pasca 1969.

Pembagian periode ini lebih dikaitkan dengan persoalan tanah saja, dan tidak dimaksudkan untuk memahami konteks sejarah

---

<sup>14</sup> Dalam hal ini kami mengucapkan terimakasih kepada beberapa kelompok diskusi di Jayapura, khususnya kepada LBH Papua, Fokker LSM, staf pengajar Uncen, maupun pribadi-pribadi.

dalam arti luas. Upaya missionaris untuk masuk ke wilayah Papua, dilakukan oleh missionaris Belanda pada pertengahan abad 19, khususnya tahun 1855, dan berpangkal di Manokwari pada tahun 1872. Aliran gereja pertama yang masuk ke wilayah Papua adalah dari gereja protestan, khususnya oleh lembaga *Utrechtsche Zendingsvereniging* di daerah pantai utara, dan kemudian oleh *Zending der Nederfands Hervormde Kerk* di Pulau Yapen, yang masih merupakan areal Teluk Cendrawasih. Selanjutnya persebaran menuju arah Kepala Burung (Raja Ampat), Pulau Wakde dan daerah Genvem.

Berbeda dengan gereja protestan yang masuk di wilayah utara; konsentrasi penyebaran gereja katolik awal ada di daerah selatan. Upaya pertama kali sekitar tahun 1894, lalu dilanjutkan oleh missionaris katolik dari Belanda juga, yaitu *Missionarisen van het Heilige Hart* di Merauke, juga belum menampakkan suatu karya missioner yang kuat. Barulah sekitar tahun 1930, setelah terasa ada persaingan dengan gereja Maluku, pihak gereja katolik semakin mengintensifkan kegiatan missionaris, dengan membuka daerah orang Muyu di daerah hulu sungai Digul, Pulau Yos Sudarso dan sebagainya. Oleh sebab itu, di Papua ini dikenal 4 keuskupan, yaitu Jayapura, Merauke, Agats dan Sorong.

42

Dalam melakukan karya missionernya, gereja Protestan dan katolik melakukan dua hal sekaligus, yaitu strategi pemberitaan melalui penyiaran ajaran agama dan melalui sarana sosial, yaitu pendidikan dan kesehatan. Melalui strategi pendidikan bermunculan berbagai yayasan pendidikan persekolahan, sedangkan melalui kesehatan muncullah berbagai rumah sakit. Perkembangan selanjutnya missionaris merambah berbagai hal, seperti penerbangan perintis dan pendirian berbagai gereja. Kenyataan inilah yang tampaknya mempunyai pengaruh besar terhadap perubahan sosial budaya masyarakat di Papua.

Dalam hal masuknya missionaris ke tanah Papua, beberapa akibat yang paling besar pengaruhnya dari segi sosial budaya, adalah, pertama terkuaknya berbagai suku bangsa asli yang mempunyai adat istiadat yang khas dan berbeda sama sekali. Hal ini sekaligus merupakan periode tradisi penulisan sejarah suku-suku bangsa

tersebut dimulai yang belakangan menjadi sumber informasi bagi siapa pun untuk mengenal kebudayaan orang Papua untuk berbagai keperluan penyelidikan kebudayaan, eksplorasi hasil tambang, maupun kebutuhan misi keagamaan itu sendiri. Dampak yang **kedua**, missionaris yang pada dasarnya berintikan penyiaran agama, membawa pengaruh yang besar terhadap keberadaan organisasi sosial, khususnya yang bersangkutan dengan religi asli. Namun, karena dalam sistem masyarakat tersebut antara sistem religi asli dengan sistem lainnya terikat secara fungsional, maka perubahan inipun membawa dampak perubahan yang lebih luas dalam tatanan masyarakat tersebut.

Dampak **ketiga**, dengan masuknya berbagai program sosial dari missionaris yang membutuhkan lahan, maka mulai dikenal proses alih fungsi dan alih kepemilikan lahan dari penduduk asli ke tangan missionaris. Kebanyakan alih kepemilikan tersebut berupa pemberian secara ikhlas dari penduduk asli kepada missionaris, dan ada juga yang melalui proses pembelian lahan.

Keberhasilan missionaris untuk mempengaruhi kebudayaan asli, bukan saja banyak merubah tatanan tradisional masyarakat tersebut, melainkan membawa nilai baru bagi masyarakat di tanah Papua. Pengaruhnya yang sangat mendalam dalam perilaku religius masyarakat Papua. Seringkali dalam upaya mempengaruhi religi tradisional tersebut, para missionaris menerjunkan ahli etnografi dan ahli bahasa. Dua bidang ilmu tersebut merupakan kunci strategis untuk memahami sekaligus mempengaruhi suatu kebudayaan asli. Kenyataan ini ditambah lagi dengan proses pribumisasi pemimpin agama dan organisasi gereja pasca 1956.

Periode penting lainnya adalah pemerintah kolonial Belanda. Masuknya pemerintahan kolonial Belanda ke daerah Papua yang sebelumnya telah dipengaruhi oleh missionaris tampaknya tidak terlampaui sulit, karena berbagai karya misioner seperti pendidikan, rumah sakit serta sarana transportasi udara seperti lapangan terbang perintis telah tersedia, dan relatif sumber daya manusia di Papua telah meningkat, khususnya menghadapi kebudayaan dari luar.

Pemerintah kolonial Belanda banyak melakukan aktivitas pembangunan fisik di daerah yang akhirnya dikenal dengan West New Guenea yang beribu kota di Hollandia (Jayapura sekarang). Pemerintah kolonial Belanda bukan hanya menjadikan West Guenea sebagai basis militer saja, melainkan sebagai daerah yang dianggap mempunyai sumberdaya alam yang melimpah, terutama tambang minyak dan tembaga. Sejak itu mulailah masa kapitalisasi sumberdaya alam Papua oleh pemerintah kolonial Belanda. Hal ini dimulai dari pemboran minyak di Sorong, dan seterusnya eksplorasi tembaga di daerah Tembagapura sekarang ini

Proses pembangunan yang dilakukan oleh Belanda, ternyata membutuhkan perangkat peraturan untuk melegalisasi kegiatannya. Oleh sebab itu, seperti halnya di bagian Indonesia lainnya, berbagai aturan Belanda diterapkan pula di tanah West New Guenea ini. Salah satu aturan yang mempunyai dampak luas, yaitu pengaturan masalah pertanahan melalui *Agrarische Wet* tahun 1889. Dalam sistem ini Belanda mengatur penggunaan tanah masyarakat asli untuk berbagai keperluan pemerintahan kolonial Belanda. Pada masa ini, terdapat masalah jual-beli tanah, hibah maupun kontrak yang dilakukan antara masyarakat asli dengan pemerintahan kolonial Belanda.

44

Tahun 1963 terjadi pemindahan kekuasaan dari pemerintah kolonial Belanda kepada pemerintah Republik Indonesia. Namun setelah diadakannya Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) tahun 1969, secara *de facto* dan *de jure* West Guenea ini menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjadi propinsi ke 26 dengan nama Propinsi Irian Jaya. Tigapuluh tahun kemudian nama Irian Jaya diganti dengan Papua.

Masuknya Papua menjadi bagian dari propinsi di Indonesia, membawa implikasi terhadap berbagai lini kehidupan masyarakat, ideologi negara, sistem pemerintahan, aturan dan perundang-undangan maupun model pembangunan yang dijalankan dan dirasakan oleh masyarakatnya.

Nilai-nilai yang dibangun pada saat missionaris memasuki wilayah ini, lalu ideologi yang ditanamkan Belanda serta berbagai

aturan perundang-undangan yang diterapkan oleh Belanda secara sosiologis dan yuridis seolah berhadapan dengan berbagai sistem baru yang ada dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Proses ini menimbulkan adaptasi, asimilasi sekaligus konflik yang muncul dimana-mana. Ada masyarakat yang diuntungkan, ada pula yang dirugikan, hingga yang paling ekstrim muncul kelompok Organisasi Papua Merdeka. Diduga, hal ini merupakan bom waktu yang ditinggalkan Belanda kepada Indonesia, sebelum meninggalkan bumi Papua.

Tampaknya konflik nilai dan aturan berpadu sedemikian rupa, sehingga berbagai konflik yang muncul bersifat sangat kompleks dan tidak dapat dipisahkan dengan tegas. Salah satunya adalah konflik pertanahan yang semakin meningkat di Papua belakangan ini. Tampaknya bukan semata-mata persoalan yuridis, melainkan di dalamnya ada nuansa sosial budaya, ekonomi dan politis. Problema pertanahan ini ditambah pula dengan semakin gencarnya program pembangunan fisik yang dijalankan di Papua, yang jelas-jelas membutuhkan lahan, sementara masalah juridis maupun sosial budaya masih mengganjal dalam proses penyelesaiannya.

45

## Konteks Sosial Budaya

Papua dikenal mempunyai keanekaragaman suku bangsa yang demikian banyak. Khususnya apabila klasifikasi tersebut berdasarkan atas pembagian bahasa, mengingat ada beberapa suku bangsa yang belum teridentifikasi dengan baik struktur bahasanya. sehingga dianggap sebagai suku bangsa tersendiri. Demikian pula dengan pembagian berdasarkan antropologi fisik, baik menggunakan *index chepal* (rahang), maupun mengenai ukuran antropometris, mengungkapkan ciri-ciri yang beraneka dari masyarakat suku di Papua.

Namun demikian, apabila dianalisis secara ekologis, klasifikasi besar ini dapat dibagi dalam tiga bagian besar (Koentjaraningrat, 1994)<sup>15</sup>, yaitu (1) masyarakat peramu sagu yang juga bermata

---

<sup>15</sup> Klasifikasi ini mungkin saja kurang menggambarkan detail dan keunikan masyarakat Papua, namun sebagai sebuah konsep yang mencoba menggambarkan hal bersifat umum dari segi ekologis, klasifikasi ini cukup memadai.

pencaharian sebagai nelayan sungai, pantai dan kegiatan berkebun yang terbatas, (2) masyarakat yang tinggal di hulu-hulu sungai besar dan kecil, dan (3) masyarakat yang tinggal di daerah Pegunungan Tengah.

Masyarakat dengan berbagai tipe ekologis seperti ini, tentunya mempunyai implikasi yang luas terhadap kemungkinan terjadinya konflik tanah, sebagai akibat dari tergunanya sumberdaya masing-masing tipe. Seperti pembangunan kawasan wisata yang mengambil lahan di daerah pantai, sangat potensial untuk menciptakan kerawanan dengan masyarakat setempat yang amat tergantung dengan hasil laut. Demikian halnya berbagai eksploitasi hutan, akan sangat berpengaruh terhadap masyarakat yang ada di kawasan hutan, maupun yang ada di hilir sungai.

Namun demikian, secara umum dari segi sistem kekerabatan dan organisasi sosial masyarakat Papua, khususnya di daerah perbatasan adalah masih kuatnya menganut sistem keluarga luas dan masih adanya pengaruh sistem kepemimpinan tradisional yang nantinya akan sangat kental mempengaruhi sistem kepemilikan tanah secara komunal. Oleh sebab itu, studi mengenai berbagai masalah yang ada kaitannya dengan sistem tradisional, pada intinya tidak terlepas dari masalah kekerabatan dan sistem kepemimpinan tradisional.

## **Peta Persoalan Tanah Di Papua**

Sebelum masuk kedalam lingkungan mikro persoalan tanah di daerah perbatasan; ada baiknya meninjau persoalan tanah secara umum di Papua.

Masalah pertanahan di propinsi Papua pada beberapa segi mempunyai kesamaan dengan daerah lain, khususnya eksistensi masyarakat adat yang hidup di berbagai daerah di propinsi ini. Namun ada pula segi-segi tertentu yang mungkin bersifat khas, dikarenakan adanya pengalaman sejarah yang berbeda, maupun berbagai situasi sosial budaya, ekonomi dan politik yang melingkupinya, seperti yang telah dibahas pada bagian awal. Dari berbagai diskusi dengan para

pengamat pertanahan di Papua<sup>16</sup> terdapat beberapa pola umum dari konflik tanah, yaitu [1] intra suku, [2] antar suku, [3] masyarakat suku melawan pendatang perorangan, [4] masyarakat suku melawan perusahaan, [5] masyarakat suku melawan Pemerintah Daerah, [6] masyarakat suku melawan TNI.

Intra suku adalah berbagai konflik tanah yang muncul dalam suatu komunitas suku yang mendiami wilayah tertentu, biasanya terjadi antar keluarga inti, atau antar klen-klen kecil dalam suatu lingkungan suku tertentu. Sedangkan konflik antar suku, dapat terjadi antara komunitas suku satu dengan suku lainnya yang biasanya juga terjadi karena sejarah perang suku pada masa lalu. Konflik masyarakat suku melawan pendatang perorangan biasanya terjadi karena jual beli tanah. Masyarakat suku melawan perusahaan, dimaksudkan semua konflik yang berkaitan dengan kelompok usaha ekonomi, baik skala kecil maupun mega (seperti kasus Freeport). Sedangkan masyarakat suku berhadapan dengan Pemda dan TNI biasanya karena ada dugaan bahwa Pemda dan TNI memfasilitasi pelepasan hak atas tanah kepada pihak tertentu di luar masyarakat suku tersebut.

47

Sumber konflik tanah terdiri dari [1] batas lahan, [2] ganti rugi, [3] pengguguran hak tradisional, karena alpa melaksanakan kewajiban tradisional, [4] faktor sejarah {perang suku, pemberian-pemberian atas jasa tertentu}, [5] hibah/kontrak pada jaman Belanda, [6] tumpang tindih penjualan tanah. [7] Semakin munculnya lembaga jual beli tanah, dan (8) kemunculan spekulasi tanah.

Selain itu faktor eksternal dan substansial yang bermain dalam persoalan tanah ini adalah (1) Dalam perspektif hukum positif yang mengakomodasi masalah hak milik individu dengan hak milik komunal. Dalam hal ini hak ulayat, mungkinkah hak komunal ini mempunyai tingkatan yang sama dalam UUPA. (2) Faktor kelekatan tanah secara filosofis, sehingga mitos, dan persepsi lokal masih menjadi bagian penting untuk dipahami. (3) Kepentingan ekonomi mengalahkan nilai tradisional yang berlaku. (4) Adanya faktor

---

<sup>16</sup> Misalnya LBH Papua, Pokja Fokker Irian aktivis perorangan dan BPN.

keretakan dalam struktur tradisional, sehingga semakin mempertajam konflik tanah. (5) Pengaruh-pengaruh peraturan nasional (UU 5/1979, dalam konteks kepemimpinan tradisional; UU 5/1960, dalam konteks tanah ulayat; pengaruh keagamaan terhadap religi setempat).

## Masalah Tanah di Daerah Perbatasan

Pada umumnya, masalah pertanahan di daerah perbatasan Papua tidak berbeda dengan daerah lainnya, mengingat adanya kesamaan dari segi sejarah maupun berbagai aspek sosial ekonomi, budaya dan politis. Perbedaannya terletak pada implikasi hukum dari dua sistem hukum yang berbeda antara RI dengan PNG, dan adanya berbagai persoalan dari segi politis yang menyebabkan munculnya dampak ikutan berupa konflik tanah. Namun, aspek sosial budaya juga tampaknya mempunyai pengaruh terhadap berbagai persoalan tanah yang ada di Papua.

Secara umum dapat digambarkan mengenai berbagai dimensi persoalan tanah di Papua, melalui analisis sejarah, sosial budaya, ekonomi dan politik. Empat dimensi ini yang seringkali muncul dengan intensitas yang berbeda-beda, namun mempunyai kaitan yang cukup kuat.

Dari dimensi sejarah, seperti yang diurai pada bagian terdahulu tampak bahwa ada penyebab langsung dan tidak langsung yang berpengaruh terhadap masalah tanah dalam konteks kekinian. Penyebab langsungnya adalah berbagai aturan pertanahan yang dilakukan pada zaman Belanda, yang mengatur kontrak maupun alih kepemilikan tanah, ternyata masih kuat dianut oleh masyarakat setempat, dan secara *de jure* berbeda dengan sistem perundang-undangan nasional. Di sini terdapat suatu kondisi, hukum nasional yang mengatur pertanahan tampaknya belum secara tuntas mengatur sistem pertanahan yang ada di wilayah Papua atau adanya resistensi masyarakat terhadap hukum nasional yang diberlakukan. Sedangkan penyebab tidak langsungnya, adalah berbagai perubahan yang dilakukan baik oleh kalangan missionaris, pemerintah kolonial,

maupun pemerintah RI di awal masuknya Papua kedalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, ternyata tidak terakomodasi seluruhnya dalam sistem nasional.

Manifestasi dari aspek sejarah ini adalah munculnya berbagai kasus pertanahan dengan subyek antara masyarakat adat dengan pemerintah seperti berbagai kasus penggunaan tanah adat untuk fasilitas pemerintah maupun masyarakat umum, yang diklaim oleh pemerintah telah dilakukan ganti rugi, padahal masyarakat menganggap bahwa ganti rugi tersebut belum pernah dilakukan. Pada zaman Belanda penggunaan lahan hanya dilakukan sewa-menyewa saja.<sup>17</sup>

Penyebab langsung adalah adanya aturan zaman Belanda melalui *Agrarische Wet* yang melegalkan sistem sewa-menyewa, sedangkan penyebab tidak langsung adalah berbagai sistem nilai yang lahir pada masa awal kontak dengan dunia luar, menyebabkan masyarakat telah mempunyai tatanan nilai tersendiri yang ternyata tidak terakomodasi dalam tata nilai yang baru.

Dimensi kedua adalah aspek sosial budaya. Dalam hal ini ada dua hal yang tampaknya sangat krusial yang ada dalam organisasi sosial masyarakat Papua khususnya, yaitu sistem kekerabatan dan sistem kepemimpinan tradisional. Dalam sistem kekerabatan, hampir seluruh suku bangsa menganut sistem keluarga luas yang ditandai dengan klen-klen yang bersifat patrilineal (garis laki-laki). Salah satu ciri dari sistem ini, dan mempunyai implikasi yang rumit dalam hal penguasaan tanah adalah kepemilikan berdasarkan komunal. Dalam sistem komunal ini tanah-tanah dikuasai oleh klen-klen yang pembagiannya biasanya bersifat mitologis, atau karena sejarah perang suku, sehingga menimbulkan hak dan kewajiban tertentu bagi masyarakatnya. Dalam hal obyek tanah, yang sering muncul menjadi persoalan adalah batas tanah antar klen yang seringkali dianggap imajiner dan tidak mempunyai batas fisik yang jelas, sehingga menimbulkan sengketa pada generasi sekarang, mengingat batas-

---

<sup>17</sup> Kasus tanah Sentani yang melibatkan Hanock Ebe Ohee untuk menyebut salah satu contoh saja.

batas tersebut tidak diketahui secara pasti<sup>18</sup>. Atau dalam adat istiadat mereka terdapat beberapa hak dan kewajiban tertentu yang dapat memperkuat atau menggugurkan penguasaan atas tanah secara tradisional.<sup>19</sup>

Dalam sistem komunal seperti ini, sebetulnya tidak dikenal lembaga jual-beli, melainkan pemberian terhadap orang tertentu dari kelompoknya yang dianggap berjasa. Untuk melakukan hal ini pun masih dimintakan pendapat dari kepala-kepala keluarga yang menjadi anggota klen tersebut. Namun demikian, belakangan ini lembaga jual beli muncul, dan pemikiran ekonomi mulai banyak dipraktikkan, sehingga seringkali timbul permasalahan intra klen yang kebanyakan bermuara pada dua hal, yaitu tidak ikut ambil bagian dalam perundingan atau ganti kerugian yang dirasa tidak adil.

Aspek kedua yang dianggap krusial adalah sistem kepemimpinan tradisional yang sekarang ini mulai terkikis oleh sistem kepemimpinan yang baru, dan kebutuhan-kebutuhan yang baru pula. Di daerah Jayapura yang kebanyakan menganut sistem *keondoafian*, dimana terdapat pula stratifikasi sosial maupun kelas sosial tradisional yang mempunyai fungsi dan peranan tertentu<sup>20</sup>. Seperti ada klen tertentu yang secara tradisional bertugas perang, atau tugas lainnya.

Padahal fungsi kepemimpinan tradisional dalam masyarakat adat seperti ini merupakan regulasi terhadap berjalannya sistem hak dan kewajiban yang ada dalam suatu organisasi sosial. Pergeseran peranan karena UU 5/1979 telah mengurangi otoritas kepemimpinan

---

<sup>18</sup> Namun demikian, pada beberapa suku pedalaman sebetulnya mereka mempunyai batas yang seringkali jelas dan tegas. Hal ini dimanifestasikan dalam upacara yang diselenggarakan dalam periode waktu tertentu, yang salah satu bagiannya berisi penegasan batas-batas tanah yang diberikan oleh nenek moyang masing-masing.

<sup>19</sup> Misalnya seseorang dapat diberi hak pakai terhadap sebidang lahan tertentu karena dianggap berjasa oleh suatu klen, tetapi hak penguasaannya gugur, apabila ada kewajiban adat tertentu, seperti membayar denda diabaikan.

<sup>20</sup> Misalnya untuk wilayah Sentani dikenal strata mulai dari *ondoafi*, *khose/o*, *abu- akho* (*uwfoi*), *abu-afa*, *rohosoro* (Monim, 1994). Diduga pola-pola seperti ini dijumpai pula pada masyarakat lainnya di wilayah perbatasan, seperti orang Skou, Wembi, Arso, dan lainnya yang menggunakan sistem *keondoafian*, mungkin dengan penamaan yang berbeda.

tradisional; hancurnya legitimasi religius karena terdesak agama baru, munculnya kelas pemimpin baru seperti petugas gereja, kepala desa, ketua RT/RW, Pegawai Negeri Sipil, mahasiswa dan pelajar telah banyak mengikis peran pemimpin tradisional. Hal ini ditambah lagi dengan kepentingan ekonomi para elite tradisional yang justru telah memunculkan konflik baru dibidang pertanahan, yaitu seringkali terjadi para pemimpin tradisional ini melakukan pengalihan hak milik kepada pihak lain tanpa sepengetahuan anggota klennya. Atau sebaliknya, anggota klen menjual tanah kepada pihak lain tanpa berunding dengan kepala klen maupun anggota lainnya, sehingga menimbulkan konflik dikemudian hari dengan pihak ketiga yang membeli tanahnya.

Dua fenomena pergeseran fungsi dan peran dari organisasi sosial masyarakat, sebagai representasi dari pengertian sosial budaya itu, memperlihatkan bahwa kondisi masyarakat yang sedang mengalami transisi yang besar, serta mentalitas konflik ini amat rentan ketika berhadapan dengan sistem nasional yang mengaturnya. Seringkali konflik menjurus pada bentrokan fisik yang memakan korban.

Sedangkan dimensi ekonomi, merupakan hal yang paling dapat terasakan dengan jelas. Ada beberapa hal yang tampaknya dominan dalam persoalan tanah dengan latar belakang ekonomi ini, yaitu (1) nilai tanah yang semakin tinggi dan menjadi komoditas, (2) kebutuhan akan lahan-lahan berskala besar, (3) moneterisasi pedesaan.

51

---

## **Masalah Sertifikasi Tanah Adat dan Perbedaan Hukum Negara**

Dalam membahas masalah tanah di kawasan perbatasan khususnya, belakangan ini ada dua hal yang tampaknya cukup menonjol dan relatif akan menjadi masalah yang krusial, yaitu masalah eksternal dan internal. Masalah eksternal adalah perbedaan filosofis dan praktis dari hukum kedua negara; dan persoalan internal adalah konversi tanah adat dalam bentuk sertifikasi tanah.

## **Konversi Tanah Adat**

Masalah yang cukup umum di wilayah perbatasan khususnya dan di Papua umumnya adalah proses sertifikasi tanah yang terjadi diantara masyarakat asli dengan kalangan pendatang, khususnya untuk keperluan transmigrasi. Terdapat kesan sementara bahwa masyarakat asli sulit mendapatkan sertifikat, sedangkan kalangan transmigran lebih mudah mendapatkannya. Kenyataan seperti ini misalnya terjadi di daerah transmigrasi Arso, Kecamatan Arso dan di daerah Koya Timur, yang merupakan wilayah adat orang Skou. Masalah ini tampaknya sangat terkait dengan persoalan hukum tanah secara nasional, yang kenyataannya masih menimbulkan interpretasi yang berbeda dari kalangan masyarakat adat terhadap hukum itu sendiri.

Dari beberapa sumber<sup>21</sup> tampaknya masalah perbedaan interpretasi terhadap UU ini menjadi persoalan yang sangat serius. Sedikitnya ada lima hal menurut versi BPN, yang mempertentangkan antara norma adat dengan peraturan yang berlaku yaitu; (1) masyarakat menyatakan bahwa hak ulayat merupakan hak waris turun temurun dari nenek moyang mereka. Pemahaman hak waris turun temurun secara kolektif adalah hak milik kolektif yang dapat berkembang mengisi hak-hak pribadi (bertentangan dengan pasal 3 UUPA). Implikasi yang muncul adalah (2) mereka meminta ganti rugi bila ulayat itu dibebaskan (bukan recognisi), sehingga hal ini bertentangan dengan Penjelasan Umum II Angka 3 UUPA. Ganti rugi itu harus berbentuk uang, tidak mau sarana dan prasaran umum. (3) Mereka menyatakan hutan rimba adalah ulayatnya, biarpun hanya pernah dilewati sekali saja, termasuk kriteria hutan lindung diakui sebagai ulayatnya. Suatu hutan belantara yang kenyataan keberadaan hak ulayatnya diragukan, tetapi masyarakat mengklaim selaku hak ulayat. Tampaknya perlu ada kriteria yang tegas tentang ada/

---

<sup>21</sup> Diantaranya wawancara dengan Wito, Kasie Peraturan dan Perundang-undangan, Kanwil BPN Propinsi Papua, dan makalah berjudul 'Tata Cara Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Papua Dalam Memproses Tanah Adat' (makalah dalam Semiloka Tanah Adat di Indonesia'. Puslit Atmajaya dan Puslitbang BPN, September 1996.

tidaknya hak ulayat menurut undang-undang<sup>22</sup>. (4) Masyarakat seringkali menganggap perlakuan yang sama bagi tanaman budidaya dalam hal pelepasan tanah ulayat, mereka menuntut ganti kerugian bagi tanaman non budidaya. (5) Batas tanah ulayat tidak jelas yang mengakibatkan tumpang tindih pengakuan hak antara suku satu dengan suku lainnya.

Namun demikian, seringkali adanya gesekan kecemburuan sosial diantara penduduk asli dengan transmigran dalam hal sertifikasi tanah. Ini adalah kenyataan sistem komunal yang dianut menyebabkan hak ulayat tidak dapat disertifikatkan, mengingatkan hingga kini UU hanya mengenai 3 subyek, yaitu pribadi, badan hukum dan instansi pemerintah. Skema berikut memperlihatkan mengenai sertifikasi tanah dan berbagai aturan yang ada yang didalamnya di mana terlihat pula kelekatan sejarah, khususnya mengenai hak-hak Belanda.

Oleh sebab itu secara yuridis formal, pihak BPN mengantisipasi masalah ini dengan memasukkan 3 kriteria hak yang dianggap sempurna, apabila (1) subyek tegas, (2) obyek tegas dan (3) hubungan hukum antara subyek dengan obyeknya jelas. Tetapi kesulitannya di Papua adalah ketidakjelasan subyek dan obyek, sehingga hubungan hukum menjadi kabur.

---

<sup>22</sup> Namun demikian, pengertian ada/tidaknya hak ulayat perlu dikritisi lebih lanjut, sebab pengertian ini seolah memperlihatkan kebudayaan sebagai sesuatu yang pernah mati, padahal kebudayaan bersifat dinamis dan historis, artinya kebudayaan itu sendiri tidak pernah mati tapi bermetamorfosa dalam bentuk yang lain, tetapi masih fungsional bagi masyarakat.



sedangkan PNG menganut sistem kontinental. Diduga sistem Kontinental lebih memperkuat hak tradisional dibandingkan dengan sistem Anglo Saxon. Hal ini dapat dibuktikan dengan sangat sulitnya pelepasan tanah ulayat di PNG dibandingkan dengan tanah ulayat di Papua khususnya. Namun, selain sistem hukum yang digunakan, tampaknya keinginan dari negara juga sangat diperlukan. Artinya apabila pemerintah Indonesia komitmen untuk memperkuat hak tradisional, maka alih hak ulayat ini tampaknya dapat dicegah.<sup>23</sup>

## Persoalan Struktural Tanah

Ada beberapa penyebab struktural lainnya yang tampaknya menjadi pemicu konflik tanah di Papua umumnya, dan di daerah perbatasan khususnya, yaitu : (1) Kelekatan filosofis mengenai makna tanah bagi masyarakat di pedalaman seringkali diabaikan. Seringkali ungkapan *tanah sebagai ibu kandung, tanah mempunyai kaitan dengan kehidupan budaya lain*, dianggap sebagai hal yang romantik dan tanpa makna. Padahal seringkali mereka menganggap bahwa terlepasnya tanah dari hak mereka, akan mengakibatkan huru-hara dan kekacauan, mengingat mereka harus melepaskan 'air susu yang selama ini memberi kehidupan'<sup>24</sup>. Namun lembaga jual beli yang belakangan ini marak, cukup memberi pengaruh yang besar. Padahal masyarakat awalnya hanya mengenal hibah dan hak pakai, sekarang berada pada posisi kehilangan hak. (2) Lembaga jual beli merupakan representasi dari modernisasi yang menuntut lahan namun belum diantisipasi baik di daerah maupun pusat, sehingga timbul semacam *chaos* dalam adat dan kebudayaan dalam arti luas; ditambah lagi eksekusi yang merasuk dari segi kepentingan ekonomi, yang menyebabkan pengingkaran maupun manipulasi kultural. (3) Eksekusinya adalah tanah mudah terlepas, namun lembaga-lembaga lainnya belum siap, sehingga begitu ada masalah seringkali

---

<sup>23</sup> Namun secara sistematis UU 5/19660 (UUPA). khususnya pasal 3 ayat 1. mengenai hak ulayat sepanjang masih ada (lihat Yando. Jaka, dan Kanwil BPN Irja). Belum lagi kepentingan ekonomi politik. yang seringkali kurang berpihak pada masyarakat kecil.

<sup>24</sup> Walaupun kita sendiri harus mengkritisi pemaknaan ini, khususnya pihak-pihak yang mencoba mengkomersialkan tanah dan memanipulasi nilai budaya lokal.

penuntutan perkara kepada para pembeli, bukan kepada pemimpin adat atau formal (aparatus) yang mempunyai andil besar dari terlepasnya tanah komunal. (4) Kondisi ini secara struktural diperparah dengan adanya UU 5/1979<sup>25</sup>, khususnya yang berkaitan dengan legitimasi terhadap sistem adat yang ada. Hal ini menimbulkan eksekusi dari penerapan UU 5/1979 dalam dinamika politik tradisional. Apabila seorang kepala suku (misalnya *ondoafi*) menjadi kepala desa, akan timbul ketidakjelasan fungsi, mengingat ia adalah pemegang hak tradisional, sementara ia adalah jembatan dari pemerintah terhadap rakyat. Apabila ada kepentingan adat dan kepentingan pembangunan fungsinya dapat bertentangan. Apabila kepala desa bukan berasal dari kepala adat, maka ia tidak mempunyai wibawa. Hal seperti ini tampak pada sebuah desa di kawasan perbatasan, dimana kepala desanya demikian tunduk kepada *ondoafi*, walaupun ada kebijakan *ondoafi* yang menyimpang, yang seharusnya kepala desa dapat mencegahnya. Dampak yang muncul adalah terjadi perebutan posisi kepala adat, yang seringkali berdampak pada konflik fisik.

---

<sup>25</sup> Menurut kami masalahnya bukan karena UU 5/1979-nya, melainkan implementasi di tingkat lokal yang terlanjur memberikan penyeragaman terhadap sistem. Namun apabila dikatakan UU 5/1979 memberi peluang terhadap deregulasi sistem kepemimpinan tradisional hal ini harus diakui.

## BAB V

# PEMBANGUNAN SEKTORAL



Sebelum tahun 1993, wilayah Jayapura secara administratif mencakup Kabupaten Jayapura yang terdiri dari 19 kecamatan serta Kota Administratif Jayapura, yang terdiri dari Jayapura Utara dan Jayapura Selatan. Berdasarkan Undang-Undang No.6 tahun 1993. dilakukan perubahan status terhadap Kota Administratif Jayapura yang statusnya ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat II Kotamadya Jayapura.

Wilayah kotamadya Jayapura mencakup wilayah Kota Administratif Jayapura serta wilayah Kecamatan Abepura dan sebagian wilayah Kecamatan Sentani di Kabupaten Jayapura. Dua wilayah, di Kecamatan Sentani, yaitu kelurahan Waena dan Desa Yoka kemudian digabungkan dengan Kecamatan Abepura. Dengan demikian, wilayah kotamadya Jayapura mencakup tiga kecamatan yaitu Kecamatan Jayapura Utara, Jayapura Selatan dan Abepura.

57

Tidak semua wilayah Kabupaten Jayapura maupun kotamadya Jayapura berbatasan langsung dengan negara tetangga PNG. Di wilayah Kabupaten Jayapura, kecamatan yang merupakan kecamatan perbatasan adalah Kecamatan Arso, Waris, Senggi dan Web, sedangkan di wilayah kotamadya Jayapura, Kecamatan Abepura. Selain dari kecamatan-kecamatan diatas, ada dua buah kecamatan di Kabupaten Jayawijaya dan empat kecamatan di Kabupaten Merauke yang juga berbatasan dengan PNG.

## Permasalahan dalam Pembangunan di Daerah Perbatasan Jayapura

Berbagai program pembangunan telah dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat di wilayah perbatasan Jayapura, tetapi masih banyak permasalahan yang dihadapi untuk mencapai tujuan pembangunan tersebut. Secara umum, permasalahan pokok yang perlu dipecahkan untuk dapat mengangkat dan memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat di wilayah perbatasan adalah sebagai berikut (Bappeda Propinsi Daerah Tingkat I Papua, 1995):

1. Dalam bidang sumberdaya manusia, secara kuantitas penduduk di wilayah perbatasan Jayapura tersebar dalam kelompok-kelompok kecil dalam wilayah yang sangat luas dengan kondisi alam yang berat. Secara kualitas, dari segi pendidikan, kesehatan dan keadaan gizi kondisinya juga masih rendah. Ini berakibat terhadap rendahnya produktifitas sumberdaya manusia.
2. Prasarana dan sarana perhubungan yang masih sangat terbatas. Untuk perhubungan darat, prasarana jalan belum menjangkau beberapa desa dan walaupun ada jalan yang menghubungkan ibukota kecamatan dengan desa dan kampung, sebagian besar masih berupa jalan tanah yang pada musim hujan sulit dilalui sehingga belum ada alat angkutan umum ke sebagian besar desa di wilayah perbatasan Jayapura. Keadaan ini menghambat kegiatan-kegiatan pembangunan yang diarahkan ke daerah perdesaan di perbatasan dan juga menghambat proses pertumbuhan ekonomi serta usaha mengurangi keterisolasian masyarakat perbatasan, terutama di perdesaan.
3. Kondisi masyarakat perdesaan perbatasan yang masih sederhana, dengan kebiasaan hidup meramu serta keterbatasan sarana dan prasarana menyebabkan masyarakat belum dapat memanfaatkan potensi sumberdaya alamnya

dengan optimal, misalnya untuk pengembangan sektor industri rakyat.

4. Tingkat pendidikan masyarakat yang relatif masih rendah yang disebabkan antara lain oleh rendahnya tingkat kesadaran orang tua untuk menyekolahkan anaknya. Rendahnya tingkat kemampuan orang tua untuk menyekolahkan anak serta terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan terutama untuk pengembangan ketrampilan yang sesuai dengan potensi yang ada di daerah.
5. Pelayanan masyarakat yang masih sangat rendah baik fasilitasnya maupun jumlah dan kualitas aparat atau petugasnya serta fasilitas untuk petugas, misalnya di bidang kesehatan, perumahan dan pemerintahan. Ini juga mengakibatkan rendahnya tingkat kesadaran masyarakat di bidang kesehatan serta perumahan sehat dan lingkungan bersih. Selain dari itu, rendahnya kualitas aparat pemerintahan juga mengakibatkan mereka kurang mampu melaksanakan tugasnya di bidang administrasi pemerintahan dan pembangunan desa.
6. Masalah gangguan keamanan pada kecamatan-kecamatan tertentu, telah merugikan baik bagi petugas maupun masyarakat.

59

Selain permasalahan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, wilayah perbatasan juga mempunyai permasalahan khusus yang menyangkut mobilitas penduduk lintas batas. Adanya batas teritorial negara Republik Indonesia dan PNG tidak dapat memutuskan hubungan kekerabatan antara penduduk yang tinggal di wilayah Indonesia dan PNG. Mereka saling mengunjungi secara timbal balik, baik secara legal maupun ilegal. Adanya batas negara tersebut juga mengakibatkan pemilikan tanah di wilayah negara yang berbeda dengan tempat menetap seperti adanya warga PNG yang memiliki kebun di wilayah Indonesia dan sebaliknya. Ini juga mengakibatkan secara rutin mereka menyeberang ke negara tetangga untuk menggarap kebunnya. Selain dari itu, masih ada pelintas batas

karena alasan politik dan keamanan. Sejak tahun 1968, mulai terjadi pelintas batas yang merupakan pelarian politik dari Indonesia ke PNG akibat munculnya gerakan separatis. Ada pula masyarakat Indonesia yang menyeberang ke PNG karena alasan gangguan keamanan. Permasalahan lintas batas lainnya juga menyangkut pengembalian warga Indonesia yang menyeberang ke PNG, karena disana mereka tetap dianggap sebagai 'warga asing'.

## **Pembangunan sektoral di wilayah perbatasan Indonesia-PNG di Jayapura**

60

Tujuan pembangunan adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat yang dapat dilihat dari aspek ekonomi, sosial, politik, kebudayaan, keamanan dan ketertiban masyarakat. Daerah perbatasan, seperti tercantum dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1993, merupakan salah satu daerah yang menjadi prioritas pembangunan dalam PJP II, untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakatnya. Ini sangat berkaitan dengan kondisi dan status wilayah perbatasan yang dapat dikategorikan sebagai salah satu daerah rawan, karena merupakan pintu gerbang arus informasi, barang dan orang dari dan ke negara tetangga. Dengan melihat kondisi tersebut, pembangunan di wilayah perbatasan harus mencakup setiap aspek kehidupan agar dapat menimbulkan motivasi yang kuat bagi masyarakat untuk tetap bertahan di tempat permukimannya, karena mereka merupakan ujung tombak dalam menahan penqaruh-penqaruh dari luar.

Khususnya, untuk wilayah perbatasan Papua, masyarakat wilayah perbatasan masih sangat tertinggal dan dianggap sebagai masyarakat terbelakang, miskin, rendah tingkat kesehatannya, kurang gizi, rendah produktifitasnya serta rendah kesadaran bernegara dan berbangsa. Karena itu pembangunan di wilayah ini diharapkan dapat mengangkat masyarakat dari anggapan-anggapan tersebut di atas melalui upaya untuk menembus isolasi daerah, meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah perbatasan dan upaya penanganan masalah pelintas batas. Selama Pelita V, upaya pembangunan di wilayah perbatasan Papua dilaksanakan dengan dua konsep

pendekatan yaitu (1) Pendekatan Makro Sektoral dan (2) Pendekatan Mikro Spatial (Bappeda Propinsi Daerah Tingkat I Papua: 1991: 8-9).

Pendekatan pembangunan secara Makro Sektoral adalah pendekatan pembangunan melalui sektor-sektor prioritas yaitu:

1. Pertanian, Pendidikan, Kesehatan dan Perumahan.
2. Perhubungan.
3. Pemerintahan, Pembinaan ketentraman dan ketertiban wilayah.
4. Kesejahteraan Sosial.
5. Industri.
6. Tenaga kerja dan Transmigrasi

Sektor Pertanian, Pendidikan, Kesehatan dan Perumahan merupakan prioritas utama karena kenyataan menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk hidup dalam sektor pertanian dengan keadaan pendidikan, kesehatan dan perumahan yang relatif belum baik (Bappeda Propinsi Daerah Tingkat I Papua: 1991: 8).

61

Konsep pembangunan Mikro Spatial digunakan sebagai koreksi terhadap konsep pembangunan yang lalu menekankan pada pertumbuhan masing-masing sektor. Pada pendekatan Mikro Spatial, kegiatan pembangunan dilakukan secara terpadu pada lokasi tertentu. Dengan demikian, dana, daya dan materi dari berbagai sektor dipadukan dan diarahkan melalui program menyeluruh yang ditujukan pada sasaran wilayah dan masyarakat sesuai dengan kebutuhan mereka. Tiga sasaran dalam pendekatan pembangunan ini adalah (Bappeda Propinsi Daerah Tingkat I Papua: 1991: 9):

1. Meningkatnya pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat terutama di desa yang meliputi makanan, pakaian, perumahan, pendidikan, kesehatan dan pelayanan agama.
2. Meningkatnya demand masyarakat Papua terutama di desa.

3. Meningkatnya keamanan dan ketertiban masyarakat terutama di desa.

Pelaksanaan pembangunan melalui pendekatan Mikro Spatial tercermin pada pelaksanaan Proyek Gerakan Desa Sejahtera (GERSATERA), yang dilaksanakan di 12 Kecamatan perbatasan termasuk kecamatan-kecamatan di wilayah perbatasan Jayapura (Bappeda Propinsi Daerah Tingkat I Papua: 1989; 1991). Tujuan dari program ini adalah meningkatkan kiprah masyarakat dalam rangka merubah pola hidup meramu. Program yang dilaksanakan dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan pangan dan gizi serta peningkatan pendapatan masyarakat setempat dalam rangka peningkatan kesejahteraan. Usaha-usaha yang dilakukan untuk merubah pola hidup masyarakat tersebut adalah dengan:

1. memberikan penyuluhan terpadu dari instansi terkait, melalui kelompok-kelompok tani;
2. pengembangan komoditas tanaman pangan pokok dan tanaman perkebunan yang merupakan pengembangan usaha tani menetap, melalui bantuan pengadaan benih dan peralatan pertanian pangan/perkebunan;
3. pembuatan kolam/pemeliharaan ikan, ternak lain melalui bantuan pemberian bibit ayam, babi, kambing dan sapi;
4. pengembangan sarana penunjang transportasi, baik transportasi darat maupun udara;
5. sarana penunjang kelancaran komunikasi untuk tiap PPL, berupa HT dan posko-posko berupa RIG dan SSB.

Pelaksanaan pembangunan wilayah perbatasan di Jayapura juga dituangkan dalam program-program pembangunan sektoral yang terbagi dalam (1) program peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah perbatasan dan (2) penanganan pelintas batas. Penanganan pelintas batas telah diterangkan pada Bab II. Adapun peningkatan kesejahteraan masyarakat tertuang dalam program sektoral.

## **A. Sektor pertanian**

Tujuan pembangunan pertanian di daerah perbatasan Jayapura diarahkan pada peningkatan usaha tani tradisional kearah pola usaha tani yang maju serta mengupayakan pengembangan pola PIR, pola UUP dan pola partial dengan melibatkan peran serta masyarakat (Bupati Kepala Daerah Tk. II Jayapura, 1991) untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat daerah perbatasan dan meningkatkan pendapatan serta taraf hidupnya. Karena itu, program-program di sektor pertanian diarahkan pada (Bappeda Propinsi daerah Tingkat I Papua, 1989):

1. Pembinaan para petani di daerah perbatasan agar mau dan mampu bertani secara baik, sehingga dapat meningkatkan produksi untuk konsumsi, perbaikan gizi keluarga serta meningkatkan pendapatan.
2. Penyuluhan dan pemberian inovasi teknologi usaha tani agar mereka dapat berusaha tani secara menetap dan intensif dengan membentuk kelompok-kelompok tani.

Kecamatan-kecamatan di wilayah perbatasan Jayapura mempunyai potensi pertanian yang berbeda yang dapat dikembangkan. Kecamatan Arso cocok untuk pengembangan tanaman pangan dan perkebunan. Wilayah Kecamatan Abepura untuk pertanian tanaman pangan dan perikanan; Kecamatan Waris cocok untuk perkebunan kopi dan cengkeh, Kecamatan Senggi hanya cocok untuk peternakan dan perkebunan sedangkan Kecamatan Web cocok untuk perikanan, tanaman pangan, perkebunan dan peternakan (Bupati Kepala Daerah Tk. II Jayapura, 1991).

Untuk mencapai tujuan pembangunan di sektor pertanian, program-program yang telah dilaksanakan adalah penempatan tenaga penyuluh lapangan, pembangunan Pusat Balai Penyuluhan Pertanian, kursus-kursus pertanian bagi masyarakat, pemberian bantuan sarana produksi pertanian, penyebaran bibit-bibit ternak (sapi, kambing, ayam/entog), penyebaran bibit ikan (di Kecamatan Abepura dan Arso), pembangunan perkebunan rakyat melalui pola PIR (di Arso), kredit

modal kerja di bidang peternakan dengan bekerja sama dengan yayasan.

## **B. Sektor Perhubungan**

Pada Sektor Perhubungan, pembangunan yang paling menonjol di wilayah perbatasan Jayapura adalah pada sektor perhubungan darat yaitu dibangunnya jalan Trans Papua yang menyusur sepanjang perbatasan (termasuk Kecamatan Abepura, Arso, Waris, Senggi) meskipun kondisi jalannya masih kurang baik. Selain dari itu, juga dilakukan pemeliharaan serta peningkatan jalan yang sudah dibangun di desa-desa wilayah perbatasan seperti di Kecamatan Arso dan Abepura (Bupati Kepala Daerah Tk. II Jayapura, 1991). Di sektor perhubungan udara, pembangunan diarahkan pada pemantapan serta kelengkapan fasilitas di lapangan terbang Waris (Bappeda Propinsi daerah Tingkat I Papua, 1989; 1991).

## **C. Sektor Perdagangan, Koperasi dan Perindustrian.**

64

Program sektor perdagangan dan koperasi di daerah perbatasan diarahkan pada pemecahan masalah pemasaran hasil produksi dari masyarakat dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan yang harus didatangkan dari luar daerah perbatasan. Untuk itu, di desa-desa perbatasan sudah dibentuk Koperasi Unit Desa (KUD), toko KUD dan bantuan permodalan untuk KUD. Di Kecamatan Abepura (Skou), Arso, Wembi dan Waris, Kanwil Perdagangan juga telah membangun pasar. Selain dari itu, untuk memperlancar dan menekan harga-harga di Kecamatan perbatasan, telah diadakan kerja sama antara Kanwil perdagangan dan *Dolog* Papua. *Dolog* menangani pengadaan barang-barang dan Kanwil perdagangan memberikan subsidi angkutan ke pedalaman (Bappeda Propinsi daerah Tingkat I Papua, 1989; 1991; Bupati Kepala Daerah Tk. II Jayapura, 1991).

## **D. Sektor Pendidikan dan Generasi Muda**

Program sektor pendidikan diarahkan pada pencapaian Target Nasional wajib belajar untuk anak usia 7- 12 tahun. Untuk itu,

program- program di sektor pendidikan dipusatkan pada (Bappeda Propinsi daerah Tingkat I Papua, 1989):

1. Peningkatan prasarana dan sarana pendidikan.
2. Pengadaan tenaga-tenaga pendidik.

Dalam peningkatan peran generasi muda, programnya diarahkan pada peningkatan keterampilan generasi muda melalui berbagai latihan agar dapat lebih aktif berpartisipasi dalam pembangunan. Program yang telah dilaksanakan di sektor ini adalah pembangunan SD baru, penambahan ruang kelas, serta rehabilitasi dan pengadaan fasilitas untuk guru. Untuk Sekolah Menengah pertama (SMP), semua kecamatan perbatasan di Jayapura sudah memiliki, paling tidak satu buah (Bappeda Propinsi daerah Tingkat I Papua, 1989; 1991; Bupati Kepala Daerah Tk. 11 Jayapura, 1991; Bappeda daerah Kabupaten Tingkat II Jayapura, 1994).

### ***E. Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial dan Peranan Wanita***

Program di sektor kesehatan diarahkan pada peningkatan pemerataan pelayanan kesehatan di daerah perbatasan yang meliputi (Bappeda Propinsi daerah Tingkat I Papua, 1989; 1991; Bupati Kepala Daerah Tk. II Jayapura, 1991):

1. Peningkatan sarana dan prasarana kesehatan;
2. Penambahan/pengisian tenaga-tenaga kesehatan di daerah perbatasan;
3. Penyuluhan dan pembinaan kesehatan masyarakat serta melatih kader-kader kesehatan desa.

Program kesejahteraan dan peranan wanita dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat diarahkan pada:

1. Pengembangan swadaya sosial masyarakat.
2. Pembinaan generasi muda.

3. Memantapkan peranan wanita agar dapat berpartisipasi dalam pembangunan.
4. Penyantunan masyarakat akibat bencana alam/gangguan keamanan, para cacat dan anak terlantar.
5. Penyuluhan dan pembinaan masyarakat serta remaja/karang taruna.

Untuk memperluas pelayanan kesehatan, pelaksanaan program di sektor kesehatan meliputi pembangunan pusat-pusat pelayanan kesehatan (Puskesmas, Puskesmas pembantu), dokter, tenaga staf Puskesmas dan perawat (40 persen tenaga staf berada di Abepura) serta pengadaan air bersih di Kecamatan Arso dan Senggi. Kegiatan Puskesmas dan Puskesmas pembantu di wilayah perbatasan terutama berupa kegiatan untuk meningkatkan kesejahteraan ibu dan anak (KIA), pencegahan serta pemberantasan penyakit dan penanggulangan gizi buruk (Bappeda Propinsi Daerah Tingkat I Papua, 1989; 1991; Bupati Kepala Daerah Tk. II Jayapura, 1991).

66

Dalam rangka pengembangan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, pelaksanaan program pembangunan Sektor Kesejahteraan Sosial meliputi (Bappeda Propinsi daerah Tingkat I Papua, 1989; 1991; Bupati Kepala Daerah Tk. II Jayapura, 1991):

1. Pembinaan masyarakat terasing dengan pemberian stimulan berupa paket sarana usaha, santunan biaya hidup serta bahan perumahan dan penataan desa serta pemukiman kembali penduduk perbatasan. Selain dari itu juga program pembangunan rumah untuk masyarakat yang terkena bencana alam.
2. Pembinaan Karang Taruna dan generasi muda di hampir semua kecamatan.
3. Pembinaan peranan wanita di kecamatan Arso
4. Penyantunan lanjut usia di Kecamatan Abepura.
5. Penyantunan anak terlantar di Arso, Senggi dan Waris.

6. Pembinaan pekerja sosial serta pemberian paket usaha produktif (PPS) di Kecamatan Arso dan Waris.
7. Pemukiman kembali masyarakat perbatasan yang dilaksanakan oleh Direktorat Pembangunan Desa.
8. Listrik masuk desa di Kecamatan Abepura (Skou) dan Arso (Koya).

### ***F. Sektor Tenaga kerja dan Transmigrasi.***

Program pada sektor tenaga kerja sangat berhubungan dengan transmigrasi. Kebijakan pembangunan pada sektor transmigrasi diarahkan pada usaha penciptaan atau pembentukan pusat-pusat permukiman dan penempatan tenaga kerja baru yang produktif terutama di daerah-daerah yang berpotensi untuk meningkatkan produksi di daerah perbatasan. Dengan program kerja sektor transmigrasi, diharapkan dapat dicapai pemenuhan kebutuhan tenaga kerja serta dapat mempercepat proses alih teknologi terutama dalam tata-cara bertani. Program transmigrasi yang sudah dilaksanakan di wilayah perbatasan Jayapura hanya di dua kecamatan yaitu Kecamatan Abepura dan Arso, sedangkan untuk kecamatan lainnya belum. Pelaksanaan Program transmigrasi (sebagai daerah penerima) di Kecamatan Arso juga seiring dengan Program PIR.

67

### ***G. Sektor Pemerintahan.***

Untuk menunjang pelaksanaan tugas aparat pemerintahan, telah dibangun Kantor Camat di Kecamatan Arso dan Abepura. Selain dari itu, juga dibangun balai desa di beberapa desa perbatasan, rumah mantri pamong praja, rumah pegawai kecamatan dan rumah pegawai pos perbatasan.

## **Kendala-kendala dalam pelaksanaan pembangunan di daerah perbatasan Jayapura**

Dalam pelaksanaan pembangunan, perlu dipertimbangkan berbagai dimensi yang menyangkut waktu, kondisi daerah, keadaan sosial budaya dan sosial ekonomi, perkembangan masyarakat, kesiapan para pelaku pembangunan serta kendala-kendala lainnya yang dihadapi, agar pembangunan tersebut dapat memberikan hasil yang optimal. Untuk wilayah perbatasan Indonesia-PNG di Papua, kendala-kendala umum dalam pelaksanaan pembangunan ini meliputi (Bappeda Propinsi Daerah Tk. I Papua, 1989; 1991; Bupati Kepala Daerah Tk. II Jayapura, 1991):

1. Kurangnya pemahaman akan budaya dan adat istiadat masyarakat yang sangat beragam. Ini menjadi kendala dalam pelaksanaan program dan proyek pembangunan karena mungkin ada kegiatan-kegiatan yang tidak berkenan oleh masyarakat setempat tetapi tidak dipahami oleh pelaksana program dan proyek. Akibatnya masyarakat tidak dapat dan mau mengambil manfaat dari kegiatan pembangunan tersebut, seperti misalnya dalam program pemindahan penduduk, transmigrasi dan permukiman kembali pelintas batas dari PNG.
2. Kondisi alam yang berat. Ini menjadi kendala dalam pembangunan baik fisik maupun masyarakat karena menghambat kelancaran perhubungan. Kesulitan perhubungan ini secara timbal balik juga berkaitan dengan terbatasnya sarana dan prasarana perhubungan.
3. Kurangnya keterpaduan antar instansi dalam pengelolaan dan pelaksanaan program dan proyek pembangunan di wilayah perbatasan. Ini dapat berupa (a) ketidakseragaman dalam penanganan masalah yang sama sehingga menimbulkan iri dalam masyarakat dan (b) kurang keterpaduan dalam penganggaran suatu fokus pembangunan antar instansi.

4. Keterbatasan data dalam menyusun program pembangunan di wilayah perbatasan sehingga dalam pelaksanaannya banyak menghadapi kendala.
5. Proses ganti rugi tanah yang lama dan berbelit-belit. Ini mengganggu pelaksanaan pembangunan, terutama pembangunan fisik yang akan memanfaatkan tanah milik masyarakat
6. Keterlambatan pelaksanaan pembangunan karena kurangnya tenaga pengelola. Selain itu, prasarana dan sarana perhubungan yang masih sangat terbatas, menyulitkan untuk menjangkau masyarakat yang tersebar dalam kelompok-kelompok kecil di wilayah yang sangat luas, untuk pembinaan dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan. Peningkatan kesejahteraan masyarakat terutama di bidang ekonomi masih merupakan masalah utama dalam pembangunan wilayah perbatasan Jayapura. Selain dari itu, karena wilayah perbatasan ini langsung berbatasan dengan negara tetangga PNG dan merupakan pintu masuk lalu-lintas ide, penduduk maupun barang antara kedua negara, masalah keamanan menjadi masalah utama lainnya yang perlu mendapatkan perhatian. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pembangunan fisik dalam penyediaan sarana seperti perhubungan, pendidikan, kesehatan, perumahan serta fasilitas-fasilitas lainnya menjadi dasar untuk pembangunan non-fisik lainnya seperti kualitas sumberdaya manusia. Dalam meningkatkan kualitas sumberdaya manusia selain peningkatan pengetahuan melalui pendidikan juga perlu pendekatan-pendekatan untuk merubah sikap. Dengan perubahan sikap tersebut diharapkan masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif serta mengambil manfaat optimal dari kegiatan pembangunan di daerahnya.

Dalam pelaksanaan pembangunan di daerah perbatasan juga sangat perlu diperhatikan aspirasi masyarakat setempat. Kondisi serta pola pikir masyarakat perbatasan yang masih sederhana

mengakibatkan mereka sulit menerima konsep-konsep pembangunan modern serta peraturan hukum yang berkaitan dengan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Timbulnya salah pengertian antara masyarakat dengan aparat pelaksana pembangunan dapat menimbulkan sikap negatif apatis pada sebagian masyarakat. Ini selanjutnya dapat memicu arus mobilitas penduduk melintasi batas ke PNG yang juga akan menimbulkan masalah keamanan dan dalam hubungan antara Indonesia dengan PNG. Kendala pembangunan dapat diidentifikasi menurut sektor pembangunan.

### **A. Sektor Pertanian (dalam arti luas)**

1. Produktivitas masyarakat rendah.
2. Pola bercocok tanam masih tradisional dan berupa perladangan berpindah yang merusak tanah dan hutan.
3. Pengetahuan dan ketrampilan petani masih rendah.
4. Terbatasnya tenaga penyuluh.
5. Sarana dan prasarana produksi masih terbatas.

70

### **B. Sektor perhubungan darat**

Prasarana jalan belum menjangkau beberapa desa dan kalau pun ada jalan yang menghubungkan ibukota kecamatan dengan desa dan kampung sebagian besar masih berupa jalan tanah. Pada musim hujan jalan yang ada sulit dilalui sehingga belum ada alat angkutan umum ke sebagian besar desa di wilayah perbatasan. Keadaan ini menghambat kegiatan-kegiatan pembangunan yang diarahkan ke daerah perdesaan dan juga menghambat perdagangan hasil produksi masyarakat.

### **C. Sektor Perdagangan dan Koperasi**

1. Sulitnya pemasaran hasil produksi masyarakat seperti misalnya ketela pohon dan keladi karena sarana pemasaran yang belum berkembang.

2. Kebutuhan masyarakat akan sembilan bahan pokok belum dapat terpenuhi dengan lancar, salah satunya disebabkan karena sulitnya pengangkutan.
3. Belum berfungsinya KUD secara efektif sebagai penyalur barang-barang kebutuhan serta sebagai sarana pemasaran hasil masyarakat. Ini antara lain disebabkan oleh rendahnya kesadaran masyarakat dalam berkoperasi serta sulitnya permodalan dan manajemen koperasi yang kurang baik.

#### **D. Sektor Industri**

1. Bahan baku yang banyak tersedia belum dimanfaatkan untuk pengembangan industri rakyat.
2. Rendahnya tingkat pengetahuan dan ketrampilan di sektor industri.
3. Kurangnya modal usaha bagi kelompok tani yang ingin berusaha Dada sektor industri.
4. Kurang terbuka pemasaran untuk hasil industri masyarakat.
5. Masih rendahnya kualitas produksi yang dihasilkan.

71

#### **E. Sektor Pendidikan**

1. Rendahnya tingkat kesadaran orang tua untuk menyekolahkan anak-anaknya.
2. Rendahnya tingkat kemampuan orang tua untuk menyekolahkan anak.
3. Terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan, terutama untuk pengembangan ketrampilan yang sesuai dengan potensi yang ada di daerah.

#### **F. Kesehatan dan KB**

1. Rendahnya tingkat kesadaran masyarakat di bidang kesehatan.

2. Terbatasnya fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas lainnya seperti MCK, air bersih dll.
3. Terbatasnya tenaga medis sehingga membatasi pelayanan kesehatan pada masyarakat.
4. Kurangnya pemahaman masyarakat tentang manfaat KB.

### **G. Sektor Perumahan.**

1. Rendahnya tingkat kesadaran masyarakat tentang perumahan yang sehat dan lingkungan bersih.
2. Sarana perumahan dan lingkungan perumahan belum memenuhi syarat kesehatan

### **H. Ketenagakerjaan.**

1. Rendahnya tingkat pendidikan dan ketrampilan angkatan kerja.
2. Rendahnya jumlah tenaga kerja yang produktif.

72

### **I. Sektor Pemerintahan**

1. Belum tersedianya fasilitas bagi aparat tingkat pemerintah di daerah perbatasan (seperti misalnya perumahan).
2. Sarana dan prasarana pendukung kelancaran kerja masih kurang menunjang (seperti misalnya masih banyak desa yang belum mempunyai balai desa dan bagi yang sudah mempunyai juga masih berupa bangunan tidak permanen).
3. Kuantitas dan kualitas (tingkat pendidikan) aparat desa relatif masih rendah sehingga kurang mampu melaksanakan tugasnya di bidang administrasi pemerintahan dan pembanqunan desa.

## Transmigrasi

Permasalahan sosial di sekitar daerah perbatasan dua negara Republik Indonesia dan PNG, tidak secara langsung berkaitan dengan program transmigrasi di salah satu negara yang bersangkutan. Namun demikian, karena program transmigrasi di wilayah Republik Indonesia lebih menekankan pada sistem pengelolaan proyek transmigrasi (salah satunya adalah proyek transmigrasi wilayah perbatasan), maka persoalannya menjadi jelas bahwa terdapat maksud dan tujuan khusus yang dapat dikaitkan langsung dengan permasalahan di suatu daerah perbatasan.

Kajian berikut akan mencoba membahas kaitan antara persoalan-persoalan yang timbul di daerah perbatasan di wilayah tersebut dengan kenyataan perkembangan pembangunan program transmigrasi yang terjadi di wilayah tersebut.

Program transmigrasi di wilayah Republik Indonesia ini, terbilang sudah cukup umur. Boleh dikatakan program ini mempunyai sejarah yang sangat panjang, baik berdasarkan kebijakannya, maupun persoalan disekitar realisasinya (Jones, 1979; Hardjono, 1977). Walaupun demikian, berdasarkan data resmi, pertumbuhan transmigrasi ini cukup menggembirakan. Sejak tahun 1970-an, persoalan kebijakan target dan realisasinya menuniukan angka yang optimistik (Hugo, 1982 c: 144). Artinya sejak repelita III, program ini berjalan dengan baik. Dengan demikian upaya mengurangi tekanan penduduk di Jawa-Bali dengan memindahkannya ke luar Jawa- Bali dapat dikatakan sukses (Hugo, 1982b; Indonesia Times, 1984; Arndt, 1984: 30; Hardjono, 1986: 29; Direktorat Jenderal Transmigrasi, Jakarta).

73

Terutama pada masa-masa sekarang, kebijakan pembangunan program transmigrasi telah mengarah pada orientasi proyek (misalkan, proyek transmigrasi pola PIR-BUN karet; kelapa sawit; dan bahkan keamanan wilayah perbatasan negara), bukan lagi memindahkan penduduk dari Jawa-Bali ke luar Jawa- Bali (Media Indonesia, 7 Maret 1997: 15). Ini menunjukkan bahwa program pembangunan sektor transmigrasi akan lebih mementingkan

kebutuhan-kebutuhan pembangunan di luar Jawa-Bali (daerah-daerah penerima transmigran). Kebijakan ini menempatkan kepentingan daerah luar Jawa-Bali menjadi wilayah pesaing Jawa-Bali.

Di wilayah perbatasan Papua, khususnya Kabupaten Jayapura, kebijakan ini menjadi sangat penting. Hal tersebut tampaknya telah dan tengah berlangsung. Contohnya adalah kawasan pemukiman transmigrasi di wilayah Kecamatan Arso yang hanya berjarak beberapa kilometer dari akses pos perbatasan Republik Indonesia dan Papua New Guinea. Wilayah kecamatan ini, saat ini merupakan kawasan yang pertumbuhan dan perkembangannya sangat pesat.

Keberhasilan pembangunan sektor transmigrasi di Papua pada dasarnya berhubungan dengan konsep atau kebijakan Kawasan Andalan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET) dan konsep atau kebijakan Wilayah Pengembangan Ekonomi (WPE).

Propinsi dengan luas wilayah 414.800 Km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 1.845.827 juta jiwa masih memerlukan sumberdaya manusia untuk memanfaatkan sumberdaya alam yang tersedia guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memacu pertumbuhan pembangunan daerah. Salah satu upaya untuk meningkatkan jumlah penduduk adalah melalui pembangunan transmigrasi. Untuk itu dalam Pola Dasar dan Repelita VI Daerah Papua menempatkan pembangunan sub-sektor transmigrasi dan PPH sebagai sektor prioritas, karena melalui pembangunan transmigrasi diharapkan dapat menurunkan tingkat kemiskinan penduduk dengan membuka pemukiman dan areal produksi baru, meningkatkan pendapatan warga transmigran dan penduduk lokal, mendorong pengembangan perekonomian dan usaha-usaha lain. Pembangunan transmigrasi selama PJP I telah memberikan sumbangan yang cukup besar bagi keberhasilan pembangunan daerah baik dari segi penambahan tenaga kerja, pengembangan potensi sumberdaya alam dan investasi. Oleh karena itu upaya untuk meningkatkan program dan kegiatan transmigrasi secara efektif pada Repelita VI makin penting dalam rangka lebih menyeimbangkan penyebaran penduduk, mendayagunakan sumberdaya alam dan potensi daerah secara optimal serta menanggulangi kemiskinan. Untuk pembangunan sub-sektor transmigrasi dan PPH dalam Repelita

VI dipadukan dengan program pengembangan kawasan andalan, kawasan khusus dan kawasan perbatasan, rencana tata ruang dan pelestarian lingkungan. Pembangunan transmigrasi di Papua mulai pada tahun 1964 dengan penempatan sejumlah 27 KK (72 jiwa) di UPT Kumbe Kabupaten Merauke dan sampai dengan tahun kedua Pelita VI (Tahun Anggaran 1995/1996) telah ditempatkan sebanyak 60.762 KK (288.446 jiwa) yang tersebar di 163 unit pemukiman transmigrasi (UPT) dan sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah sebanyak 107 UPT. Sedangkan yang akan dibuka Tahun Anggaran 1996/1997 sebanyak 24 UPT. Dukungan masyarakat maupun Pemerintah Daerah pada penyelenggaraan program transmigrasi, tampak dari upaya pelepasan hak ulayat oleh masyarakat dan di tindaklanjuti dengan pencadangan areal oleh Pemerintah Daerah.

**Tabel 5.2 Potensi Lahan Untuk Transmigrasi di Papua, 1996**

Kabupaten	Pelepasan hak ulayat (Ha)	Pencadangan oleh Pemda (Ha)	Hak Pengelolaan Lahan (Ha)
Jayapura	321.050	147.500	19.283
Sorong	295.550	123.535	37.285
Manokwari	464.785	388.000	18.044
Fak Fak	442.025	437.025	4.847
Paniai	101.000	101.000	22.611
Merauke	252.400	225.000	49.472
Yapen Waropen	214.000	100.000	-
Biak Numfor	100	100	-
<b>Jumlah</b>	<b>2.090.910</b>	<b>1.522.160</b>	<b>151.542</b>

Sumber: Departemen Transmigrasi dan PPH - Kanwil Propinsi Papua, 1996

Dari total pencadangan Pemerintah Daerah Propinsi Papua seluas 1.522.160 ha tersebut dan dikaitkan dengan yang telah dimanfaatkan oleh 60.762 KK atau seluas 243.048 ha, maka masih terdapat seluas 1.279.112 ha lahan yang sangat berpotensi yang belum dimanfaatkan. Khusus untuk Kabupaten Jayapura, yang menempati urutan kedua setelah Kabupaten Merauke dalam penempatan transmigrasi.

**Tabel 5.3 Jumlah Transmigran di Kabupaten Jayapura, 1996**

Lokasi	Tahun	Jumlah KK (jiwa)
01. Arso PIR IV	1992/1993	457 (1.973)
02. Arso X	92/93/94	408 (1.553)
03. Arso XI	92/93/94	302 (1.215)
04. Arso XII	92/93/94	300 (1.152)
05. Lereh I	93/94/95	500 (1.896)
06. Lereh II	94/95/96	500 (1.997)
07. Lereh III	94/95/96	358 (1.364)
08. Arso PIR V	1994/1995	593 (2.403)
09. Armopa	1994/1995	300 (1.095)
10. Lereh IV	1995/1996	309 (912)
11. Lereh V	1995/1996	312 (1.042)
Jumlah		4.339 (16.574)

Sumber: Departemen Transmigrasi dan PPH - Kanwil Propinsi Papua, 1996.

Berdasarkan berbagai informasi tersebut, tampak bahwa Papua sangat berpotensi menjadi daerah penempatan transmigrasi. Di Kabupaten Jayapura yang merupakan daerah perbatasan dengan PNG telah banyak lokasi-lokasi transmigran yang berkembang. Beberapa bahkan dapat dikatakan sangat maju, terutama daerah Arso dan Koya. Namun dibalik kemajuan tersebut banyak terjadi permasalahan. Permasalahan yang timbul adalah akibat persentuhan antara transmigran dengan penduduk lokal/asli maupun akses yang terjadi akibat kemajuan di lokasi transmigrasi tersebut terhadap daerah-daerah sekitar, sampai mencapai wilayah perbatasan antara Republik Indonesia dan PNG.

Hal utama dari perkembangan dan pertumbuhan yang pesat dari kawasan-kawasan transmigrasi tersebut, adalah seberapa besar sumbangannya terhadap berbagai kepentingan yang berkaitan dengan arus mobilitas lintas perbatasan Republik Indonesia dan PNG.

Kawasan transmigrasi tersebut (lihat tabel 5.3), memiliki hubungan transportasi baik dengan PNG di bagian utara maupun kota Jayapura. Hal ini dapat menjadi salah satu faktor penarik terjadinya mobilitas penduduk. Tidak tertutup kemungkinan terjadi mobilitas penduduk negara lain (PNG) melintasi perbatasan tidak hanya untuk hubungan sosial tetapi juga hubungan ekonomi.

Tersedianya berbagai kebutuhan primer disertai dengan harga yang relatif terjangkau, merupakan salah satu elemen dari faktor penarik tersebut di kawasan transmigrasi dan sekitarnya. Knyataan ini terbukti mendorong penduduk tetangga (PNG), terutama yang berdomisili di sekitar pintu lintasan perbatasan di Wutung, untuk masuk ke wilayah Republik Indonesia, dan berpartisipasi dengan bangsa Indonesia melalui kegiatan pasar.

Dengan demikian kegiatan pasar yang terbuka tersebut, akan bertambah pesatnya pertumbuhan di kawasan transmigrasi. Tak pelak lagi akan menjadi besar arus mobilitas penduduk yang bakal melintasi batas negara RI -PNG dan masuk ke wilayah Republik Indonesia. Gejala tersebut bukan hanya prakiraan, tetapi sudah menjadi kenyataan. Namun secara pasti berapa besar frekuensi mobilitas tersebut sulit untuk disajikan. Hal ini disebabkan sangat lemahnya sistem administrasi perbatasan yang ada. Tambahan lagi, penduduk yang melakukan mobilitas tersebut rata-rata merasa masih menjadi bagian, secara sosial dari penduduk lokal/asli Jayapura.

Secara sederhana, dapat disimpulkan bahwa transmigrasi memang tidak secara khusus ditujukan untuk menarik penduduk negara tetangga (PNG) memasuki wilayah Republik Indonesia, akan tetapi dampak dari kemajuan program transmigrasi menyebabkan bertambah besarnya arus mobilitas melintasi batas negara.



## BAB VI

# MOBILITAS PENDUDUK DAN PEMBANGUNAN DI DAERAH PERBATASAN



Ada empat kecamatan di daerah Jayapura yang merupakan kecamatan perbatasan yaitu, Kecamatan Abepura di Kotamadya Jayapura; Arso, Waris, Senggi dan Web di Kabupaten Jayapura. Suku- suku dominan yang bermukim di keempat kecamatan tersebut adalah Orang Skou: Suku Retto, Suku Nali dan Suku Lomo; Orang Arso; Suku Manem (Wembi); Orang Waris: Suku Tabu; dan Orang Senggi/Afraa (Bandiyono dkk, 1996).

79

Secara antropologis, di antara penduduk yang tinggal di wilayah perbatasan di Indonesia, ada suku-suku yang mempunyai hubungan etnis dan persamaan adat dengan penduduk wilayah perbatasan di PNG.

Adanya hubungan etnis di antara suku-suku yang tinggal di wilayah perbatasan di Indonesia dan PNG mengakibatkan sering dilakukan kunjungan keluarga secara timbal balik atau lintas batas secara tradisional. Hubungan kekerabatan juga terjadi antara lain karena adanya hubungan perkawinan diantara masyarakat suku yang tinggal di wilayah Indonesia dengan mereka yang tinggal di wilayah negara PNG. Selain dari itu, penentuan batas formal negara Indonesia dan PNG juga menyebabkan adanya suku-suku yang tinggal di wilayah PNG, tetapi mempunyai dusun (kebun, ladang) di wilayah Indonesia

dan sebaliknya. Selain pelintas batas tradisional, terjadi pula pelintas batas modern, serta pelintas batas ilegal dari Indonesia ke PNG dan sebaliknya, karena pengaruh politis.

Tulisan dalam bab ini bermaksud untuk mendeskripsikan tentang pola dan determinan mobilitas penduduk wilayah perbatasan Indonesia- PNG di wilayah perbatasan di Jayapura. Salah satu faktor pendorong atau penarik dalam proses mobilitas penduduk adalah kondisi ekonomi. Kondisi ekonomi di suatu daerah akan membawa konsekuensi terhadap mobilitas penduduk ke dan dari daerah tersebut. Untuk wilayah perbatasan, pembangunan yang terjadi di wilayah suatu negara juga menarik penduduk negara tetangganya untuk memanfaatkan kesempatan yang ada. Mobilitas ini, selain merupakan dampak dari proses pembangunan di negara tetangga juga akan berpengaruh terhadap pembangunan itu sendiri. Masuknya penduduk dari negara lain tentunya akan membawa pengaruh-pengaruh, baik positif maupun negatif. Khusus untuk daerah perbatasan, mobilitas penduduk melintasi batas negara juga membawa dampak politis dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah tersebut.

80

Analisa dalam bab ini menggunakan data primer maupun sekunder. Data primer umumnya merupakan hasil penelitian di lapangan yang dilakukan dengan metode kualitatif. Data sekunder mengenai pola dan arus mobilitas penduduk wilayah perbatasan didapat dari instansi- instansi terkait di Propinsi Papua. Untuk mobilitas lintas batas ini sangat kurang tersedia data resmi yang akurat. Ini disebabkan karena sulitnya melakukan pencatatan terutama untuk mobilitas tradisional dan ilegal yang merupakan mobilitas sirkuler.

## **Mobilitas Penduduk di Daerah Perbatasan**

Mobilitas dapat didefinisikan sebagai segala kejadian yang berhubungan dengan perpindahan orang, baik secara geografis maupun sosial (Pressat, 1985: 148). Dalam studi demografi, mobilitas biasanya menunjukkan perpindahan ruang (spatial) yang disebut

dengan mobilitas geografis (Shryock dan Siegel, 1976:373). Mobilitas penduduk dari satu daerah ke daerah lainnya terjadi karena berbagai alasan; ekonomi, sosial, politis dan geografis yang saling terkait. Mobilitas ini dapat merupakan perpindahan tempat dimana seseorang biasa tinggal baik secara permanen maupun non permanen. Istilah mobilitas non-permanen menunjukkan adanya pergerakan orang dari satu tempat ketempat lainnya dengan tujuan tertentu tetapi tidak untuk tujuan perpindahan tempat tinggal.

Dalam studi demografi dikenal dua macam mobilitas penduduk yaitu mobilitas internal dan mobilitas internasional. Mobilitas internal mencakup perpindahan penduduk yang melintasi batas geografis tetapi masih dalam wilayah satu negara. Mobilitas internasional mencakup perpindahan yang melintasi batas negara. Mobilitas internal dan mobilitas internasional masing-masing dapat dibagi menjadi perpindahan yang sementara dan yang permanen. Migrasi internasional yang permanen biasanya terjadi akibat tekanan atau pertikaian antar ras, suku, agama, politik, tekanan ekonomi atau kombinasi dari faktor-faktor di atas (Shryock dan Siegel, 1976: 349-350).

## **Mobilitas Internasional Penduduk Daerah Perbatasan Republik Indonesia dan PNG di daerah Jayapura.**

Secara umum pola mobilitas penduduk di daerah perbatasan Indonesia-PNG dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu mobilitas tradisional dan mobilitas modern (formal). Dalam studi ini, mobilitas penduduk secara tradisional didefinisikan sebagai mobilitas yang dilakukan penduduk dengan tidak menggunakan pasport. Jadi pelintas batas hanya melapor di kantor imigrasi terdekat untuk mendapatkan izin (pas) lintas batas. Mobilitas modern adalah mobilitas yang dilakukan penduduk yang menggunakan pasport dan visa untuk mendapat izin lintas batas. Selain kedua kelompok mobilitas tersebut ada pula mobilitas penduduk secara *'illegal*, tidak menggunakan pas lintas batas maupun pasport.

Penduduk yang melintasi batas terjadi baik dari Indonesia ke

PNG atau sebaliknya. Data yang diperoleh dari beberapa Pos Penjagaan dan Pos Imigrasi di Jayapura menunjukkan bahwa jumlah orang PNG yang datang ke Indonesia lebih besar dibandingkan orang Indonesia yang pergi ke PNG (Tabel 4.1). Banyaknya jumlah pelintas batas ke Indonesia, yang lebih besar daripada mereka yang ke PNG menunjukkan adanya fenomena migrasi kembali (*return migration*). Berdasarkan jenis kelaminnya, data menunjukkan bahwa masyarakat yang melintasi perbatasan juga kebanyakan laki-laki. Dari 49 orang Indonesia yang pergi ke PNG, hanya 11 orang wanita (catatan Petugas Pos Imigrasi Wembi bulan Januari sampai September 1995). Pelintas batas yang melalui Pos Penjagaan dan Pos Imigrasi di desa perbatasan ini dapat digolongkan sebagai pelintas batas tradisional.

**Tabel 6.1. Jumlah Pelintas Batas dari PNG ke Indonesia dan Sebaliknya di Beberapa Pos Penjagaan dan Pos Imigrasi di Daerah Jayapura, Tahun 1994/1995**

Pelintas Batas	Pelintas Batas	
	Dari RI ke PNG	Dari PNG ke RI
Pos Imigrasi Wembi	49	83
Pos Imigrasi Skou	194 <sup>1</sup>	244 <sup>2</sup>
Pos Batalyon 746 (Pos Jem - batan Tami)	-	543

**Sumber:** - Catatan Petugas Imigrasi Wembi  
 - Kecamatan Abepura/Perwakilan Muara Tami  
 - Yon 746, September 1995

**Catatan:** 1) Data sampai Bulan April 1994  
 2) Data sampai Bulan Juli 1994

Di salah satu Pos Penjagaan (Pos Jembatan Tami) di Desa Skou Sae didapat informasi bahwa rata-rata tiap bulan 70 orang dari PNG melintasi batas ke Indonesia, melalui jalan darat. Tetapi selama Bulan Agustus 1995, hanya 40 orang pelintas batas dari PNG. Dikatakan, hal ini disebabkan karena menjelang 17 Agustus pengawasan diperketat. Pelintas batas yang melalui laut tidak tercatat disini, karena tidak melewati pos penjagaan. Pelintas batas yang datang ke (atau dari) Kotamadya dan Kabupaten Jayapura banyak yang melalui jalan laut karena tidak perlu melalui Pos Penjagaan (pemeriksaan). Pelintas batas yang melalui laut ini biasanya menuju daerah Enggros, Kayu Pulo, bahkan ditemui sebuah pangkalan motor boat di daerah pasar Hamadi, di Jayapura kota. Selain dari itu, di wilayah Skou juga terjadi pelintas batas dari PNG yang datang ke wilayah Indonesia secara teratur untuk mengolah tanah karena dusun mereka berada di wilayah Indonesia (sesuai dengan batas formal yang disetujui kedua negara). Mereka ini juga tidak tercatat di Pos Penjagaan.

Pos Imigrasi di daerah perbatasan Papua difungsikan untuk melayani keperluan pelintas batas tradisional karena kalau mereka harus pergi ke Jayapura, biaya pengurusan imigrasi menjadi terlalu mahal. Pos Imigrasi maupun Pos Penjagaan di wilayah Indonesia, jika berada di desa yang sama akan mempunyai data mengenai pelintas batas, karena sebelum melapor pada Pos Imigrasi biasanya pelintas batas harus melapor pada Pos Penjagaan dahulu. Untuk pelintas batas dari PNG ke Indonesia juga ada jarak terjauh sampai dimana mereka boleh pergi. Misalnya, mereka yang masuk ke Indonesia melalui Pos Imigrasi Wembi dan Waris, batas terjauhnya adalah Kecamatan Arso Kota. Untuk pergi ke tujuan yang lebih jauh, mereka membutuhkan pasport dan visa yang dikeluarkan Konsulat Jendral Republik Indonesia di Vanimo. Namun demikian, banyak pula pelintas batas yang tidak tercatat, karena tidak melaporkan diri, dan masuk bersama rombongan besar.

Untuk masyarakat Indonesia yang hendak pergi ke PNG untuk tujuan sosial, upacara adat, berkebun, berburu, menangkap ikan dan berdagang (lintas batas tradisional), diperlukan Pas Lintas Batas

(PLB) atau 'Kartu Merah' yang berlaku selama tiga tahun. Di PNG, PLB ini berwarna kuning. Pas Lintas Batas ini hanya diberikan pada masyarakat yang tinggal di desa-desa perbatasan dan berlaku hanya untuk pemegang kartu tersebut, sedangkan penduduk yang tinggal diluar wilayah perbatasan memerlukan pasport. Penduduk Indonesia di wilayah perbatasan pemegang PLB yang mengunjungi PNG, dapat tinggal paling lama 30 hari. Walaupun pada prinsipnya setiap orang yang lahir di desa- desa perbatasan RI berhak untuk mendapatkan kartu pas lintas batas, sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku, tetapi pada kenyataannya petugas pos imigrasi diberi wewenang untuk memberikan penilaian terhadap individu untuk diberi PLB atau tidak. Contoh kasus di Wembi, petugas pos imigrasi masih belum meluluskan permintaan PLB bagi beberapa orang yang baru kembali dari PNG setelah puluhan tahun meninggalkan wilayah RI. Alasannya, ia ingin menilai, apakah kepulangannya kembali ke wilayah RI berdasarkan maksud baik ataupun ada maksud lainnya.

Masalah PLB ini merupakan salah satu persoalan yang dihadapi oleh kalangan imigrasi, tetapi kesalahan tidak seluruhnya berada pada masyarakat. Berdasarkan laporan lisan dari seorang petugas Bina Wilayah Perbatasan, ternyata salah seorang petugas pos imigrasi di daerah Kotamadya Jayapura pernah menyalahgunakan wewenangnya, dengan memberikan PLB kepada pihak yang tidak berhak, seperti untuk orang Enggros, Kayu Pulo, bahkan orang 'rambut lurus', seperti para pedagang yang berasal dari Ujung Pandang. Pemberian PLB kepada yang tidak mempunyai hak seperti ini, menyinggung perasaan masyarakat yang berada di kawasan perbatasan.

Alat transportasi yang digunakan oleh pelintas batas tradisional ini adalah transportasi darat dan laut. Alat transport darat yang digunakan adalah mobil (angkutan umum atau sewaan yang disebut 'taksi') dan ada pula yang berjalan kaki. Melalui laut, biasanya mereka menggunakan *speed boat*, misal dari Desa Wutung di Sandaun Province, PNG ke Jayapura. Pelintas batas yang melalui jalan darat harus melalui dan melapor di beberapa pos penjagaan, baik di Indonesia maupun di PNG. Selain kelengkapan surat-surat, di Pos

Penjagaan ini juga diperiksa barang-barang yang dibawa oleh pelintas batas karena ada larangan tertulis, antara lain minuman keras. Pelintas batas yang menggunakan pasport, khususnya jalur Vanimo-Sentani, dilayani oleh maskapai Air Niugini secara reguler.

Adanya arus pelintas batas dari PNG ke Indonesia dan sebaliknya disebabkan oleh beberapa faktor seperti sosial, budaya, ekonomi dan politik. Melintasi perbatasan oleh penduduk yang tinggal disepanjang perbatasan sudah dilakukan sejak lama dan lebih dikenal dengan pelintas batas tradisional. Mereka melintasi batas untuk mengunjungi keluarga atau kerabat mereka yang tinggal di negara seberang, karena adanya ikatan etnis, hubungan kekerabatan serta karena adanya ikatan perkawinan (kawin mawin). Adanya ikatan darah dan kekerabatan tersebut, menyebabkan pada acara-acara perayaan keagamaan atau upacara adat mereka saling mengunjungi baik ke wilayah Indonesia maupun PNG. Dengan demikian, sebetulnya mereka 'tidak mengenai' batas wilayah negara secara formal dalam interaksi sosial karena itu sudah secara turun temurun mereka lakukan. Penetapan batas negara 'modern' antara Indonesia dan PNG juga menyebabkan adanya penduduk asli yang tinggal di wilayah negara PNG tetapi mempunyai hak ulayat tanah (dusun dan daerah perburuan) di wilayah Indonesia dan sebaliknya. Mereka secara rutin tetap mengunjungi (mengolah) dusunnya (atau kebunnya) sehingga secara teratur juga melintasi batas kedua negara.

85

Selain kunjungan karena pengaruh faktor budaya, ada pula pengaruh faktor sosial yang lebih menunjukkan pada hubungan persahabatan. Ini terjadi misalnya menjelang perayaan Hari Kemerdekaan Indonesia pada bulan Agustus dan perayaan Hari Kemerdekaan PNG bulan September. Biasanya pada bulan-bulan tersebut saling kunjung dilakukan penduduk wilayah perbatasan untuk ikut dalam pesta perayaan kemerdekaan negara tetangganya.

Adanya saling mengunjungi diantara penduduk (kunjungan keluarga) ini juga berakibat terhadap terjadinya hubungan dagang (ekonomi) yang pada tingkat paling sederhana terjadi dengan sistem barter. Barter umumnya terjadi untuk barang-barang

kebutuhan hidup sehari-hari. Kunjungan keluarga ini juga digunakan untuk berbelanja.

Pendatang dari PNG yang menuju Jayapura biasanya mempunyai tujuan berbelanja dan rekreasi. Mereka umumnya berasal dari Wutung, Nusu, Yako dan Lido (Vanimo) di Sandaun Province. Mereka dapat datang melalui jalan darat dengan melalui Pos terdekat di Skou atau melalui laut dan biasanya tidak melapor di Pos Penjagaan. Barang-barang yang banyak dibeli di Indonesia biasanya super mie, sabun (B29, Wings), rokok, vetsin, minyak angin, balsem, susu cap nona, BBM, *soft drink* serta kebutuhan hidup sehari-hari lainnya, yang umumnya harganya lebih mahal di PNG. Namun demikian, pembelian secara *illegal* seperti minuman keras pun banyak dilakukan orang PNG sambil berbelanja di Jayapura.

Barang-barang yang biasanya dibawa (atau dibeli) dari PNG adalah manik-manik, baju, kaset dan juga beras. Orang PNG yang datang ke Jayapura untuk berbelanja menukarkan dahulu uang Kina mereka dengan Rupiah. Sampai tahun 1997 belum ada tempat penukaran uang Kina dan Rupiah yang resmi. Pendatang dari PNG biasanya sudah mengetahui dimana mereka bisa menukarkan uang, yaitu di Misionaris, atau Konsulat PNG di Jayapura. Nilai tukar uang juga tidak ada ketentuan yang baku, berkisar antara Rp 1000,- sampai Rp 2000,- untuk tiap 1 Kina. Adanya kunjungan untuk berbelanja yang dilakukan pelintas batas menunjukkan bahwa potensi perdagangan di wilayah perbatasan cukup baik untuk dikembangkan. Sedikitnya ada tiga faktor yang berperan dalam masalah perdagangan ini, yaitu (1) berbelanja di Indonesia relatif lebih dekat, (2) harga relatif murah apabila dibandingkan dengan nilai tukar *kina*; (3) jenis barang yang lebih bervariasi; dan (4) kualitas barang di Indonesia relatif lebih baik.

Mobilitas penduduk melintasi batas negara di wilayah perbatasan akan mempunyai dampak baik positif maupun negatif terhadap pembangunan daerah perbatasan. Salah satu dampak positif dari adanya mobilitas adalah mempermudah penduduk dalam mencukupi kebutuhan pokok hidupnya. Sistem barter dan perdagangan yang dilakukan dengan adanya mobilitas penduduk secara tradisional

mendekatkan jarak antara produsen dan konsumen yang berada di wilayah negara yang berbeda. Adanya mobilitas ini juga dapat digunakan untuk pengembangan potensi perdagangan di wilayah perbatasan. Mobilitas sirkuler yang merupakan mobilitas tradisional dari wilayah PNG ke Indonesia banyak dilakukan untuk tujuan berbelanja ke wilayah Indonesia dibandingkan penduduk Indonesia yang ke PNG. Potensi belanja penduduk PNG ini dapat digunakan sebagai salah satu alasan untuk mengembangkan 'pasar perbatasan' yang dampaknya dapat dirasakan oleh penduduk lokal. Adanya perdagangan di perbatasan ini tentunya juga akan berakibat terhadap peningkatan kualitas penduduk dan pembangunan wilayah secara umum.

Selain dampak positif yang timbul dari mobilitas lintas batas ini, ada pula dampak negatifnya. Seperti kita ketahui banyak di antara anggota GPK yang melarikan diri ke wilayah PNG. Adanya mobilitas lintas batas ini dapat digunakan oleh mereka sebagai salah satu jalur untuk mencari informasi tentang keadaan di Indonesia sehubungan dengan kegiatan mereka. Selain dari itu, dengan adanya mobilitas penduduk dari Indonesia ke PNG dan sebaliknya, berarti juga masuknya pengaruh- pengaruh budaya dan ideologi yang baik maupun buruk. Alasan politik merupakan faktor penyebab lain terjadinya mobilitas penduduk wilayah perbatasan, terutama dari Indonesia ke PNG.

87

## **Mobilitas Internasional Penduduk Daerah Perbatasan dengan Alasan Politik**

Uraian pada bagian ini akan difokuskan pada mobilitas penduduk dari daerah Indonesia ke PNG serta arus baliknya. Mobilitas ini dapat digolongkan sebagai migrasi karena adanya perpindahan tempat dimana penduduk biasa tinggal secara permanen. Penduduk Papua yang bermigrasi ke wilayah Negara PNG dapat diklasifikasikan dalam dua kelompok utama yaitu (1) kelompok anti Indonesia dan (2) masyarakat yang dipaksa oleh kelompok anti Indonesia. Kelompok ini adalah masyarakat yang dipaksa lari oleh anti Indonesia dan merupakan kelompok masyarakat yang dalam keadaan terpaksa,

dibawah ancaman, harus pindah ke PNG sebagai pengungsi (*refugee*). Pelarian politik dari wilayah Indonesia ke wilayah PNG bukan saja dilakukan oleh para penduduk biasa, melainkan kelas menengah terpelajar, seperti bekas dosen, mahasiswa, maupun dari kalangan militer.

Gerakan separatis di Papua telah muncul sejak tahun 1968 dan mulai tahun itu pula terjadi arus migrasi yang bertendensi sebagai pelarian politik dari Indonesia ke PNG (Bappeda Tingkat I Papua, 1989:4 ). Arus migrasi penduduk terbesar di wilayah perbatasan ke PNG terjadi antara tahun 1984-1987. Penduduk wilayah perbatasan di Kabupaten Jayapura, Jayawijaya dan Merauke yang berjumlah ribuan menyeberang dan masuk ke wilayah PNG (Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Merauke, 1990: 13). Di Kabupaten Jayapura penduduk yang menyeberang ke PNG sebagian berasal dari Kecamatan Arso dan Web. Perkiraan jumlah penduduk Papua yang menyeberang ke PNG pada tahun 1984 adalah 12.000 orang (Preston, 1992: 843). Di PNG, umumnya pelarian ini tinggal di 16 tempat penampungan (*camp*s), yang terdapat di Propinsi Western (*Western Province*), West Sepik (atau Propinsi Sandaun). Data yang tercatat di dua tempat penampungan (*camp*s) di PNG, di West Sepik dan Western Province menunjukkan bahwa pada tahun 1987 terdapat sekitar 9.913 orang pengungsi dari Indonesia. Lebih dari 50 persen pengungsi di kedua tempat penampungan ini adalah perempuan dan kira-kira 57 persen dari total pengungsi berumur di atas 15 tahun (Preston, 1992: 852).

Adanya arus penduduk yang menyeberang dari wilayah negara Indonesia ke PNG disebabkan karena: (1) Kurang puas dengan keadaan di Indonesia; (2) Adanya hasutan dan bujukan akan kehidupan yang baik di negara tetangga; (3) Ancaman fisik, kekerasan dan gangguan keamanan dari kelompok-kelompok yang melakukan perusakan dan pembakaran rumah-rumah dan secara paksa menggiring penduduknya melintasi batas.

Pelintas batas ke PNG dari Indonesia secara umum dapat digolongkan dalam dua kelompok, mereka yang berpendidikan rendah dan mereka yang relatif berpendidikan tinggi. Di tempat

penampungan di Western Province, antara 9 sampai 54 persen pengungsi dewasa tidak pernah sekolah, sedangkan yang pernah bersekolah sampai kelas IV sekolah dasar (*grade four*) antara 28-75 persen. Di West Sepik, antara 26 sampai 97 persen pengungsi dewasa tidak pernah bersekolah sedangkan mereka yang pernah bersekolah sampai kelas IV antara 3 sampai 59 persen. Di tempat penampungan di Western Province, kira-kira 75 persen dari pengungsi bekerja di sektor pertanian. Sisanya di sektor jasa seperti guru, tenaga kesehatan, penyuluh pertanian, pekerja gereja dan pekerja transportasi dan sebagai tenaga produksi (Preston, 1992: 855-857).

Mulai tahun 1987 terjadi arus balik pelintas batas Indonesia yang tinggal di PNG. Adanya arus balik ini disebabkan karena kekecewaan diantara mereka, ternyata setelah menyeberang ke PNG tidak menemukan kehidupan yang diinginkan. Masalah lain yang dihadapi juga adalah karena penduduk PNG kurang menerima kehadiran mereka secara terbuka. Sebagai pendatang, pelintas batas dari Indonesia juga memerlukan tanah untuk berkebun, berburu serta hutan sagu. Ini menimbulkan persaingan dengan penduduk asli, karena penduduk asli PNG umumnya juga masih merupakan masyarakat peramu. Antara tahun 1986-1988, sebanyak 1394 pengungsi dipulangkan secara resmi ke Indonesia dari tempat penampungan di Western Province dan West Sepik Provinve (Preston 1992: 860). Kemungkinan besar banyak diantara pengungsi yang kembali ke Indonesia adalah mereka yang berpendidikan rendah dan tidak mempunyai pekerjaan tetap di luar sektor pertanian. Mereka yang berpendidikan dan mempunyai pekerjaan di PNG kemungkinan menetap di PNG

89

Banyak diantara keluarga yang melarikan diri ke wilayah PNG ingin kembali ke Indonesia. Tetapi tidak semua pelintas batas Indonesia di PNG ini dapat dengan mudah kembali ke Indonesia karena dihalang- halangi oleh GPK. Selain dari itu, meskipun mereka punya keinginan, juga masih ada rasa takut disangka anggota GPK-OPM (bagi mereka yang melintas ke PNG karena dipaksa OPM). Adapula penduduk yang belum bisa kembali ke Indonesia karena terikat hutang mas kawin. Umumnya mereka adalah laki-laki

Indonesia yang menikah dengan wanita PNG. Mereka masih ditahan di PNG sampai hutangnya dapat dilunasi. Pemerintah Indonesia selalu berusaha untuk menarik pelintas batas Indonesia di PNG untuk kembali ke Indonesia. Usaha tersebut dilakukan dengan mengadakan kampanye atau mengirim motivator ke PNG yang terdiri dari guru-guru karena di masyarakat, mereka merupakan tokoh yang disegani. Selain dari itu juga dengan mengadakan perjanjian-perjanjian perbatasan.

## **Migrasi Internal dan Pembangunan Daerah Perbatasan Jayapura**

Ada hubungan timbal balik yang kompleks antara mobilitas penduduk dengan proses pembangunan ekonomi dan perubahan sosial (Hugo dkk, 1987:208). Migrasi internal di Indonesia dapat terjadi antar propinsi atau antar daerah (kabupaten) di dalam satu propinsi. Migrasi ini dapat dianggap sebagai refleksi dari berbagai ketimpangan regional, sektoral dan sosial serta dipengaruhi oleh perbedaan antar daerah. Bagian tulisan ini akan membahas mengenai migrasi internal antara propinsi dari dan ke Papua serta kaitannya dengan pembangunan wilayah perbatasan, khususnya di Jayapura. Untuk wilayah Jayapura, macam pola migrasi internal yang terpenting adalah melalui program transmigrasi.

Pada tahun 1977, dengan Keputusan Presiden, propinsi ini dinyatakan sebagai daerah utama penerima transmigran. Ini merupakan alasan terpenting mengapa migrasi bersih masuk ke Papua cukup besar. Kira-kira enam persen dari total penduduk Papua adalah transmigran dari luar propinsi (Manning dan Rumbiak, 1989: 102). Program transmigrasi juga memegang peranan penting dilihat dari kontribusi migrant terhadap pertumbuhan penduduk Papua. Sebagai perbandingan, untuk periode 1964-1992, tercatat 147.000 transmigran yang masuk ke Papua dan berdasarkan sensus penduduk 1990, tercatat 263.000 migran seumur hidup yang masuk ke Papua (Gray dkk, 1995:51).

Tujuan Program Transmigrasi, seperti tercantum dalam Undang-

undang Nasional Transmigrasi Tahun 1972 adalah sebagai berikut: (1) Peningkatan taraf hidup; (2) Pembangunan daerah; (3) Keseimbangan penyebaran penduduk; (4) Pembangunan yang merata diseluruh Indonesia; (5) Pemanfaatan sumber-sumber alam dan tenaga manusia; (6) Integrasi Nasional dan (7) Pertahanan dan keamanan nasional. Untuk wilayah perbatasan di Papua, program transmigrasi diarahkan pada pemenuhan tenaga kerja serta diharapkan dapat mempercepat proses alih teknologi terutama dalam tata cara bertani (Bappeda Tingkat I Papua, 1989: 11). Selain dari itu, khususnya untuk wilayah perbatasan, integrasi nasional serta pertahanan dan keamanan nasional juga merupakan tujuan strategis.

Target penempatan transmigrasi di Papua meningkat dari 1.500 KK selama tahun 1964-1978 menjadi 20.000 KK dalam Repelita III. Untuk Repelita IV target penempatan meningkat lagi menjadi 138.000 KK. Tetapi, hanya kira-kira separuh dari target Repelita IV dapat tercapai. Ini disebabkan karena berbagai masalah, antara lain yang menyangkut pengurangan dana untuk program transmigrasi. Selain dari itu alasan lain yang terpenting adalah banyaknya konflik yang timbul dengan penduduk asli terutama yang menyangkut ganti rugi tanah (Manning dan Rumbiak, 1989: 99).

91

Selama Repelita I dan II, penempatan transmigran di Papua adalah di sekitar Jayapura, Nabire, Manokwari dan Sorong. Menjelang Repelita III, juga ditempatkan di daerah yang mempunyai potensi penghasil padi di Merauke. Selain pola tanaman padi yang umumnya diterapkan di Kabupaten Merauke, di wilayah perbatasan Indonesia-PNG di Arso diterapkan pola PIR. Pola-pola ini juga menyertakan penduduk lokal yang dikenal dengan Alokasi Penempatan Penduduk Daerah Transmigrasi (APPDT). Sejak PJP I hingga tahun pertama Pelita VI sudah 45.684 KK yang ditempatkan di daerah transmigrasi di Papua. Dari jumlah tersebut, 7.617 KK merupakan APPDT (Kompas, 27 Desember 1995).

Seperti sudah disebutkan di atas, untuk wilayah perbatasan, selain untuk peningkatan kesejahteraan, transmigrasi mempunyai tujuan strategis yaitu pertahanan dan keamanan. Tata ruang untuk wilayah perbatasan dikaitkan dengan program transmigrasi belum

ada. Pemikiran untuk mengkaitkan program transmigrasi dengan masalah perbatasan dimulai tahun 1994/1995 (Kakandep Transmigrasi Kabupaten Merauke, 1995).

Propinsi Papua mempunyai wilayah yang cukup luas, tetapi penduduknya masih jarang. Untuk wilayah perbatasan, pola permukiman masih terpecah dan dalam satu desa umumnya hanya dihuni oleh 20 KK. Ini dari segi keamanan sangat rawan, karena hanya dengan 7-8 orang anggota GPK bersenjata, seluruh penduduk desa dapat digiring dan dipaksa (diintimidasi) untuk masuk hutan atau lari (menyebrang ke PNG). Dari sudut pandang ini, sangat strategis untuk menambah jumlah penduduk perbatasan melalui program transmigrasi. Tetapi, harus dicari pola transmigrasi yang cocok untuk wilayah ini sehingga baik pendatang maupun penduduk lokal sama-sama mendapat manfaat. Dalam hal ini, pemukiman transmigrasi tidak saja dilihat dari sudut ekonomi (seperti yang umumnya sudah berjalan), tetapi juga dilihat segi ketahanan dan keamanan.

92

Untuk menyertakan penduduk lokal dalam program transmigrasi sudah dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya adalah dengan program APPDT. Tetapi, beberapa contoh menunjukkan bahwa penduduk lokal, meskipun diikutsertakan dalam program transmigrasi melalui APPDT, belum bisa menarik manfaat dari program ini. Di Arso, dengan transmigrasi Pola PIR, banyak penduduk lokal yang diikutsertakan hanya datang sebulan sekali ke permukiman untuk mengambil jatah hidup. Mereka juga kurang memelihara tanamam kelapa sawitnya dan hanya memetik hasilnya pada waktu-waktu tertentu. Ini menunjukkan bahwa sebetulnya mereka kurang siap dan perlu lebih banyak bimbingan. Selain dari itu, dalam program transmigrasi sisipan ternyata penduduk lokal belum mampu bersaing dengan pendatang. Program ini juga dikhawatirkan akan menghilangkan jati diri dan kebudayaan asli penduduk lokal serta menimbulkan berbagai masalah psikologis lainnya.

Untuk penanganan penduduk lokal ini, ada usaha dengan memperkenalkan pola baru yang disebut dengan Desa Panca Matra Transmigrasi Terpadu. Ini merupakan suatu pola penanganan

penduduk lokal dimana mereka akan tetap tinggal di daerahnya, tetapi tetap mendapatkan fasilitas seperti transmigrasi. Gagasan rencana pola ini untuk menghindari masalah yang selalu timbul yaitu (1) masalah pertanahan dan (2) transmigrasi dengan pola sisipan maupun kelompok yang selama ini dilaksanakan ternyata kurang berhasil seperti yang diharapkan (Bappeda Tingkat I Papua, 1989:8).

Mulai tahun anggaran 1996/1997, Kantor Wilayah Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan Papua juga akan melakukan program transmigrasi khusus (Kompas 27 Desember, 1995). Pola ini menitikberatkan pada penataan ulang perkampungan masyarakat setempat dan tidak memindahkan penduduk asli kedalam Satuan Pemukiman Transmigrasi (SPT) atau disatukan dengan transmigrasi dari luar, seperti yang sudah dilakukan sebelumnya. Untuk program transmigrasi khusus ini, fasilitas yang dibangun akan berada di tengah kedua lokasi SPT (transmigrasi dari luar dan transmigrasi penduduk asli), sehingga penduduk dari kedua SPT dapat menggunakannya secara bersama-sama. Dengan demikian diharapkan akan terjadi interaksi yang akan berdampak positif terhadap penduduk asli.

93

Program transmigrasi di wilayah perbatasan Papua sangat berhubungan erat dengan pembangunan jalan Trans Papua yang direncanakan akan menghubungkan Jayapura dan Merauke. Di sepanjang jalan Trans Papua ini akan dibangun permukiman transmigrasi. Ada pemikiran bahwa setiap 20-25 km akan dibangun permukiman di sepanjang perbatasan (Kakandep Transmigrasi kabupaten Merauke). Diharapkan bahwa permukiman ini akan menjadi simpul kota tanaman perkebunan dan pangan daerah perbatasan.

Dari uraian mengenai mobilitas internal penduduk ke dan dari Papua dapat ditarik beberapa manfaat. Pertama, secara nasional mobilitas ini bermanfaat untuk pemerataan penduduk Indonesia dari wilayah yang padat, umumnya di Jawa, ke wilayah-wilayah yang masih sangat jarang penduduknya seperti Papua yang dianggap sebagai daerah potensial untuk menerima tambahan penduduk. Tetapi pandangan menyeluruh diperlukan untuk potensi penduduk dan pengembangan wilayah ini, karena tidak semua tanah di Papua dapat

diolah sebagai daerah pertanian. Secara umum, mobilitas penduduk ke Papua menguntungkan daerah tersebut karena migran adalah orang-orang yang sudah terseleksi. Dengan demikian dapat diharapkan mereka membawa pengetahuan baru ke daerah tujuan. Tetapi untuk tingkat lokal, mobilitas penduduk ini juga seharusnya dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk lokal sehingga keberhasilan yang dicapai pendatang (migran) tidak menimbulkan kerawanan di bidang keamanan.

Selain dari manfaat yang didapat dari program transmigrasi, di wilayah perbatasan Jayapura seperti di Arso, program transmigrasi juga merupakan sumber konflik. Ganti rugi tanah (yang dipergunakan untuk daerah transmigrasi) yang tidak tuntas dapat menimbulkan penyanderaan- penyanderaan. Ini disebabkan karena adanya nilai uang, memunculkan 'ketua-ketua adat baru' dalam proses ganti rugi tanah penduduk. Selain dari itu, masalah juga dapat timbul karena ketidaksiapan masyarakat lokal di Arso untuk menerima/menerapkan pola PIR, karena memang kebiasaan hidup yang berbeda dan masih sangat dipengaruhi oleh kebiasaan hidup meramu. Dengan demikian, untuk masyarakat lokal, dengan keterlibatan dalam pola PIR, mereka tidak mempunyai waktu lagi untuk kegiatan lain (meramu). Sifat penduduk lokal yang tidak sabar untuk menunggu suatu 'proses' juga menyebabkan mereka tidak dapat melanjutkan semua kegiatan dalam pola PIR. Dengan demikian untuk kegiatan memetik dan membawa hasil ke pabrik dilakukan oleh pendatang. Ini tentu saja merugikan penduduk lokal, karena sebagian hasil yang didapat harus diserahkan pada transmigran pendatang.

Sejalan dengan perkembangan daerah transmigrasi di Arso dan sekitarnya telah menimbulkan arus migran spontan ke daerah tersebut. Migran spontan yang lebih selektif dan mempunyai kemampuan ekonomi telah banyak membeli tanah-tanah transmigran. Migran spontan yang banyak datang dari Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara telah berusaha pada bidang perdagangan. Fenomena ini telah ikut mewarnai makin tergesernya orang Papua yang kurang selektif di satu pihak namun dipihak lain para migran tersebut juga telah memberi andil pada perkembangan ekonomi daerah tersebut.

## BAB VII

### KASUS DAERAH SKOU



Bab sebelumnya telah membahas tentang kondisi makro yang menyangkut perbatasan Indonesia-PNG. Pada bab ini akan dikemukakan keadaan mikro daerah Skou yang meliputi keadaan sosial-ekonomi masyarakat, sosial budaya dan mobilitas penduduknya. Daerah Skou kendati tidak dapat menggambarkan keadaan umum desa-desa daerah perbatasan namun telah menunjukkan lebih spesifik desa perbatasan yang dianggap paling terbuka dan memperoleh berbagai pengaruh pembangunan dari luar. Bagaimana isu pembangunan dan dampaknya terhadap kehidupan penduduk akan dideskripsikan lebih dalam.

95

#### Setting Daerah

Daerah Skou terdiri atas 3 desa yaitu Skou Sae, Skou Mabo dan Skou Yambe. Daerah ini merupakan desa perbatasan yang secara administratif berada di Kecamatan Abepura, Kotamadya Jayapura. Lokasi daerah Skou terletak pada bagian paling utara dari daerah perbatasan Indonesia - PNG.

Kendati daerah tersebut berada pada bagian pojok dari Propinsi Papua namun lokasinya mudah dijangkau baik dengan kendaraan darat atau motor laut. Jarak daerah Skou dengan pusat kota Jayapura sekitar 40 kilometer. Kondisi jalan darat antara pusat kota Jayapura dengan daerah Skou relatif bagus yaitu jalan aspal berkerikil. Kualitas jalan ke daerah tersebut terus ditingkatkan karena merupakan jalan

utama yang tembus ke daerah PNG dan sekaligus menjadi jalan utama ke daerah transmigrasi Koya dan ke daerah pariwisata pantai di Holtekamp. Jalan ke arah PNG tersebut pada tahun 1994 sudah sampai persis dipinggir mercusuar perbatasan. Adapun jalan yang masuk ke daerah Skou mulai ada sejak 1982. Saat itu dari pihak PNG telah membuka jalan ke arah perbatasan yang diperkirakan hanya berjarak 2 kilometer dari desa Wutung. Dengan adanya pertemuan jalan lintas perbatasan maka daerah Skou Sae di sebelah timur Sungai Tami telah dikembangkan prasarana yang menunjang mobilitas internasional seperti daerah Intekong di Kalimantan Barat. Daerah Skou dan sekitarnya merupakan daerah perdesaan yang terletak di pinggiran Kotamadya Jayapura. Kota ini merupakan koridor yang memiliki peran besar terhadap fungsi pemerintahan dan pusat perekonomian. Skou dan sekitarnya merupakan daerah perdesaan yang telah memberi kontribusi kebutuhan produk pertanian.

Penduduk Skou yang berjumlah 1100 jiwa, relatif tidak mengalami kesulitan untuk pergi ke Jayapura atau Abepura karena ada tiga kendaraan umum jenis "kijang" yang beroperasi di daerah tersebut untuk trayek ke Abepura. Ongkos satu kali jalan untuk satu orang tanpa membawa barang dagangan sebesar Rp. 2500,-. Ongkos satu kali angkut barang dihitung atas dasar volumenya. Mobil tersebut milik orang Abepura dan orang Koya Timur. Selain itu di daerah Koya juga ada kendaraan umum bis DAMRI. Tiga mobil yang beroperasi tersebut telah berfungsi sebagai alat transportasi orang dan barang-barang komoditi yang dijual ke pasar Abepura dan Hamadi atau sebaliknya.

Sebagian daerah transmigrasi Koya dahulu merupakan milik orang Skou. Daerah transmigrasi umum yang telah diserahkan ke pemerintah daerah tersebut yang saat ini berbatasan dengan daerah Skou, telah berkembang pesat sebagai daerah pertanian pangan terutama sebagai daerah persawahan dengan irigasi semi teknis. Air irigasi daerah koya diambil dari sungai Tami. Di desa Skou Sae juga ada permukiman transmigrasi AD yang letaknya pada pinggir jalan besar ke arah perbatasan PNG. Daerah transmigrasi PIR Kelapa Sawit di Arso letaknya di sebelah tenggara Skou. Daerah Arso saat ini telah berkembang menuju kota kecil. Di Skou Sae dan Skou Mabo

juga terdapat pos polisi dan penjagaan militer dari satuan bataliyon yang tiap tahun diadakan pergantian. Selain itu di daerah tersebut juga ditempatkan “maleo”. Tugas satuan militer tersebut selain untuk menjaga keamanan dan menangkap orang GPK juga melakukan operasi teritorial guna membantu rakyat setempat.

Di Skou Mabo telah ditempatkan kantor Imigrasi dan kantor Perwakilan Kecamatan. Kantor imigrasi tersebut berfungsi untuk mengatur mobilitas penduduk dan barang yang melintasi perbatasan, terutama lewat darat. Di desa Skou Mabo sudah ada Puskesmas walaupun kondisi fisik bangunan mengalami kerusakan. Persediaan obat di Puskesmas sangat terbatas sehingga bila kehabisan obat seringkali dibantu oleh Pos Keamanan setempat. Sekolah Dasar di Skou sudah ada dan keadaan fisik bangunan juga rusak. Kerusakan tersebut terutama adalah atap seng yang sudah mengalami korosi. Sekolah Lanjutan hanya ada di desa lain yaitu di Koya Barat yang jaraknya 9 km dari Skou Mabo. Pemuda Skou bila sekolah di Koya Barat terpaksa harus naik sepeda atau jalan kaki lewat pinggir hutan. Pada tahun 1986 di Skou Mabo pernah dibuatkan pasar oleh pemerintah, namun hanya berumur satu bulan. Komoditi lokal yang dijual di pasar tersebut tidak laku karena tidak ada pembeli. Perusahaan Listrik Negara yang beroperasi di Skou Mabo dan Skou Yambe menggunakan tenaga diesel. Dengan adanya listrik di daerah tersebut telah membantu penerangan rumah dan telah merangsang masyarakat untuk memiliki televisi dan radio.

97

Daerah Skou berada di daerah pantai utara. Keadaan pantainya datar dan berpasir abu-abu. Sungai Tami yang berhulu di daerah pegunungan mengalir di daerah ini. Hasil pengendapan material lumpur dan pasir yang dibawa sungai tersebut telah membentuk dataran rendah di daerah ini. Di dataran rendah Skou ini pernah dibuat lapangan terbang militer oleh Jepang. Pada saat ini bekas lapangan terbang tersebut telah tertutup oleh semak belukar dan alang-alang. Di daerah ini air tanahnya dangkal dan banyak tumbuhan sagu, kelapa dan pinang. Dua jenis komoditi pokok yaitu kelapa dan pinang di jual ke Abepura atau melalui perantara yang disebut “pencatut”. Daerah Skou dan sekitarnya masih mempunyai hutan

dan semak belukar. Kondisi hutan di daerah ini cenderung mengalami kerusakan akibat penebangan pohon-pohon besar dimulai zaman Jepang, masuknya program transmigrasi dan oleh HPH Hanurata. Jenis kayu yang banyak ditebang adalah kayu besi, kayu bintangun dan kayu matoa. Empat mata air yang berasal dari gunung di daerah ini banyak mengalami pengurangan volume airnya. Rusa, burung kasuari dan beberapa jenis burung yang lain telah bermigrasi ke bagian timur Sungai Tami yang kondisi hutannya masih baik.

Penduduk setempat apabila berburu harus pergi lebih jauh yaitu sekitar Sungai Tami dibandingkan dengan tempo dulu pada saat habitatnya disekitar desa Skou masih baik. Untuk berburu rusa penduduk Papua masih menggunakan panah dan tombak di samping membawa anjing dan lampu senter. Penggunaan senjata api otomatis untuk berburu hanya dilakukan oleh aparat keamanan. Perburuan biasanya dilakukan apabila di desa tersebut akan diadakan pesta adat atau perayaan misalnya 17 Agustusan.

Masyarakat Skou seperti masyarakat perbatasan lainnya adalah masyarakat agraris. Ini berarti bahwa pendapatan masyarakat dan kesempatan kerja di daerah tersebut didominasi oleh sistem pertanian. Sistem pertanian di Skou sebagian besar sangat tergantung dari hasil tanaman keras. Tanaman keras yang menjadi komoditi antara lain hasil kelapa, pinang dan sagu. Meskipun demikian penduduk Skou sudah masuk tahap usaha tani tanaman pangan walaupun masih sedikit dan dikelola secara sederhana yaitu bercocok tanam jagung, umbi-umbian dan kacang-kacangan. Pada zaman Belanda penduduk menanam padi gogo namun sekarang tidak ada lagi penduduk yang menanamnya. Oleh karena saat ini penduduk makan nasi di samping sagu, mereka harus membeli beras di kota.

Selain itu sebagian kecil keluarga di Skou berusaha sebagai nelayan yang menangkap ikan disekitar pantai di depan muara Sungai Tami. Penduduk juga beternak sapi, babi dan ayam kampung. Karena usaha pertanian di daerah ini masih mendasarkan pada sumberdaya alam (*resource based*) maka pendapatan rumah tangga sangat tergantung pada penguasaan sumber daya. Selain itu di desa Skou juga yang hidup di luar sektor pertanian yaitu Pegawai Negeri,

TNI, pedagang dan buruh kasar. Mereka yang bekerja sebagai pegawai negeri dan TNI sebagian besar adalah pendatang yang ditugaskan di daerah tersebut. Usaha tani umumnya mempunyai resiko terhadap kegagalan panen karena faktor eksternal seperti iklim dan hama tanaman. Selain itu harga jual komoditi hasil pertanian umumnya rendah karena penawaran yang besar, rentan terhadap kerusakan dan harga sangat ditentukan oleh tengkulak atau konsumen. Hasil pertanian dipasarkan ke pasar Abepura atau Hamadi yang umumnya dilakukan oleh istri-istri. Istri juga terlibat dalam usaha tani terutama pada saat tanam dan memanen. Ini berarti bahwa wanita punya peran yang strategis dalam perekonomian di daerah Skou. Wanita bukan hanya berperan sebagai ibu rumah tangga yang mengerjakan pekerjaan domestik tetapi juga berperan sebagai pencari nafkah di luar rumah tangga.

Sasaran produksi pertanian di Skou sebagian besar masih untuk konsumsi keluarga dan sekedar untuk kelanjutan kehidupannya. Tingkat teknologi yang digunakan, pengetahuan dan ketrampilan tentang pertanian masih statis atau tradisional. Bahkan tingkat komersialisasi hasil pertanian masih subsisten dan input pada usaha tani masih menggantungkan pada tenaga kerja keluarga dan sedikit membeli. Usaha tani yang lebih maju biasanya dilakukan oleh transmigran di desa Skou Sae.

99

Masyarakat Skou seperti halnya masyarakat pedesaan lainnya tidak hanya mengkonsumsi hasil pertaniannya tetapi juga mengkonsumsi barang-barang industri yang sebagian besar berasal dari luar Papua seperti sabun, gula, vetsin, rokok, pakaian, seng dan paku. Kalau di negara maju komoditi pertanian mendapat subsidi dari pemerintah namun di Indonesia justru sebaliknya. Karena itu keuntungan dari hasil penjualan produk industri yang ada di Papua akan lari ke distributor dan produsen yang sebagian besar berada di Jawa. Dampak terhadap keadaan ini maka kesejahteraan masyarakat perdesaan akan terus mengalami kesulitan untuk berkembang dan mengalami proses pemiskinan relatif.

## Sejarah dan Kejadian Penting <sup>26</sup>

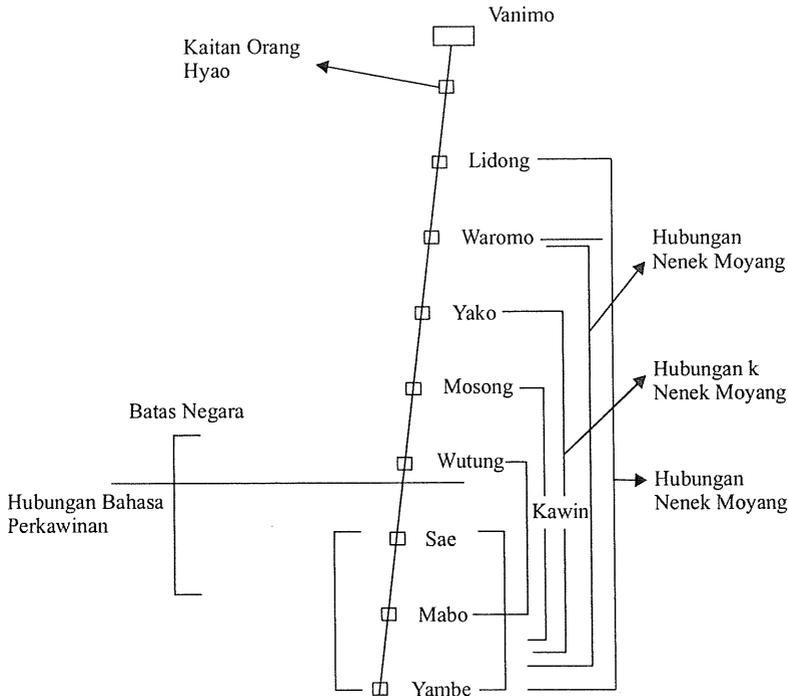
Sejarah daerah Skou sebetulnya dapat dilihat secara kultural maupun melalui penelusuran kejadian penting yang masih dapat direkam oleh orang-orang tua. Secara kultural, orang Skou tidak dapat dipisahkan dari zaman mitologis persebaran nenek moyang orang Skou dan hubungannya dengan masyarakat tetangganya, baik di wilayah RI sekarang maupun di wilayah PNG sekarang. Namun demikian konteks sejarah mitologis ini agak sukar dilacak, namun demikian hubungan kultural dengan beberapa daerah dapat dilihat secara visual (lihat gambar 3), yaitu hubungan-hubungan berdasarkan perkawinan, kesamaan bahasa, atau sekedar hubungan mitologis.

Sedangkan sejarah yang masih dapat terekam dengan baik, khususnya yang menyangkut dinamika masuknya berbagai pengaruh institusi dari luar yang melakukan kontak dengan orang Skou, kira-kira mulai dapat direkam sejak tahun 1914, yaitu adanya gereja kecil di daerah tersebut, dan pada waktu itu mereka masih disebut sebagai orang Temoa.

---

<sup>26</sup> Dalam bagian ini digunakan teknik *timeline*, yaitu menggali kejadian-kejadian penting yang ada dalam suatu komunitas masyarakat secara kronologis. Dalam teknik ini seorang peneliti memfasilitasi dialog antara tiga orang asli Skou yang dari segi umur dianggap tua dan mempunyai pengaruh di masyarakat

**Gambar 3. Sejarah Metologis Masyarakat Skou**



Tahun 1942 saat Perang Dunia II dan Jepang masuk, mulai ada pos-pos penjagaan dan adanya kerja paksa untuk membuka lapangan terbang di Skou. Pada masa ini mulai timbul kerusakan ekologis yang cukup serius dengan masuknya Jepang. Tahun 1944 tentara Amerika Serikat masuk, namun mereka hanya mengusir tentara Jepang, untuk selanjutnya segera keluar meninggalkan Skou.

Tahun 1945 Belanda kembali ke daerah tersebut dan menempatkan guru-gurunya di sekolah yang ada di daerah tersebut. Selain itu ada pula pos pemerintahan Belanda setingkat *pembantu bestuur* yang

mempunyai tugas untuk memungut pajak dari penduduk. Namun demikian, penduduk tidak mempunyai kewajiban untuk melapor kepada pos dan tidak terlalu banyak larangan untuk mengunjungi masyarakat di wilayah PNG, dan masalah lalu lintas orang ke PNG belum ada masalah. Mulai adanya 'perlintasan batas', terjadi kira-kira periode 1945-1963 yaitu mulai terjadi kontak-kontak senjata antara RI dengan tentara Belanda, khususnya perang di daerah Kampung Harapan yang menyebabkan sekitar 12 tentara lari ke PNG di daerah Vanimo.

Tahun 1963 ketika mulai ada proses transisi dari pemerintah Belanda ke pemerintah RI, mulai ada berbagai masalah dan pengaturan daerah perbatasan. Pos polisi didirikan oleh pemerintah RI dengan kekuatan utama penjaganya berasal dari satuan Brigade Mobil (Brimob), khususnya pos polisi di daerah Muara Tami. Pada saat situasi seperti ini mulai ada gejala pelarian warga RI ke PNG melalui jalan laut (menggunakan perahu). Namun demikian para pelintas batas ini bukanlah orang Skou, mereka berasal dari Jayapura dan daerah Papua lainnya yang merasa tidak puas dengan pemerintah RI. Orang-orang Skou sendiri tidak ada yang melarikan diri ke PNG<sup>27</sup>.

102

Periode 1964 -1969 yang merupakan masa pra Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera), merupakan masa transisi dalam banyak hal bagi orang Papua umumnya dan Skou khususnya. Struktur pemerintahan binaan Belanda masih tersisa, seperti jabatan *korano*. Namun demikian, pengaturan-pengaturan lintas batas belum tertera dengan ketat. Pada masa itu juga ada perubahan struktur pemerintahan binaan Belanda, seperti *korano*, menjadi KPK. Namun demikian Organisasi semacam Lembaga Sosial Desa sudah ada di daerah tersebut dan menjadi alat untuk berkomunikasi antara pemerintah dengan masyarakat di daerah tersebut. Kegiatan-kegiatan pembangunan dalam periode 1967 -1970 mulai masuk melalui sektor pendidikan, yaitu pemberantasan buta huruf, dan adanya swadaya masyarakat.

---

<sup>27</sup> Namun demikian ada komunitas masyarakat di kampung Nyao yang berdekatan dengan orang Skou melarikan diri ke wilayah PNG pada tahun 1962. Diduga eksodusnya ini berkaitan dengan penyerbuan TNI terhadap kampung tersebut.

Semenjak tahun 1971, kegiatan pembangunan mulai banyak dilakukan untuk daerah Skou, khususnya setelah gubernur Acub Zaenal masuk ke daerah Papua dengan berbagai gebrakan pembangunan. Daerah Skou yang tadinya merupakan 'daerah terlupakan', pada masa itu banyak mendapat sentuhan program pembangunan. Tahun 1975 mulai ada SD Inpres dengan menggunakan bahan baku lokal, yang pengerjaannya dibantu oleh TNI. Lalu masuk perusahaan kayu di daerah tersebut yang mempunyai 'wilayah konsesi' hingga daerah Muara Tami. Gairah industri kayu, memunculkan pula para penebang non industri yang bekerja sendiri-sendiri, sehingga pada masa sekitar tahun 1976 mulai deras aliran migran yang berasal dari orang Buton dan orang Makasar. Kontak dengan pendatang pun semakin intensif. Selain itu tahun 1975 dibangun sumur-sumur yang dibangun oleh Dana Inpres, tetapi mengalami kegagalan. Proyek yang relatif masih berjalan adalah Inpres Kesehatan yang dimulai sejak tahun 1978.

Sejak tahun 1978 mulai dibangun pos imigrasi yang sekaligus menandai semakin diaturnya masalah pelintas batas tradisional maupun pelintas batas yang berasal dari Jayapura yang hendak menuju PNG. Perkembangan selanjutnya dalam bidang pengaturan pelintas batas ini ditandai dengan semakin banyaknya satuan TNI yang memantau daerah perbatasan. Tahun 1986 dibangun pos Polisi dan baru pada tahun 1987 Pos Kopassus yang lebih berfungsi intelejen difungsikan di daerah Skou.

105

Sedangkan mengenai perkembangan ekonomi, ditandai dengan dua kejadian penting dari konversi tanah adat bagi orang Skou, yaitu mulai berfungsi sistem HPH Hanurata pada tahun 1982 dan pembangunan daerah transmigrasi di Koya Barat dan Koya Timur pada tahun 1984. Dua bentuk pembangunan yang memakan lahan yang demikian penting dan potensial ini merupakan salah satu titik penting dari sejarah perubahan sosial ekonomi dan budaya orang Skou khususnya kontak dengan pendatang dari luar .

Perkembangan dari segi administratif desa yaitu mulai adanya desa-desa definitif di daerah transmigrasi sejak tahun 1991. Sehingga desa-desa transmigrasi yang tadinya bergabung desa induk

di Skou, memisahkan diri menjadi desa tersendiri yaitu desa Koya Barat dan Koya Timur dan Holtekamp.

## Pranata Sosial

Studi yang berkaitan dengan kelembagaan sosial di Papua, khusus di daerah Jayapura dan sekitarnya tidak akan terlepas dari tiga konsep lembaga yang mendasari kehidupan masyarakatnya yang dikenal dengan sebutan “tiga tungku”<sup>28</sup>. Konsep ini terdiri dari lembaga adat, lembaga gereja dan lembaga-lembaga pemerintahan yang satu dan lainnya saling mempengaruhi antara satu nilai dengan lainnya. Mungkin saja antara hubungan ketiga lembaga tersebut akan terjadi hubungan yang bersifat harmoni atau konflik.

Pada dasarnya, proses saling mempengaruhi dari ketiga sistem sosial ini tidak terlepas dari proses sejarah yang ada di wilayah tersebut, khusus menyangkut masuknya nilai-nilai baru yang dibawa oleh pemerintah atau kelompok rohaniwan. Contoh di Skou, dalam bidang keagamaan sangat dipengaruhi oleh missionaris dari kelompok gereja Protestan.

104

Pemahaman terhadap konsep kelembagaan ini dapat dianggap penting, terutama dalam melihat permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan program-program pembangunan yang sedang diterapkan pada masyarakat Papua. Mungkin saja kegagalan proyek-proyek yang diterapkan pada masyarakat, khusus masyarakat perbatasan ada kaitannya dengan ketidaktahuan pemberi dana terhadap sistem kelembagaan yang ada di masyarakat, atau karena ketidaksiapan masyarakat dalam menerima program-program yang diberikan. Permasalahan ini juga tercermin pada kehidupan masyarakat perbatasan Jayapura yang mulai diikutsertakan dengan proyek-proyek pengembangan masyarakat desa, sehingga kita tidak

---

<sup>28</sup> Konsep “tiga tungku” adalah konsep yang diajukan pemerintah dan berlaku umum pada daerah-daerah lain di Indonesia. Tujuan dari pencetus konsep ini untuk mengharmoniskan ketiga unsur yang ada di masyarakat yaitu adat, agama dan pemerintah. Sedangkan pada masyarakat Papua istilah ‘tiga tungku’ lebih mengacu kepada adat terutama sistem perkawinan seperti yang dikenal dengan ‘tukar kepala’ yang selalu terkait dengan kelompok klen tertentu.

dapat melihat hanya dari satu sisi kelembagaan saja. Karena itu, untuk melihat sistem pranata sosial yang ada di daerah Skou akan terfokus pada hubungan ketiga lembaga tersebut.

## Lembaga Adat

Masyarakat Skou mengenal sistem kelembagaan adat yang dipimpin oleh seorang *ondoafi*<sup>29</sup> atau kepala suku besar. Kedudukan *ondoafi* diperoleh melalui prinsip keturunan patrilineal, yaitu sistem pewarisan yang diperoleh dari orangtua laki-laki ke anak laki-laki tertua atau bila tidak ada anak laki-laki bisa ke adik laki-laki. Biasanya seorang *ondoafi* berasal dari suku atau keret yang pertama mendiami daerah tersebut; kecuali ada faktor tertentu yang membuat keturunan dari *ondoafi* pertama tidak menduduki jabatan tersebut yang digantikan oleh seseorang dari keret lain. Misalnya yang terjadi pada masyarakat Desa Skou Yambe. Seharusnya yang menjabat kedudukan *ondoafi* di desa tersebut adalah klen (*keret*) **Pattypeme**, karena kelompok ini yang pertama kali mendiami daerah tersebut. Tetapi karena ada permasalahan 'hutang budi' yang terjadi antara klen **Pattypeme** dan klen **Rollo**, maka sekarang yang menjadi *ondoafi* di Skou Yambe adalah keturunan dari kelompok klen **Rollo**.

105

Menurut Mansoben (1995:179-180), sistem kepemimpinan ini tidak hanya dijumpai pada suku-suku yang ada di daerah timur laut Papua atau perbatasan dengan Papua New Guinea, tapi juga pada suku-bangsa di Papua New Guinea yang ada di sepanjang pantai utara garis batas negara tersebut. Untuk daerah Papua New Guinea, mulai dari Kampung Wutung sampai daerah Wewak, Pulau-pulau Wogeo dan Kepulauan Schouten yang terletak di sebelah utara. Sedangkan untuk wilayah Papua, selain pada suku-bangsa Skou juga dijumpai pada orang Arso-Waris, orang Tobati, orang Ormu, orang Sentani, orang Moi, orang Tabla (Tanah Merah-Jayapura), orang

---

<sup>29</sup> Menurut Mansoben (1995:183), istilah *ondoafi* pada orang Skou adalah 'bari' atau 'bari magite' untuk pemimpin besar. Namun pada waktu kami dimelakukan penelitian di Skou, mereka menyebut dengan istilah *ondoafi*. Karena itu, untuk selanjutnya kami akan menggunakan dengan istilah *ondoafi* yang mungkin berlaku umum pada semua masyarakat.

Nimboran, dan orang Muris atau Demta (Anrini Sofyan, 1963; Tuti Wardhini Amin, 1963; Antariksa dkk., 1995:34; Mansoben, 1995:180).

Dalam kehidupan budaya politik orang Skou dikenal hirarki berdasarkan tugas dan hirarki berdasarkan fungsi tertentu. Secara politis, peran *ondoafi* menduduki jabatan hirarki yang tertinggi. Seorang *ondoafi* dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya sangat terkait dengan para kepala klen. Biasanya *ondoafi* berasal dari kepala klen yang dianggap sebagai perintis di wilayah tersebut, dan menguasai wilayah adat daerahnya. Namun ada pula perkecualian karena jasa-jasa tertentu, seperti di Skou Yambe. Contoh hubungan yang hirarkis dan berdasarkan fungsi-fungsi tertentu ini misalnya terdapat di Skou Yambe dimana ada pembagian fungsi tradisional dari masing-masing klen (*keret*).

106

Ondoafi di Skou Yambe berasal dari klen Rollo, yang sebetulnya bukan klen perintis. Klen perintis berasal dari Pattipeme. Dalam struktur masyarakat tersebut terdapat empat klen yang mempunyai fungsi tradisional yang berbeda, yaitu Pattipeme untuk urusan pendana, Mambilong untuk urusan adat, Ramnela untuk berburu dan Pae juga berburu. Dari uraian tersebut, tampak memperlihatkan adanya fungsi-fungsi masa lalu yang mencerminkan situasi hidup pada waktu yang lalu, dimana perang suku dan upacara masih memainkan peranan yang penting dalam kehidupan sosial budaya masyarakat. Fungsi masa lalu yang masih tersisa ini misalnya adanya rumah adat, benda adat dan harta tradisional yang hingga kini masih dapat dijumpai di ketiga Skou, dan masih dijaga oleh klen tertentu.

Seorang *ondoafi* mempunyai peranan yang penting dan sentral dalam kehidupan masyarakat, karena dialah yang mengatur kelancaran prosesi adat dan harus melindungi kelompok atau warga yang ada dalam lingkungan kepemimpinannya. Seorang *ondoafi* bertanggung jawab terhadap pengaturan adat, pengurusan rumah adat, dan juga dalam masalah hak atas tanah. Selain itu beberapa kebiasaan tradisional yang berkaitan dengan lingkungan, seperti pelarangan aktivitas pembangunan rumah dalam waktu tertentu, pengambilan pinang, buah kelapa yang dipercayai mempunyai sanksi tradisional tertentu.

Namun demikian, dengan adanya berbagai kontak dengan pihak luar, 'kesibukan' *ondoafi* belakangan ini semakin banyak, karena semakin banyaknya pengkaplingan tanah baik oleh pemerintah, TNI atau pembeli pendatang dari kota. Demikian halnya dengan program pembangunan dari pemerintah juga mensyaratkan peran *ondoafi* dalam berbagai negosiasi dengan masyarakatnya. Perubahan juga memperlihatkan sisi negatif, dimana banyak masyarakat yang 'duduk mendengarkan' perkataan *ondoafi*, tetapi tidak mau menjalankan apa yang diperintakkannya.

Belakangan ini, secara sistematis peran tradisional ini dimanfaatkan oleh pemerintah melalui pembentukan berbagai lembaga adat, dimana para *ondoafi* duduk didalamnya dengan jabatan yang penting. Namun untuk daerah Skou belum terlihat ikatan seperti ini. Selain itu pula perlu dikaji efektifitas dan dampaknya terhadap kehidupan masyarakat, mengingat seorang *ondoafi* itu bersifat egaliter, otonom dan mempunyai wilayah tersendiri. Sehingga adanya berbagai lembaga adat dapat dianggap sebagai usaha pemerintah untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat untuk kepentingan tertentu, seperti pembebasan tanah.

107

---

## Lembaga Gereja

Dalam melihat situasi kelembagaan gereja di daerah Skou, ada lima fokus permasalahan yang perlu diperhatikan, terutama berkaitan dengan peran gereja dalam pembinaan masyarakat di daerah perbatasan. Kelima fokus tersebut, adalah (1) situasi religi tradisional sebelum masuknya 'Pekabaran Injil' di Skou, (2) sejarah 'Pekabaran Injil' dan nilai teologis yang dibawanya, (3) model pendekatan yang dilakukan gereja, (4) hubungan gereja, adat, pemerintah-TNI, dan (5) peran dan strategi gereja dalam menjembatani hubungan Indonesia dengan Papua New Guinea. Dari gambaran ini diharapkan dapat diperoleh suatu pemahaman mengenai sikap mental masyarakat di daerah Skou karena pengaruh lembaga keagamaan.

## ***Situasi Religi Tradisional***

Dilihat secara konseptual, agama dan religi dibedakan antara 'agama besar' yang diakui oleh pemerintah, yaitu Agama Islam, Protestan, Katolik, Hindu dan Budha, dengan 'perilaku keagamaan' (*religious*) dari masyarakat adat. Pemahaman terakhir pada intinya bersifat supranatural dan menjalin hubungan dengan kekuasaannya; biasanya perilaku kepercayaan ini berlangsung lama dan melekat erat dengan berbagai unsur kebudayaan asli lainnya yang hidup dalam masyarakat. Karena itu, perilaku kepercayaan tradisional ini jauh lebih kuat dan berakar pada masyarakat pendukungnya dibandingkan dengan perilaku kepercayaan yang ditanamkan oleh 'agama besar'.

Masyarakat Skou masih memelihara kekuatan magis dan sihir yang dianggap sebagai ciri-ciri (*stereotype*) kehidupan mereka yang masih ada sampai saat ini. Pada waktu tertentu kekuatan tersebut seringkali dikeluarkan atau dipertunjukkan untuk berbagai keperluan yang bersifat negatif atau positif. Kegiatan negatif, misalnya membuat orang sakit bahkan sampai mati, dan positif melakukan penyembuhan secara tradisional. Ciri-ciri ini diperkuat dengan pendapat dari kalangan rohaniwan yang mengatakan, bahwa masih kuatnya kepercayaan orang Skou terhadap kekuatan yang bersifat mitologis seperti animistis dan dinamistis. Ini tercermin dari kepercayaan terhadap mitos 'buaya putih', yang hidup di daerah itu sebagai asal-usul orang Skou.

Kepercayaan ini tampaknya berpengaruh pula terhadap sikap masyarakat dalam menjalani agama resmi yang mereka anut, yaitu Agama Kristen Protestan. Pengaruhnya dapat dilihat dengan masih kuatnya struktur politik tradisional yang memberi ruang pada pembagian fungsi dan peran orang-orang tertentu untuk menduduki jabatan yang diakui secara 'supra natural'. Contoh tentang hal ini tercermin pada adanya penjaga rumah pertemuan, kepala perang, dan pemimpin adat seperti ondoafi.

## ***Sejarah Missionaris dan Model Pendekatan***

Dalam usaha merintis pembangunan gereja di Skou, tampaknya

ada dua fase penting yang dilalui pihak missionaris. *Fase perlama*, pada dekade kedua usaha pekabaran injil yang dilakukan para guru dan pendeta yang berasal dari Maluku. Pada periode ini kurang diketahui bentuk-bentuk maupun strategi yang dilakukan oleh gereja dalam usaha pekabaran injilnya.

Berbicara mengenai strategi pendekatan kelompok ini terhadap budaya lokal, tampaknya ada pandangan yang berbeda antara Gereja Katolik dan Gereja Protestan.<sup>30</sup> Gereja Katolik melihat, bahwa apa yang ada selama ini dalam kehidupan budaya lokal, termasuk sistem kepercayaan merupakan bagian dari proses kehidupan masyarakat pendukung. Gereja dengan missinya diharapkan tidak mengganggu, apalagi merubah secara drastis dengan cara-cara gereja. Pemikiran dari kelompok Gereja Katolik ini memperlihatkan, wilayah dimana Gereja Katolik melakukan kegiatan missinya budaya lokal tetap terpelihara dan diakui oleh gereja. Pendekatan ini agak berbeda dengan Gereja Protestan yang cenderung untuk memperbaharui atau merubah budaya lokal, khusus yang berkaitan dengan sistem kepercayaan. Karena itu, Gereja Protestan sangat menentang berbagai sistem kepercayaan tradisional yang berkaitan dengan mitos maupun magis yang dianggap sebagai model penyembuhan berhala yang sangat ditentang Gereja Protestan.

109

Persoalan di atas menunjukkan, bahwa dalam kehidupan masyarakat yang beragam memberi kesan masyarakatnya rajin beribadah. Tetapi kualitas dari ibadah mereka perlu dipertanyakan, karena masih kuatnya kepercayaan tradisional dalam diri mereka. Selain itu, beberapa orang pendeta yang pernah bertugas di daerah Skou lebih cenderung untuk introspeksi diri sendiri, terutama berkaitan dengan strategi pewartaan Injil pertama kali. Mungkin masuknya Injil di Skou diawali dengan rasa ingin pewarta agar masyarakat lokal langsung membuang adat yang mereka anut sebelumnya. Menurut mereka, bahwa seharusnya pewarta yang baik

---

<sup>30</sup> Gereja Katolik dan Gereja Protestan yang dimaksudkan di sini bukan semata-mata alasan teologis saja, tapi juga warna dari aliran masing-masing gereja yang sesuai dengan misi dari aliran tersebut.

harus menggunakan 'apa yang ada di daerah tersebut dan pembicaraan diawali dengan apa yang ada di sana' .

Karena itu, pada *fase kedua* (sekitar tahun 1962), para pendeta Gereja Kristen Indonesia (GKI) menggunakan model pendekatan yang sekarang dikenal dengan 'model partisipatif' dalam merintis terwujudnya Gereja Papua. Model ini menganut paham: '*tidur dimana mereka tidur dan makan apa yang biasa mereka makan*' ternyata sangat berguna untuk mendekati masyarakat yang pada waktu itu mempunyai dua masalah besar yang membuat masyarakat lokal terkesan sangat takut dan tertutup. Permasalahan tersebut muncul karena, pertama, penganut kepercayaan tradisional (animistis) masih sangat kuat dan merasa takut dihadapkan dengan para pendeta. Kedua, rasa saling curiga antara para petugas (pemerintah) dengan masyarakat membuat masyarakat tertutup yang berakhir dengan sangat apatis terhadap permasalahan apa pun yang muncul.

Namun demikian, di antara ketiga desa di Skou tampaknya Desa Skou Yambe lebih terbuka dan mempunyai respons terhadap pewartaan gereja dibandingkan dengan Skou Sae. Ada dua hal yang membuat situasi ini, yaitu pertama, masyarakat Desa Skou Sae masih kuat kepercayaan terhadap mitos-mitos tertentu dan *ondoafi* kurang dapat menerima kehadiran gereja, dan kedua, secara aksesibilitas Desa Skou Sae merupakan daerah terpencil. Selain itu, *ondoafi* di Skou Yambe, khusus Herman Rollo dikenal sebagai salah seorang pejuang Trikora (tokoh PEPERA) dianggap terbuka dan kooperatif terhadap pemerintah; walaupun kepercayaan terhadap adat relatif masih kuat. Tindakan lain yang dilakukan agar bisa diterima oleh pimpinan tradisional, pihak gereja dalam penyampaian pewartaan juga melakukan pendekatan melalui isteri, menantu dan anggota keluarga *ondoafi* lainnya. Cara ini ternyata cukup berhasil dengan baik seperti melalui menantu *ondoafi* Herman Rollo yang kebetulan pendatang dari Sangir Talaud.

### **Hubungan Gereja, Adat, Pemerintah dan TNI**

Hubungan gereja dengan adat, pada dasarnya memberikan

gambaran mengenai interaksi yang terjadi antara gereja dengan lembaga *ke-ondoafi-an*. Dalam kenyataannya kita tidak dapat memberikan suatu penilaian yang sama di antara ketiga daerah Skou, dan tampaknya pihak gereja lebih mudah mendekati masyarakat Skou Yambe dibandingkan dengan kedua masyarakat Skou lainnya. Ini disebabkan adanya sikap kooperatif *ondoafi Herman Rollo* dan lingkungan terdekatnya yang dapat menerima kehadiran gereja di desa tersebut. Pada situasi ini, strategi yang dilakukan gereja yaitu dengan mencari celah siapa aktor tertentu yang dianggap dapat mempengaruhi pemikiran *ondoafi*. Misalnya di Skou Yambe, pendekatan kepada *ondoafi* dilakukan dengan melalui isteri dan menantu *ondoafi* (kebetulan orang Sangir Talaud) yang dianggap dapat mempengaruhi pemikiran *ondoafi*. Pendekatan ini dianggap berhasil, karena adanya tanggapan masyarakat Skou Yambe yang terlihat dalam swadaya mereka pada kegiatan gereja. Dalam situasi seperti ini pengaruh dari peranan seorang *ondoafi* masih tetap terlihat dan diperlukan.

Berbeda dengan kasus di Skou Sae yang pada prinsipnya gereja dapat menerima lembaga maupun aktivitas yang dijalankan gereja. Tapi, pemimpin gereja melihat hubungan itu tidak hitam-putih yang artinya hubungan antara gereja dan adat ada waktu-waktu tertentu yang berjalan baik. Situasi kurang baik, biasanya terjadi pada saat masyarakat ada yang mengeluh dengan tindakan *ondoafi* yang kurang mereka sukai sehingga gereja harus berpihak pada kepentingan umatnya. Ketegangan lain yang terjadi ketika *ondoafi* tanpa alasan yang jelas melarang masyarakat untuk ikut dalam kegiatan kerja untuk gereja. Selain itu, ada beberapa sikap *ondoafi* yang kurang disenangi gereja seperti dengan mudahnya dia dalam melepas tanah adat milik masyarakat. Sedangkan salah satu bentuk keberhasilan gereja dalam menginternalisasi nilai agama adalah munculnya sikap menghormati hari minggu yaitu dengan menghentikan semua aktivitas kerja mereka. Pada hari itu masyarakat saling mengontrol sesama warga agar tidak ada yang melanggar ketentuan hari minggu tersebut.

Tetapi pada prinsipnya antara gereja dengan adat bersifat

akomodatif, gereja sangat terbantu dengan pendekatan secara adat. Apalagi untuk sekarang ini di Skou Sae pendetanya seorang perempuan warga Skou Sae dari klen Retto. Penempatan ini sangat membantu dalam menjembatani hubungan antara gereja dengan adat, karena pendetanya sudah dikenal masyarakat yang berasal dari klen yang mempunyai peranan penting dalam kepemimpinan tradisional di daerah tersebut. Salah satu bentuk pendekatan yang bersifat budaya ini dengan menempatkan *ondoafi* sebagai ketua kelompok dalam bidang pertanian.

Hubungan gereja dengan pemerintahan baik di tingkat desa, kecamatan dan pemerintahan pada dasarnya baik, seperti dilibatkannya gereja dalam berbagai rencana pembangunan di tingkat desa. Tapi pihak gereja kurang begitu menyukai sikap kepala desa yang terkesan menjadi boneka dari *ondoafi*. Situasi ini mungkin karena kepala desa merasa segan terhadap *ondoafi* yang dianggapnya mempunyai kharisma sebagai pemimpin. Namun demikian gereja tetap berprinsip, bahwa pembangunan yang akan dilaksanakan di daerah Skou hendaknya berprinsip pada 'apa yang diinginkan masyarakat' atau pembangunan berdasarkan pemikiran dari bawah.

112

Sedangkan hubungan gereja dengan TNI di Skou, pada prinsipnya gereja mendukung kehadiran TNI dalam tingkat keamanan gereja. Selama ini tampaknya daerah Skou termasuk kategori aman, walaupun memang ada juga laporan tentang tindakan pelecehan seksual oleh oknum TNI terhadap perempuan muda di Skou. Sebetulnya sikap ini bukan gejala umum pada seluruh kesatuan TNI, karena tindakan pelecehan ini banyak dilakukan oleh kesatuan TNI yang berasal dari Papua. Karena itu, berdasarkan harapan masyarakat dihimbau agar kesatuan TNI yang ditempatkan di daerah perbatasan hendaknya yang berasal dari luar Papua.

## **Strategi Gereja Terhadap Masalah Perbatasan**

Tampaknya dalam kaitan hubungan dengan PNG, pihak gereja mengakui bahwa baru pemerintah dan adat saja yang telah menjalin hubungan dengan baik. Pemerintah melalui forum-forum pertemuan

resmi; sedangkan adat karena adanya hubungan kerabat dan mitologis dengan beberapa daerah di PNG. Karena itu, gereja (khusus protestan - GKI) mencoba dengan penempatan pendeta wanita di Skou Sae yang berasal dari daerah tersebut sebagai salah satu strategi gereja untuk melakukan hubungan antara gereja di Skou dengan gereja di Wutung. Misalnya, sebagai seorang penduduk asli Skou pendeta ini dapat dengan mudah masuk wilayah PNG karena dianggap sebagai bagian dari kerabat masyarakat di PNG. Selama memegang jabatan ini ia sudah dua kali pergi ke PNG untuk melihat kehidupan keagamaan di sana. Bila dianggap sudah menguasai permasalahan yang ada di PNG, maka melalui gereja di Skou akan diadakan hubungan yang lebih erat seperti penyelenggaraan natal bersama dan sebagainya.

## Lembaga Pemerintahan

Secara historis perkenalan orang Skou dengan lembaga formal sudah dimulai dari zaman Belanda dengan pembentukan lembaga semacam *korano* yang merupakan kepanjangan tangan dari kepentingan Belanda terhadap sumberdaya maupun kontrol bagi masyarakat. Lalu institusi desa pada awal tahun 1970-an, yang kemudian diseragamkan melalui UU 5/1979 mengenai pemerintah desa, semakin menguatkan arti dan peran dari lembaga formal dalam mengatur masyarakat.

113

Ciri sebuah lembaga formal semacam desa ini adalah adanya pemerintah, aturan dan sanksi yang menimbulkan kewajiban tertentu bagi masyarakat. Kewajiban yang paling jelas bisanya berkenaan dengan pajak. Demikian halnya dengan hak, dengan adanya lembaga formal ini maka berbagai hak yang berasal dari 'pusat' kewenangannya diberikan kepada pemerintah desa untuk mendistribusikan sesuai dengan aturan yang ada.

Bentuk *korano* menjadi lembaga semacam desa secara embrional terbentuk tahun 1969 dengan berdirinya lembaga semacam lembaga sosial desa (LSD) yang menjadi LMD dan LKMD sekitar tahun 1980. Dengan adanya penyeragaman dalam model desa ini maka lembaga tradisional yang ada mulai banyak mendapat perubahan, atau ada

pula yang diakomodasi dalam struktur formal, seperti memasukkan tokoh adat dalam LKMD dan LMD, walaupun diakui sejak awal fungsi desa sebetulnya tidak berjalan sebagaimana mestinya dan hanya menjadi suatu persyaratan saja. Kenyataan ini dapat dilihat dari aktivitas desa yang hanya sesekali mengurus kepentingan administrasi warga desa, atau pada *event* khusus seperti 17 Agustus, atau adanya proyek yang melibatkan desa. Namun pihak desa mengeluh proyek pembangunan yang langsung dipegang orang propinsi dan kabupaten; bahkan orang perwakilan Muara Tami pun kurang dilibatkan dalam merespon proyek pembangunan di desa.

Masuknya institusi desa yang mempunyai kekuatan administatif, berdampak pada masalah pengaturan transaksi tanah, sebab setiap penjualan tanah harus mendapat surat jalan dari kepala desa, sehingga kepala desa mempunyai peran strategis untuk ikut dalam transaksi tersebut

## Orang Skou Dalam Perubahan

Manusia sebagai individu atau makhluk sosial, disadari atau tidak disadari akan mengalami suatu kejadian (*events*) atau proses yang berperan serta berpengaruh terhadap kehidupannya. Proses tersebut secara cepat maupun lambat dapat merubah struktur atau sistem yang ada pada individu atau masyarakat pendukung di mana mereka berada. Misalnya, kejadian sehari-hari dari hubungan individu dan kelompok, sejarah dari suatu peristiwa, proses dari suatu hubungan perdagangan dan migrasi. Perubahan yang ada dalam masyarakat dapat berupa perubahan nilai-nilai sosial, norma-norma, pola perilaku, susunan lembaga kemasyarakatan, kekuasaan dan wewenang, interaksi sosial dan lain sebagainya. Adapun proses terjadinya suatu perubahan bisa disebabkan karena perubahan lingkungan, pengetahuan dan teknologi; antara lain adanya kontak dengan masyarakat lain.

Mengacu pada konsep di atas, maka proses perubahan dapat terjadi dalam bentuk material, pola tingkah laku (*behaviour*), dan pola pemikiran. Di antara ketiga proses perubahan tersebut, maka yang paling mudah diamati adalah perubahan material, misalnya

teknologi bercocok tanam, alat penangkapan ikan, alat masak dan sebagainya. Kemudian, pola tingkah laku dapat dilihat dari cara makan, cara mandi, cara berdagang dan pengetahuan baca-tulis. Sedangkan tingkat yang paling sulit diamati adalah perubahan yang terjadi pada tingkat pemikiran, seperti pola berfikir, ideologi dan persepsi.

Dilihat dari tingkat kesulitan dalam melihat permasalahan sosio-budaya pada suatu masyarakat, maka tidak mudah untuk mengatakan perubahan sosio-budaya pada suatu daerah hanya dilihat dengan melakukan teknik pengamatan yang sangat singkat. Untuk lebih mempertajam permasalahan, bila diketahui adanya 'perubahan-perubahan' dapat diketahui dari studi sejarah yang rekonstruktif atau gejala perubahan karena adanya kontak dengan sistem nilai dari luar masyarakat itu sendiri. Karena itu, dalam studi ini juga dilakukan secara sederhana teknik pendekatan *time line* yang hanya digunakan untuk memahami indikasi adanya perubahan pada masyarakat Skou.

Berdasarkan waktu dan kronologi, sedikitnya ada 4 fase yang berperan dalam perubahan di masyarakat Skou, yaitu (1) kehadiran gereja, (2) kehadiran kolonial (Belanda, Jepang dan Amerika), (3) masa transisi pemerintahan Belanda kepada Republik Indonesia, dan (4) sistem nasional Republik Indonesia berupa introduksi produk undang-undang dan peraturan, ekonomi, budaya maupun sistem keamanan. Sedangkan dilihat secara sektoral, perubahan itu terdapat dalam (1) bidang ekonomi (sistem pertanian, pola konsumsi dan sistem pasar), (2) bidang budaya (pemikiran, persepsi, adat dan upacara), (3) bidang politik (peran pemerintah formal dan informal, pengaturan garis batas), (4) bidang lingkungan (HPH dan transmigrasi).

Tapi pada kenyataannya dilihat secara kronologis maupun sektoral sering terjadi perubahan intensitas yang berbeda. Situasi ini juga terlihat pada proses perubahan yang terjadi di tiga desa di wilayah Skou. Pada bagian ini kami tidak dapat menunjukkan perubahan secara rinci dengan berbagai variasi bentuk dan intensitas, tapi hanya terbatas pada pola-pola yang dianggap mempunyai

pengaruh cukup besar terhadap kehidupan sosial budaya, ekonomi dan politik masyarakat daerah perbatasan.

Dilihat dari sudut ekonomi, tampaknya sifat ekonomi subsisten masih mendominasi kehidupan orang Skou. Untuk makanan pokok, mereka masih tergantung pada hasil alam seperti sagu dan umbi-umbian. Dalam hal ini, tampaknya sifat subsistensi ini berjalan bersamaan dengan komoditas lainnya, yaitu sagu tidak hanya untuk dikonsumsi keluarga tapi juga dijual dalam hitungan *tuma* seharga Rp. 10.000,- di Skou dan Rp. 15.000,- di pasar Abepura. Begitu pula dengan hasil kebun lainnya seperti cabe rawit (*rica*), tomat, kacang panjang, *gedi*, dan kelapa. Adanya Pasar Abepura merupakan peluang penting untuk pemasaran hasil petani Skou pada pasar yang lebih luas. Contoh: sebuah keluarga pada tingkat ekonomi 'sedang' menjual hasil sagu di Pasar Abepura sekitar 30 *tuma*/bulan seharga Rp. 15.000,-/*tuma*; cabe rawit dalam 1 minggu 1 kali menjual 21 kilogram dengan harga Rp.8.000,-/Kg.; tomat 1 minggu 2 kali sekitar 30 kilogram dengan harga Rp. 3.000,-/kg.; kacang panjang 1 minggu 2 kali dengan rata-rata 50 ikat seharga Rp. 500,-/ikat; dan *gedi* Rp. 500,-/ikat. Sedangkan penghasilan yang cukup besar diperoleh dari pinang, yaitu dalam seminggu mendapat 1 *oki* dengan harga Rp.30.000,- /*oki*. Kemudian hasil kelapa Rp.175,-/butir dan rata-rata per-minggu dapat menjual 300 butir.

116

Melihat kondisi seperti ini, sebenarnya kondisi ekonomi masyarakat Skou dapat dikatakan sebagai proses peralihan dari ekonomi subsistensi menuju ekonomi pasar. Dalam hal ini yang kemudian menjadi permasalahan adalah pemasaran hasilnya, karena sekarang ini banyak bermunculan lembaga perantara (*broker*) yang banyak dikuasai oleh pendatang.

Di samping permasalahan di atas, menurut seseorang yang telah lama mengenal orang Skou, telah terjadi perubahan pada orang Skou, seperti (1) pengenalan transaksi jual-beli, (2) kebiasaan berbelanja ke pasar dan toko, (3) cara makan, dan (4) pendidikan. Perubahan ini dirasakan cukup penting, mengingat adanya berbagai rencana

pengembangan 'kota perbatasan' di daerah Skou yang jelas-jelas menuntut sikap kewiraswastaan orang Skou<sup>31</sup>.

Dari sudut politik yang cukup mencolok adalah terjadinya proses perubahan peran *ondoafi* ke lembaga pemerintahan desa. Tampaknya adanya UU 5/1979 tentang pemerintahan desa tidak memberikan ruang cukup besar bagi *ondoafi* dalam memainkan peran formalnya. Akibatnya terjadi situasi yang dilematis, terutama bila peran *ondoafi* tidak terakomodasi dengan baik, seringkali timbul peran kepala desa tidak terlalu diperhatikan, atau kepala desa sangat terasa kekhususannya dalam menyangkut peran dan fungsi mereka mengatur masyarakat. Tapi bila peran *ondoafi* masih sangat penting, dan *ondoafi* tersebut punya kecakapan dalam pemerintahan formal sehingga terpilih sebagai kepala desa, maka hubungan formal-informal di daerah tersebut dapat dijembatani.

Revassy (dalam Soehendra, 1966) menyatakan, bahwa kepemimpinan tradisional bukanlah bertolak dari suasana kosong dan selalu membutuhkan dukungan serta pengesahan dari dimensi-dimensi struktural di sekitarnya. Dimensi-dimensi struktural yang dimaksud terdiri dari dimensi politik dan hukum, dimensi ekonomi dan dimensi religi.

---

117

Dengan menggunakan kerangka tersebut, tampaknya dalam perjalanan sejarah di masyarakat Skou ketiga dimensi dari kerangka itu telah mengalami perubahan yang serius. Ini dapat dilihat dengan masuknya agama protestan yang banyak mengurangi pranata religi dari peran *ondoafi* yang selalu didukung oleh kekuatan supra natural, karena tidak didukung oleh ajaran gereja protestan. Kemudian, masuknya pemerintah RI dengan berbagai aturan dan perundang-undangan mengenai pemerintahan di daerah banyak mengurangi peranan dan undang-undang kekuasaan pemimpin tradisional atas wilayah administratif tertentu. Implikasinya terlihat dalam bidang ekonomi, yaitu kewajiban- kewajiban yang berkaitan dengan

---

<sup>31</sup> Ada berbagai mitos mengenai etos kerja orang Skou yang dianggap rendah, tapi sudah ada pula beberapa orang muda yang tampaknya kooperatif dengan usaha-usaha pertanian, peternakan maupun himbuan pemerintah daerah.

pemberian suatu benda terhadap pemimpin tradisional yang dialihkan menjadi pajak-pajak tertentu seperti Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Sudah pasti tindakan ini secara konseptual telah mengurangi peran *ondoafi* yang cukup serius; walaupun tidak berarti peran itu hilang sama sekali. Contoh adalah kasus Desa Skou Yambe, yaitu walaupun *ondoafi* mereka dalam keadaan sakit masih sangat dihormati yang terkait dengan sifat kharisma dan wibawa dari *ondoafi* tersebut.

Disadari bahwa terasa sulit melihat perubahan sosial budaya hanya dengan diamati, dan karena itu berdasarkan daya ingat dari kalangan yang sangat dekat dengan masyarakat dan kebudayaan Skou dapat mengidentifikasi beberapa perubahan yang ada, antara lain tentang (1) perilaku religi, (2) prosesi perkawinan, (3) pendidikan, dan (4) kesehatan.

Kepercayaan asli yang dianut masyarakat Skou banyak yang mendapat tantangan dari gereja Protestan, terutama mengenai berbagai kebiasaan magis dan sihir. Walaupun belum hilang sama sekali, kebiasaan-kebiasaan tersebut sudah mulai memudar yang diganti dengan kebiasaan keagamaan yang dianjurkan Gereja Protestan melalui kebaktian di gereja, kumpulan doa anak remaja, ibu-ibu dan kelompok bapak-bapak. Pemimpin agama mengakui, bahwa pada dasarnya secara kuantitatif —*dengan indikator datang ke gereja*— pada dasarnya orang Skou cukup baik dan rajin. Selain itu, mereka pun mempunyai kebiasaan ‘mengkuduskan hari Sabat melalui penghentian aktivitas ekonomi’. Kemudian, nama mereka pun mulai menggunakan nama yang bercirikan Kristiani. Tapi bila dilihat secara kualitas, para pemimpin agama mengakui belum baik atau belum memuaskan, karena masih ada di antara mereka yang melakukan kegiatan magis dan sihir dan acara-acara adat di rumah adat.

Dilihat dari sisi perkawinan, tampaknya pola perkawinan yang berlaku masih tetap terfokus pada sistem ‘perkawinan tungku’ atau biasa disebut dengan sistem ‘tukar kepala’<sup>32</sup>. Dalam pelaksanaannya

---

<sup>32</sup> Dalam terminologi Antropologi ada beberapa sistem seperti ‘*marriage exchanges, birth*

ada beberapa kegiatan yang berubah khususnya mengenai syarat terjadinya suatu perkawinan. Misalnya dalam pemberian mas kawin yang tadinya sangat terfokus dengan beberapa jenis manik-manik<sup>33</sup> atau piring tertentu, sekarang dapat digantikan dan dinilai dengan sejumlah uang. Padahal secara antropologi, tukar-menukar manik-manik dianggap mempunyai fungsi emosional tertentu sebagai bagian penting dalam tatanan suatu masyarakat, yaitu sebagai pengikat antara satu masyarakat dengan masyarakat lainnya.

Walaupun mungkin dianggap terlambat dan ketinggalan dalam pendidikan, tetapi hasrat untuk menyekolahkan anak-anak mereka cukup besar. Dalam hal ini, prioritas pendidikan masih diberikan pada anak laki-laki. Kendala yang dirasakan dalam bidang pendidikan adalah bila mereka ingin melanjutkan ke tingkat di atas sekolah dasar, karena tingkat pendidikan tersebut hanya ada di daerah Koya yang merupakan wilayah transmigrasi. Selain kendala di atas, tampaknya kesulitan transportasi juga mempengaruhi menurunnya hasrat dari anak-anak untuk sekolah.

Dilihat dari sudut kesehatan, sarana kesehatan yang tersedia juga menunjukkan perilaku pengobatan yang hanya mengandalkan pengobatan tradisional dari dukun-dukun setempat. Mungkin ini disebabkan sarana kesehatan seperti Puskesmas yang ada di Skou Mabo tidak berfungsi, karena gedungnya sudah runtuh dan tenaga kesehatan pun tidak ditempat. Sedangkan untuk pergi ke Puskesmas terdekat cukup jauh, yaitu di daerah transmigrasi Koya. Perubahan

---

*exchanges* dan sebagainya. Selain itu ada variasi-variasi perkawinan simetris dan asimetris. Kajian kami tidak sampai pada bidang tersebut, tetapi sebagai sebuah pemahaman kami menangkap pengertian bahwa ada pertukaran dari klen-klen tertentu, baik antara intra Skou maupun antara orang Skou dengan orang Wutung dan sekitarnya di PNG.

<sup>33</sup> Benda adat dalam perkawinan adalah manik-manik yang mempunyai nilai tertentu. Ada manik-manik jenis *teha* (senilai Rp. 100.000,-), *rao* (senilai Rp. 50.000,-), dan *tero papi dan palaa* (senilai Rp. 25.000,-). Tapi sekarang berubah, dan uang yang menjadi alat penting dalam ritual perkawinan. Rata-rata pembayaran mas kawin antara Rp 3 -5 juta. Uang itu diterima pihak perempuan untuk dibagikan ke kerabatnya. Hal ini sangat berhubungan dengan prinsip resiprositas, sebab keluarga mempelai perempuan pada dasarnya berhutang kepada kaum kerabatnya, khusus ketika ayahnya menikah dibiayai oleh anggota kerabatnya.

lain yang menurut orang luar Papua ada kaitannya dengan tingkat kesehatan, adalah kebiasaan makan. Pada tahun 1960-an, pola makan masyarakat Skou hanya satu kali dalam sehari dan jenis makanan pokok mereka adalah sagu. Tapi sekarang dengan masuknya beras, baik dari pasar dan masyarakat transmigrasi, maupun pendatang dari PNG mengakibatkan terjadinya perubahan jenis makan pada beberapa keluarga, yaitu terutama anak-anak muda lebih suka makan nasi. Begitu pula dengan kebiasaan makan mereka yang berubah menjadi 2 atau 3 kali sehari. Selain itu sayur bayam, *gude* dan kacang-kacangan mulai menjadi bagian dari konsumsi masyarakat Skou selain ikan dari laut dan daging dari hasil buruan.

### **Masalah Tanah Di Skou**

120

Seperti halnya pada masyarakat subsisten, tanah mempunyai arti penting bagi orang Skou. Pengertian tanah disini dalam arti yang luas, yaitu mengacu pada wilayah teritorial tradisional orang Skou, dimana mereka tinggal, bercocok tanam dan melakukan tradisi berburu. Tanah menjadi bagian yang amat penting, mengingat sumber mata pencaharian utama berasal dari sektor pertanian, seperti sagu, umbi-umbian, kelapa, pinang maupun binatang buruan. Oleh sebab itu, setiap konversi tanah adat untuk berbagai keperluan di luar kepentingan orang Skou sendiri akan mempunyai implikasi yang serius dikemudian hari.

Dalam kaitannya dengan persoalan masyarakat di daerah perbatasan tampaknya ada beberapa persoalan spesifik yang ada di daerah Skou yaitu menyangkut mengenai kepemilikan tanah secara tradisional dan berbagai perubahan dalam pemanfaatannya. Pembahasan akan lebih bersifat histori, dengan mengidentifikasi berbagai persoalan pertanahan yang muncul dari waktu ke waktu, serta munculnya konflik tanah secara internal (dalam masyarakat itu sendiri) maupun eksternal (karena pengaruh luar, termasuk transmigrasi, HPH dan pengaturan garis perbatasan). Namun demikian, pada bagian awal akan dijelaskan dulu mengenai konsep kepemilikan tanah secara tradisional dan batas-batas tradisional yang dianggap sebagai daerah orang Skou.

Kepemilikan tanah pada prinsipnya berdasarkan asas komunal klen yang pembagiannya seringkali bersifat mitologis, atau pada suatu masa yang tidak dapat diingat dengan pasti waktunya. Namun demikian suatu komunitas suku biasanya mengetahui batas-batas tanah klenya dengan pasti. Demikian halnya dengan luas dan batas-batas kepemilikan tanah tradisional di Skou-pun diketahui secara pasti oleh masing-masing klen.

Pengaturan mengenai tanah ini biasanya dilakukan oleh *ondoafi* yang biasanya berasal dari klen perintis, atau klen yang dianggap mempunyai jasa dalam kejadian tertentu, seperti jasa dalam perang suku. Contoh yang paling jelas mengenai hal ini adalah di daerah Skou Yambe sekarang, dimana *ondoafi* berasal dari klen Rollo, padahal sebagai klen perintis yang pertama kali datang ke daerah tersebut adalah Patipeme, namun karena jasa dari klen Rollo pada perang suku, maka Patipeme memberikan mandat *ondoafi* pada klen Rollo.

Dari proses migrasi pada masa lalu, diketahui bahwa antara Skou Yambe dan Mabo seperti sebuah kesatuan dan Skou Sae sebagai suatu kesatuan yang lain. Klen Malo yang ada di Yambe, merupakan klen pendatang yang berasal dari 'barat'. Sedangkan klen Awe dari Holtekang, klen Tamputo dari daerah yang lain. Namun demikian pemilik tanah paling besar dimiliki oleh klen Palora.

121

Berdasarkan informasi, tanah adat orang Skou sebetulnya sangat luas, mencakup daerah-daerah Holtekamp hingga Muara Tami. Beberapa daerah yang sempat diidentifikasi kepemilikan tradisionalnya adalah daerah Koya Timur milik klen Palora yang berada di Skou Mabo dan Koya Barat dimiliki klen Ramela dari Skou Yambe. Sedangkan untuk daerah Skou Sae sekarang dimiliki oleh klen Lomo, Nali, Retto dan Mutan. Dalam klen itu sendiri nantinya saling membagi dengan batas-batas tanah yang jelas. Selain itu ada beberapa klen kecil yang diberi tanah berdasarkan pembagian dari *ondoafi* dari klen yang berkuasa di daerahnya masing-masing. Sebagai contoh, batas tradisional orang Skou Sae adalah dari batas tradisional orang

Skou Mabo hingga daerah kali Tami. Dari kali Tami kearah perbatasan seterusnya adalah tanah adat orang Wutung dari Papua New Guinea.

Namun demikian, keberadaan tanah adat yang tadinya luas tersebut mulai berkurang sehubungan dengan adanya kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan pembangunan pada masa kolonial maupun pada masa setelah masuk dalam wilayah RI tahun 1963.

Gangguan yang cukup serius terhadap keberadaan tanah adat di Skou terjadi pada zaman Jepang tahun 1942, khususnya dengan adanya pembangunan lapangan terbang di Skou untuk kepentingan Jepang, menurut keterangan kerusakan lingkungan sempat terjadi pada waktu itu.

Sekitar tahun 1976 mulai muncul perusahaan kayu yang mengeksploitasi kayu hutan yang beroperasi hingga daerah Muara Tami. Belum diperoleh keterangan yang jelas mengenai keberadaan perusahaan tersebut apakah dengan konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH) atau usaha perkavuan rakvat. Namun vanq pasti pemiliknya bukan orang Skou. Pada masa ini, selain derasnya arus migran dari Sulawesi dan Jawa, mulai adanya konversi-konversi hutan di daerah tersebut untuk kepentingan industri perikanan.

Tahun 1982 mulai ada perusahaan kayu Hanurata yang menggunakan sistem Hak Pengusahaan Hutan (HPH). Konsesi hutan yang dikelola oleh PT Hanurata tersebut sebagian besar adalah tanah adat milik salah satu klen dari Skou. Namun demikian karena kuatnya posisi politis dari pemilik PT Hanurata tersebut, maka klen tersebut harus menyerahkan tanah adatnya untuk PT tersebut, dengan perjanjian yang tampaknya kurang dapat dipahami oleh orang Skou, khususnya yang menyangkut ganti rugi, dan kewajiban perusahaan untuk melaksanakan pembinaan terhadap masyarakat sekitar kawasan hutan, melalui program HPH Bina Desa.

Namun demikian pihak Badan Pertanahan Nasional maupun pihak Departemen Kehutanan di Papua sama-sama berpendapat bahwa masyarakat lokal seringkali tidak mempunyai landasan hukum yang kuat dalam membuktikan kepemilikan wilayah adatnya. Ada dua hal yang penting untuk diperhatikan, pertama adalah tidak adanya

batasan yang kongkrit mengenai hukum adat dan batas-batas wilayah di lapangan yang seringkali tidak jelas. Pihak Departemen Kehutanan berpendapat pada dasarnya perusahaan harus membuat berbagai studi yang berkaitan dengan AMDAL, seperti Rencana Kegiatan Lingkungan (RKL) maupun Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL), sedangkan untuk kegiatan HPH Bina Desa, sebelumnya didahului dengan suatu studi diagnostik, yang menyangkut aspek fisik maupun sosial dari suatu kawasan hutan. Namun untuk kasus di Skou, pihak Departemen Kehutanan mengakui kemungkinan adanya kelemahan dalam kontrol, tetapi pada prinsipnya Departemen Kehutanan dapat memberikan teguran kepada pihak pengelola HPH.

Masuknya HPH di daerah tanah adat orang Skou, menyebabkan akses untuk pemanfaatan hutan baik untuk kebutuhan kayu dan *non forest timber product* (hasil hutan non kayu), seperti damar, rotan, madu, sarang burung dan hasil buruan menjadi semakin menyempit, bahkan dapat dikatakan hilang sama sekali. Namun menurut pihak Departemen Kehutanan aturan sebetulnya diberlakukan dalam manaiemen hutan. **Pertama** masyarakat juga harus dapat membedakan antara hutan negara (hutan lindung, produksi dan cagar alam) dan hutan milik. **Kedua** telah ada perangkat UU maupun peraturan lainnya yang mengatur, seperti Keputusan Menteri Kehutanan No 251/Kpts-B/93 mengenai Ketentuan Pemungutan Hasil Hutan Oleh Masyarakat Hukum Adat atau anggotanya didalam Areal HPH. **Ketiga**, akses pemanfaatan masih dimungkinkan dengan meminta izin pada Dinas Kehutanan setempat dan untuk pemanfaatan rumah tangga<sup>34</sup>.

Namun menilik dari berbagai aturan yang dikembangkan bagi keberadaan masyarakat di kawasan hutan tampaknya belum terlalu mendukung keberadaan dan peningkatan ekonomi masyarakat

---

<sup>34</sup> Ketika konsep areal hutan masih menggunakan konsep Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) tampaknya hampir seluruh areal masyarakat Skou dianggap sebagai wilayah hutan. Namun karena konsep ini terbukti sering tumpang tindih dengan konsep dari instansi lain, seperti Perkebunan, Pertanian dan instansi teknis lainnya, maka berubah menjadi Tata Guna Hutan Kesepakatan Padu Serasi yang bersifat lebih fleksibel dan menghindarkan tumpang tindih dengan kriteria instansi teknis lainnya.

sekitar, khususnya mengenai politik perizinan yang seringkali menjadi penghambat komunikasi antara masyarakat dengan birokrasi<sup>35</sup>. Sehingga yang terjadi adalah 'pemanfaatan ilegal' sumberdaya hutan (menurut versi pemerintah) yang menurut masyarakat adalah tindakan yang legal saja, sebab mereka beranggapan 'mengambil hasil di tanah kami sendiri!'.

Setelah masalah HPH, program pembangunan lainnya yang cukup banyak mengkonversi tanah adat orang Skou adalah program transmigrasi yang dilakukan di daerah tersebut<sup>36</sup>, baik transmigrasi umum, translok maupun transmigrasi khusus untuk para purnawirawan Angkatan Darat<sup>37</sup>. Berdasarkan pencatatan, program transmigrasi mulai banyak dilakukan di daerah tersebut sejak tahun 1984 dengan pembukaan transmigrasi di Koya Barat dan selanjutnya di Koya Timur. Tanah adat di daerah Koya Timur dimiliki oleh klen Palora, sedangkan Koya Barat dimiliki oleh klen Ramela. Berdasarkan keterangan dari penduduk setempat memang ada ganti rugi untuk pembangunan daerah transmigrasi ini, khususnya klen Palora telah mendapatkan uang tersebut, namun jumlah, cara pembayaran dan siapa yang mendapatkan tidak diketahui dengan pasti. Bahkan cara-cara seperti ini seringkali menimbulkan konflik, mengingat kurang terbuka dalam hal ganti rugi dan kurang dipahaminya sistem kepemilikan komunal dan keluarga luas.

- 
- <sup>35</sup> Bahkan menurut peraturan untuk pengambilan kayu harus dalam bentuk badan usaha, yang hingga kini masyarakat setempat belum mempunyai kemampuan maupun permodalan, atau karena usaha tersebut sudah dikapling pemodal kuat dari Jayapura atau Jakarta.
- <sup>36</sup> Transmigrasi selain mempunyai berbagai dampak positif terhadap perkembangan wilayah, namun juga mempunyai sisi negatif dari segi ekonomi dan budaya bagi masyarakat lokal. Namun dalam bagian ini hanya disoroti dampak dari hilangnya potensi sumber daya alam masyarakat lokal.
- <sup>37</sup> Model transmigrasi yang melibatkan Purnawirawan Angkatan Darat tampaknya bukan murni transmigrasi yang berbasis kepentingan ekonomi, melainkan ada kaitannya dengan persoalan 'wawasan kebangsaan' bahkan kontrol terhadap daerah perbatasan. Kenyataan ini dijumpai pula di Sota Merauke dengan konsep 'desa berketahanan' yang membarukan antara penduduk lokal dengan para purnawirawan Angkatan Darat. Namun di kedua lokasi tersebut tampak banyak rumah transmigrasi yang belum ditempati, bahkan rusak sama sekali.
-

Selanjutnya setelah adanya penduduk transmigran dari Jawa dan Sulawesi yang ada di Koya Barat dan Koya Timur, program transmigrasi yang bersifat khusus seperti Transad (Transmigrasi Angkatan Darat) dibangun di daerah tanah adat Skou Sae, Menurut beberapa keterangan telah terjadi pemindahan tangan sebagian kepemilikan rumah dan tanah transmigrasi dari purnawirawan AD kepada beberapa orang Sulawesi.

Apabila dilihat secara demografis, tampaknya perkembangan dan jumlah penduduk dua desa transmigrasi, yaitu Koya Barat dan Koya Timur, lebih pesat dengan tiga desa Skou lainnya. Jumlah Kepala Keluarga untuk dua daerah transmigrasi itu saja sekitar 1105 KK dengan jumlah penduduk 5451 orang. Sedangkan jumlah KK di tiga Skou adalah 261 KK dengan jumlah penduduk 1105 orang. Apabila diasumsikan setiap keluarga transmigran mempunyai tanah 2 ha saja, maka diperkirakan lebih dari 2000 ha tanah produktif orang Skou telah berpindah tangan untuk kebutuhan transmigrasi. Hal ini ditambah lagi dengan adanya 69 KK dengan 280 jiwa di Holtekang yang juga membutuhkan lahan untuk berbagai keperluannya.

Kenyataan ini ditambah lagi dengan adanya persoalan sertifikasi tanah yang terkesan memberi kemudahan kepada transmigran dibandingkan kepada orang Skou. Namun sebetulnya melalui mekanisme Proyek Nasional Agraria (Prona) orang Skou-pun dipermudah untuk mendapatkan sertifikat. Hanya yang menjadi kendalanya adalah kepemilikan tanah yang bersifat komunal klen yang membuat keluarga-keluarga tidak secara tegas memiliki hak atas tanah. Kondisi ini seringkali menjadi pemicu kecemburuan dari masyarakat Skou terhadap kalangan transmigran. Persoalannya memang dilematis, sebab seringkali tanah orang Skou yang mempunyai sertifikat justru menjadi pendorong untuk dijual, karena dianggap mempunyai tingkat kepastian hukum yang lebih baik.

Masuknya transmigran ke daerah tersebut, dari segi sumberdaya lokal mengandung masalah: (1) hilangnya lahan produktif, (2) berkurangnya lahan berburu, (3) kemungkinan di masa datang akan lebih banyak lagi yang terlepas, mengingat para transmigran yang sukses maupun orang dari Kota Jayapura semakin tertarik untuk

membeli lahan milik penduduk sekitar dengan harga yang sangat murah, dan (4) munculnya kecemburuan sosial karena kemudahan sertifikasi lahan bagi para transmigran.

Hilangnya lahan produktif penduduk lokal ini yang paling utama adalah hutan sagu yang menjadi makanan pokok orang Skou, dan adanya kecenderungan penanaman padi sawah di kalangan transmigran. Keinginan pencetakan sawah ini tampaknya difasilitasi dengan kuat oleh pemerintah, terbukti dengan pembangunan saluran irigasi yang cukup besar yang diharapkan dapat mengairi sawah-sawah yang ada di daerah Koya. Pada masa sekarang yang utama adalah hilangnya hutan sagu, namun bukan tidak mungkin di masa yang akan datang pangan akan menjadi masalah, khususnya ekstensifikasi sawah yang difasilitasi oleh pemerintah yang dapat menyebabkan ketertarikan orang Skou merubah untuk mengganti makanan pokok, sementara program-program pertanian untuk peningkatan produk tanaman sagu relatif tidak ada.

Berkurangnya areal berburu (*hunting area*) merupakan masalah yang cukup penting, mengingat berburu mempunyai dua kepentingan, pertama untuk pemenuhan gizi dan kedua untuk kegiatan ritual upacara. Areal berburu terkonversi oleh areal transmigrasi maupun aktivitas masyarakat yang ada di daerah transmigrasi, yang menyebabkan hewan buruan semakin jauh dari kampung dan mendekati daerah perbatasan. Selain itu konversi dengan adanya HPH membuat hutan semakin menyempit. Masalah lainnya adalah ketakutan masyarakat untuk masuk kedalam hutan, terutama ketakutan adanya gerombolan pengacau keamanan.

Selain itu, pemindahan hak tanah adat kepada para transmigran atau orang-orang dari Jayapura belakangan ini semakin banyak. Walaupun tidak didapat suatu angka yang pasti, tetapi indikasi terlepasnya tanah adat sangat dirasakan. Bahkan seorang petugas kecamatan yang berasal dari Sulawesi membeli sekitar 10 ha tanah dan akan dijual kembali kepada pihak lain. Daerah ini menjadi strategis mengingat adanya perkembangan daerah transmigrasi dan rencana sebagai *border town* karena posisinya yang berhadapan

langsung dengan daerah Wutung dan mempunyai jalan tembus ke wilayah PNG.

Semakin banyaknya permintaan tanah di Skou, tampak memunculkan konflik-konflik baru, khususnya diantara masyarakat itu sendiri. Konflik yang seringkali muncul adalah penjualan tanah yang tidak sesuai prosedur. Prosedur yang biasa adalah dari masyarakat datang ke kepala klen dan berunding di dalam klen itu sendiri, setelah itu datang ke kepala desa lalu diadakan pengukuran dan diadakanlah transaksi. Tapi dalam kenyataannya seringkali prosedur ini tidak digunakan. Ada dua pola ekstrim yang terlihat, pertama kepala klen 'ondoafi' menjual tanah tanpa persetujuan masyarakatnya. Kedua masyarakat yang menjual tanpa melakukan musyawarah atau konsultasi dengan kepala klen. Daerah yang dianggap rawan masalah tanah ini adalah di daerah Skou Sae. Gejala ini tampak di Skou lainnya, dan dikuatkan oleh para pemimpin agama di daerah tersebut yang melihat peran seorang 'ondoafi' yang banyak melakukan transaksi penjualan tanah yang dilakukan sejak mulai banyaknya pendatang yang usaha kayu di daerah tersebut.

Selain masalah-masalah internal persoalan tanah di Skou, sedikitnya ada dua kasus yang dianggap merupakan kekhususan daerah perbatasan. Pertama adalah tanah adat orang Wutung yang ada di wilayah RI dan kedua adalah tanah adat orang Nyao yang ditinggalkan oleh penduduknya yang eksodus ke wilayah PNG pada waktu yang lalu. Kedua masalah ini tampaknya mewakili persoalan yang berkaitan dengan hukum formal mengenai hak milik tanah yang diatur oleh kedua negara.

127

Mengenai tanah adat orang PNG yang berada di wilayah RI, tampaknya belum diatur dalam *border crossing arrangement*, hanya diatur dalam tingkat *special arrangement*, atau dalam pembicaraan di tingkat '*border liason meeting*'. Biasanya pengaturan dilakukan apabila timbul permasalahan, seperti adanya pembebasan tanah yang memerlukan ganti rugi. Persoalannya adalah, wilayah yang dibebaskan secara administrasi masuk dalam wilayah RI, sedangkan secara tradisional milik orang Wutung di PNG. Namun penyelesaiannya dapat dilakukan dengan cara menyerahkan ganti rugi kepada pihak kepala

adat di wilayah RI untuk selanjutnya mereka memberikan kepada kepala adat di wilayah PNG, mengingat adanya hubungan kerabat yang erat.

Masalah kedua, karena adanya beberapa peristiwa politik yang menyebabkan banyak warga RI menjadi warga negara PNG atau mereka menjadi 'stateless', berdiam di wilayah PNG, tetapi tidak diakui sebagai warga negara PNG, atau mereka dibawah pengawasan dari Palang Merah Internasional (ICRC). Masalah seperti ini dialami oleh orang-orang dari suku Nyao<sup>38</sup> yang tempat tinggalnya berada diantara wilayah orang Skou dengan wilayah orang Wutung.

Komunitas orang Nyao ini tinggal di tiga kampung, yaitu Nyao Nemo, Nyao Kofo dan Nyao Sangke yang berada di daerah Wembi. Mereka mengakui banyak memiliki tanah adat yang sekarang berada di wilayah PNG, namun setelah adanya pengaturan perbatasan, tanah mereka menjadi tidak jelas kepemilikannya, berbeda pada zaman Belanda yang tidak terlalu mengatur masalah perbatasan ini. Batas tanah adat orang Skou dengan orang Nyao berada di daerah Kali Tami

128

Tahun 1962 terjadi penyerbuan oleh TNI terhadap komunitas orang Nyao di Nemo dan Kofo karena pihak TNI menduga ada gerombolan orang yang potensial mengacau di daerah tersebut. Namun karena pihak TNI membakar gereja disana, maka masyarakat pun menjadi sangat ketakutan, dan menyebabkan mereka lari ke wilayah PNG, khususnya di daerah Jafrong, sekitar 2 jam perjalanan kaki dari Vanimo. Mereka lari ke Jafrong, karena dianggap daerah tersebut sebagai asal muasal nenek moyang mereka. Tempat di Jafrong itu sering dinamai daerah Jamnan. Diperkirakan jumlah Kepala Keluarga yang lari ke wilayah PNG sekitar 75 KK, masing-masing mempunyai sekitar 3-4 anak.

---

<sup>38</sup> Walaupun secara geografis lingkungan orang Nyao sangat dekat dengan orang Skou, tetap mereka tidak mau disebut dengan orang Skou, mereka menganggap sebagai kesatuan etnik tersendiri yang lepas dari pengaruh orang Skou, mereka mempunyai hubungan kerabat dan adat yang amat kuat dengan suku lainnya di wilayah PNG.

---

Walaupun hampir semua penduduk Nyao tinggal di Jafrong, tetapi Dominggus Foa yang dianggap sebagai 'kepala suku' orang Nyao masih tinggal di Skou Yambe, karena menikah dengan perempuan Skou Yambe. Selain itu ia ditugaskan untuk tetap menjaga dan memelihara tanah adat di sekitar Muara rami, khususnya yang menyangkut batas-batas tanah adat yang seringkali menimbulkan konflik, terakhir kali konfliknya dengan orang Skou Sae. Demikian halnya dengan tanah adat Nyao yang belum digarap ternyata sekarang ini masuk dalam wilayah PNG.

Persoalannya adalah menyangkut status kewarganegaraan orang Nyao, apakah mereka sudah menjadi warga negara PNG atau *stateless*. Apabila ia telah menjadi warga negara PNG maka ia harus berhadapan dengan yuridiksi Indonesia mengenai masalah pertanahan, dimana seorang WNA tidak diperkenankan untuk memiliki tanah<sup>39</sup>. Hal ini masih menjadi masalah hingga kini dan belum diatur dengan peraturan- peraturan di daerah perbatasan.

Berdasarkan uraian tersebut nampak ada dua pola masalah tanah. Pertama bersifat internal yaitu konflik intra klen, antar klen, konflik dengan pendatang, konflik dengan pemerintah yang kesemuanya bermuara dari konversi tanah adat untuk transmigrasi, pembangunan jalan, HPH dan jual beli perorangan.

129

Pola yang kedua adalah konflik yang berkaitan dengan perbedaan landasan hukum antara Indonesia dengan PNG yang berbeda, khususnya yang menyangkut syarat kepemilikan tanah adat, serta adanya warga RI yang tinggal di PNG karena berbagai alasan.

### ***Pola Mobilitas Lintas Batas di Skou***

Analisa dalam sub-bab ini umumnya menggunakan data primer yang didapat dari hasil wawancara mendalam dengan informan-informan kunci di tiga desa di wilayah Skou yaitu Skou Mabo, Skou

---

<sup>39</sup> Walaupun dalam Undang-undang yang baru ada kelonggaran untuk WNA tertentu dapat memiliki tanah di Indonesia, namun tampaknya kriteria tersebut bagi kalangan tertentu saja yang ada kaitannya dengan bisnis, dan masih jauh harapan untuk orang Nyao.

Yambe dan Skou Sae. Selain dari itu, juga digunakan data sekunder dari Pos Imigrasi yang ada di Desa Skou Mabo, berupa hasil pencatatan penduduk yang melintas batas, baik yang pergi ke PNG maupun yang datang dari PNG. Untuk mobilitas lintas batas ini sangat kurang tersedia data resmi yang akurat. Ini disebabkan karena sulitnya melakukan pencatatan terutama untuk mobilitas tradisional dan ilegal yang merupakan mobilitas sirkuler.

Pola mobilitas penduduk melintasi batas Indonesia dan PNG yang terjadi di wilayah Skou dapat dibagi menjadi mobilitas sirkuler dan mobilitas permanen. Penduduk PNG yang melakukan mobilitas sirkuler ke wilayah Jayapura umumnya dari Desa Wutung, Waramo, Yako dan Kota Vanimo. Penduduk Desa Wutung di PNG umumnya masih mempunyai hubungan kekerabatan dengan penduduk Desa Skou Sae di wilayah Indonesia. Dengan demikian, mobilitas sirkuler antara penduduk dua desa tersebut masih sangat sering terjadi. Penduduk PNG yang berasal dari Kota Vanimo, selain berkunjung ke Skou Sae, umumnya mereka banyak yang menyebrang ke Indonesia untuk berbelanja di Abepura dan Jayapura. Meskipun Vanimo sudah merupakan kota dan sama besar dengan Abepura, tetapi menurut penuturan informan kunci, toko-toko di Abepura lebih banyak. Dengan demikian, selain menjadi tujuan kunjungan lintas batas, wilayah Skou juga merupakan pintu masuk lalu lintas orang dan barang dari PNG ke Indonesia dan sebaliknya.

Tabel 7.1 menunjukkan banyaknya penduduk dari desa-desa/kota di wilayah PNG yang berkunjung ke Indonesia berdasarkan pendaftaran di Pos Imigrasi di Desa Skou Mabo. Banyaknya warga PNG yang berkunjung ke Indonesia bervariasi dari tahun ke tahun dan umumnya untuk tiap tahun jumlah pelintas batas laki-laki lebih banyak daripada perempuan. Mereka berkunjung ke Indonesia dengan berbagai alasan seperti mengunjungi famili, mengikuti upacara pemakaman, menjemput/mengantar famili, membawa berita kematian, mencari perahu yang hilang, membayar mas kawin, belanja ke Jayapura, dan kunjungan tahun baru. Adanya kunjungan dengan alasan untuk membayar mas kawin juga menunjukkan bahwa

sampai sekarang perkawinan antara penduduk yang tinggal di Indonesia dengan penduduk PNG masih terjadi.

Meskipun dalam alasan yang dikemukakan berdasarkan laporan di Kantor Imigrasi tidak ada alasan untuk berdagang, tetapi dari pengamatan dapat diketahui bahwa masyarakat PNG yang ke Indonesia melalui wilayah Skou juga membawa barang dagangan. Selain mereka mengunjungi keluarga, kunjungan ini juga dimanfaatkan untuk tujuan berdagang dan berbelanja barang-barang tertentu. Beberapa macam barang dari PNG, seperti parang, pisau dapur (buatan Jerman), kain, taplak meja, pemutih baju dan juga beras (dari Australia), diminati oleh penduduk di Indonesia. Barang-barang ini merupakan simpanan uang yang dapat ditukarkan dengan mata uang rupiah untuk berbelanja di Indonesia. Dari Indonesia, barang-barang yang banyak dibeli antara lain supermie, sabun (B29, Wings), rokok, vetsin, minyak angin, balsem, minyak tanah, susu Cap Nona dan kebutuhan sehari-hari lainnya yang umumnya harganya lebih mahal di PNG. Adanya hubungan dagang secara 'informal' dari kunjungan lintas batas ini menunjukkan adanya potensi pengembangan ekonomi yang menguntungkan masyarakat di perbatasan wilayah Skou.

---

131

Penduduk Desa Wutung di wilayah PNG juga banyak yang mempunyai dusun (kebun di wilayah Indonesia). Mereka secara teratur juga menyebrang ke wilayah Indonesia untuk mengolah tanah dan mengambil hasil dari kebunnya. Karena sistem hak ulayat tanah sudah berjalan secara turun menurun, kunjungan ini juga tidak terpengaruh oleh penentuan batas negara secara formal yang 'baru' ditetapkan. Mereka tidak merasa bahwa mereka telah berada di wilayah negara lain. Beberapa penduduk Desa Wutung yang ditemui di wilayah sekitar Sungai Tami di Skou Sae, yang datang untuk mengolah tanahnya, menyatakan bahwa mereka tidak mengetahui secara tepat dimana batas negara Indonesia dan PNG.

**Tabel 7.1. Penduduk yang melakukan mobilitas lintas batas dari PNG ke Indonesia di daerah Jayapura (tahun 1992 - 1996)**

Tahun	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1992	72	44	116
1993a)	201	104	305
1994b)	105	73	178
1995	114	88	202
1996c)	154	139	293
Jumlah	646	448	1094

Catatan: a) Data sampai dengan Bulan Nopember 1993

b) Data untuk Bulan September sampai dengan Desember.

c) Data dari Bulan Januari sampai dengan Bulan Agustus.

Sumber: Pos Imigrasi Skou Mabo.

Selain kunjungan dari PNG ke Indonesia, Penduduk Indonesia juga melakukan perjalanan lintas batas sirkuler ke PNG. Tetapi, dari data yang didapat di Pos Imigrasi Skou terlihat bahwa penduduk Indonesia yang berkunjung ke PNG lebih sedikit dibandingkan penduduk PNG yang berkunjung ke Indonesia. Tabel 7.2 menunjukkan jumlah pelintas batas dari Indonesia ke PNG tahun 1996 yang melapor di Pos Imigrasi Skou. Tetapi, seperti juga diantara pelintas batas dari PNG ke Indonesia, penduduk yang lebih banyak melakukan perjalanan lintas batas adalah laki-laki. Dilihat dari daerah asalnya, pelintas batas ini juga tidak saja berasal dari wilayah Skou, tetapi juga dari Abepura (Waene, Asano ), meskipun pelintas batas dari wilayah Skou lebih besar jumlahnya (Catatan dari Pos Imigrasi Skou). Di PNG mereka berkunjung antara lain ke Desa Wutung, Musu, Waramo, Yako, Lido dan Kota Vanimo. Seperti alasan yang ditemukan untuk kunjungan dari PNG ke Indonesia, penduduk Indonesia juga berkunjung ke PNG umumnya karena alasan kekeluargaan

**Tabel 7.2. Penduduk yang melakukan mobilitas lintas batas dari Indonesia ke PNG di daerah Jayapura (tahun 1996)**

Bulan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
Januari	12	2	14
Pebruari	26	25	51
Maret	2	3	5
April	-	-	-
Mei	11	12	23
Juni	27	7	34
Juli	35	34	69
<b>Jumlah</b>	<b>113</b>	<b>83</b>	<b>196</b>

Sumber: Pos Imigrasi Skou Mabo.

Selain mobilitas secara sirkuler, ada pula penduduk wilayah perbatasan Skou yang melakukan mobilitas permanen (pindah) ke wilayah PNG. Ini dapat terjadi karena alasan perkawinan dan juga alasan keamanan dan politik. Untuk wilayah Skou, jika terjadi perkawinan antara laki-laki dari luar dengan wanita dari Skou, dan tidak membayar mas kawin dia harus tinggal di Skou selamanya. Perkawinan orang Skou dengan penduduk PNG juga cukup diurus di Pos Imigrasi Skou. Ada pula kasus dimana penduduk dua kampung di wilayah Skou yang melarikan diri dan pindah ke PNG. Ini dikatakan karena mereka merasa 'tidak tenang' dan 'takut' karena pendekatan aparat keamanan. Beberapa suku yang menyebrang ke wilayah PNG juga mempunyai dusun di PNG, sehingga mereka dapat bekerja di dusun atau kebun keluarga mereka sendiri. Banyak juga diantara mereka yang bekerja di Vanimo. Sampai sekarang, Pemerintah PNG masih memberi jaminan sosial, tetapi kewarganegaraan mereka tetap tidak jelas karena tetap dianggap sebagai penduduk/warga Indonesia. Pernah ada usaha untuk kepulangan mereka ke wilayah Indonesia, tetapi belum ada realisasinya.

## **Cara dan Pengaturan**

Ada dua macam cara atau jalan yang dapat dilalui para pelintas batas dari dan ke Indonesia/PNG yaitu jalan laut dan jalan darat. Penduduk PNG yang melalui jalan laut dari PNG (Vanimo, Wutung) dapat langsung pergi ke Jayapura (Hamadi, Enggros dan Kayu Pulo) dengan menggunakan kapal motor atau *speed boat*. Perjalanan ini tidak melalui pos perbatasan yang ada di darat. Karena tidak ada pos perbatasan di laut dan juga di tempat-tempat pendaratan perahu, mereka umumnya tidak terdaftar sebagai pendatang. Bagi mereka yang taat pada peraturan, seharusnya mereka mendaftar langsung di Kantor Imigrasi Jayapura. Cara perjalanan ini banyak dipilih pendatang dari PNG ke Indonesia karena dianggap lebih mudah dan lebih cepat, tidak perlu melalui macam-macam pemeriksaan di pos-pos perbatasan. Perjalanan yang melalui wilayah Skou umumnya ditempuh mereka yang melalui jalan darat. Perjalanan darat dilakukan dengan berjalan kaki atau menggunakan mobil, dengan cara sewa sebesar Rp 30.000,- dari Skou Sae ke perbatasan (tugu perbatasan di seberang Sungai Tami) dan sebaliknya.

134

Untuk penduduk yang tinggal di wilayah perbatasan baik di Indonesia maupun di PNG ada semacam kartu, yang disebut Pas Lintas batas (PLB) sebagai 'izin' untuk melintasi batas negara. Untuk penduduk wilayah perbatasan Indonesia, kartu tersebut berwarna merah sedangkan untuk penduduk wilayah perbatasan PNG berwarna kuning. Kartu ini berlaku selama tiga tahun untuk seluruh anggota keluarga. karena itu, didalam PLB ini tercantum daftar nama anggota keluarga yang dapat menggunakannya. Pemegang kartu atau mereka yang namanya tercantum dalam kartu ini tidak lagi memerlukan pasport untuk menyebrang ke Indonesia atau PNG. Penduduk Indonesia yang berkunjung ke PNG dengan menggunakan PLB ini dapat tinggal di PNG paling lama 30 hari dalam setiap kunjungan. PLB ini hanya diberikan pada penduduk lokal yang menetap di wilayah perbatasan karena ditujukan untuk mempermudah pengaturan kunjungan tradisional yang sudah berlangsung sejak dahulu kala. Untuk pendatang, jika mereka menikah dengan penduduk lokal, baru

bisa mendapat PLB, misalnya orang Buton yang tinggal dan menikah dengan penduduk asli Skou.

Menurut seorang 'ondoafi' di Skou, untuk melakukan kunjungan lintas batas tradisional bagi penduduk perbatasan Indonesia dan PNG tidak sulit. Penduduk Skou yang ingin melakukan kunjungan ke PNG, sebelum melakukan perjalanan diwajibkan untuk melapor di Kantor Imigrasi Skou dan sebelum mereka melintasi perbatasan juga diwajibkan untuk melapor di pos penjagaan perbatasan. Sesampainya mereka di PNG, juga diwajibkan untuk melapor di pos imigrasi setempat. Tetapi, untuk keperluan yang mendadak, mereka juga dapat langsung pergi dan baru melapor di pos imigrasi di PNG. Tatacara pengaturan ini juga berlaku bagi penduduk PNG yang berkunjung ke Indonesia.

Dari pola mobilitas penduduk lintas batas yang terjadi di wilayah Skou dapat disimpulkan bahwa kunjungan tradisional antara penduduk wilayah perbatasan baik di Indonesia maupun di PNG merupakan hal yang sudah biasa mereka lakukan. Kunjungan secara teratur dilakukan oleh penduduk wilayah perbatasan kedua negara pada waktu-waktu tertentu.

---

135

Pengaturan untuk kunjungan tradisional juga sangat sederhana dan disesuaikan dengan kebutuhan penduduk. Karena jarak yang sangat dekat, konflik-konflik yang dialami penduduk wilayah perbatasan juga dapat menjadi faktor pendorong bagi mereka untuk menyebrang secara permanen. Mobilitas penduduk secara permanen tampaknya lebih banyak dilakukan dari Indonesia (wilayah Skou) ke PNG, sedangkan penduduk PNG yang melakukan mobilitas permanen ke Indonesia sangat sedikit. Untuk itu perlu dikaji secara lebih mendalam sebab dan dampak mobilitas permanen ini bagi perkembangan wilayah perbatasan.



## BAB VIII

### DISKUSI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN



Bab ini mendiskusikan tentang aspek-aspek yang terkait dengan tingkah laku mobilitas penduduk perbatasan di Propinsi Papua dengan pendekatan konsepsi ketahanan nasional. Pada kajian ini dikemukakan tentang mobilitas penduduk yang melintas batas negara (*international mobility*) dan mobilitas penduduk yang masuk dari propinsi lain ke daerah tersebut. Mobilitas penduduk terkait erat dengan latar belakang sosio budaya mereka dan persoalan pembangunan. Berdasarkan diskusi tersebut selanjutnya akan disimpulkan dan akan diangkat beberapa implikasi kebijakan.

137

#### Diskusi

Propinsi Irian Jaya yang sekarang disebut Papua merupakan salah satu propinsi di Indonesia yang menempati paruh wilayah pulau Papua. Paruh lain dari pulau tersebut adalah milik negara Papua New Guinea (PNG). Pembagian areal, tepatnya pada lintang 141°, tersebut merupakan warisan perjanjian tahun 1885 yaitu pada saat Papua dikuasai Belanda dan PNG masih dikuasai Inggris. Penduduk asli yang mendiami wilayah perbatasan baik di Indonesia maupun di PNG mempunyai kesamaan suku bangsa. Kendati merasa memiliki kesamaan sebagai ras melanesoid dan mempunyai kesamaan budaya, namun secara politik mereka telah terpisah. Kenyataan ini merupakan

salah satu akar yang melatarbelakangi terjadinya masalah politik di Papua.

Interaksi sosial antar suku-suku yang berbatasan Indonesia-PNG masih tetap berlangsung walaupun telah diatur sesuai dengan Persetujuan Dasar Antara Pemerintah RI dengan Pemerintah PNG. Mereka melakukan mobilitas lintas batas antara lain karena alasan tradisional seperti perkawinan, berburu, berkebun, mengunjungi keluarga dan berbelanja. Sebagian warga masyarakat perbatasan Papua mempunyai tanah garapan di daerah PNG dan sebaliknya. Pemilikan tanah adat yang menyangkut perbedaan landasan hukum antara PNG dengan Indonesia yang demikian telah menimbulkan masalah dan di masa mendatang apabila statusnya tidak mengalami perubahan maka hal ini tetap akan menjadi sumber konflik.

Harga kebutuhan pokok sehari-hari yang lebih murah dengan kualitas yang baik di Indonesia daripada di PNG menyebabkan orang PNG sering berbelanja di wilayah Papua bagian perbatasan dan di kota Jayapura. Keadaan ini merupakan peluang ekonomi yang dapat dikembangkan. Untuk itu telah ada upaya untuk memanfaatkan peluang tersebut antara lain membuat jalan tembus ke PNG di Skou. Dimasa mendatang daerah Skou akan berkembang menjadi kota perbatasan.

Pola mobilitas yang umum dilakukan oleh penduduk laki-laki perbatasan tersebut disebut sebagai mobilitas pelintas batas tradisional. Tingkah laku mobilitas pelintas batas tradisional sebenarnya tidak menimbulkan masalah, namun karena terkait dengan gerakan GPK-OPM maka telah menjadi masalah keamanan. Masalah serius yang sampai saat ini terjadi di daerah perbatasan berkaitan erat dengan gerakan pengacau keamanan (GPK) yang menyatakan dirinya Organisasi Papua Merdeka (OPM) Gerakan OPM tersebut muncul karena berbagai alasan antara lain (1) ketidaksenangan kehadiran program transmigrasi; (2) jumlah pendatang dari luar propinsi makin besar dan makin kuat posisi ekonominya; (3) pembangunan yang dilakukan di Papua kurang menyentuh masyarakat pedesaan atau lokal. Namun dibalik itu sebenarnya gerakan tersebut menginginkan terbentuknya negara baru

seperti PNG. Gerakan separatis yang ingin memisahkan diri dari negara kesatuan Republik Indonesia jelas menyalahi asas konstitusional. Oleh karena itu sikap pemerintah adalah menekan gerakan tersebut dengan melibatkan TNI. Upaya untuk pengamanan seringkali telah digunakan stigma OPM pada kelompok yang dicurigai. Hal ini telah menimbulkan perasaan ketidaksenangan masyarakat umumnya yang cenderung dicurigai.

Gerakan OPM telah menimbulkan dampak terhadap mobilitas internasional yang tidak resmi (*illegal movers*) yang lazim disebut *refugee*. Di Papua gerakan OPM tersebut makin lama makin lemah. Karena mereka makin terdesak maka basis OPM dipindahkan di wilayah PNG. Bersamaan dengan terdesaknya gerakan OPM tersebut mereka telah menggiring sebagian penduduk, terutama daerah perbatasan, masuk hutan di daerah PNG dalam jumlah yang besar. Keadaan waktu itu telah menimbulkan masalah politik internasional terutama hubungan Indonesia -PNG. Penduduk Papua yang berada di PNG tersebut sebagian ditempatkan di *camp-camp* pengungsian di bawah Palang Merah Internasional. Sebagian penduduk yang lain melakukan mobilitas ke PNG karena memang anti Indonesia, ada kelompok yang mengalami konflik adat dan mereka yang tidak mempunyai motif konflik.

139

Kehidupan penduduk pengungsi di PNG ternyata sebagian besar tidak merasa betah sehingga mulai 1986 berangsur-angsur mereka kembali ke Papua sejalan dengan kondisi keamanan dan pembangunan di daerah perbatasan yang makin mantap. Banyak dari keluarga yang kembali ke Papua telah menempatkan rumah-rumah bantuan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Sebagian dari mereka belum kembali ke Indonesia antara lain karena mereka ada yang bekerja di perusahaan bahkan di pemerintahan, berkebun di PNG dan ada yang masih merasa takut baik dengan GPK maupun TNI. Dari pihak TNI sendiri juga masih ada kecurigaan terhadap penduduk perbatasan. Pemahaman terhadap tingkah laku mobilitas penduduk perbatasan yang mempunyai berbagai motif perlu diperhatikan, karena hanya sebagian dari mereka yang anti Indonesia.

Sampai saat ini di daerah perbatasan masih dijumpai gangguan keamanan karena gerakan OPM. Hal ini jelas makin mengundang kehadiran TNI di daerah perbatasan. Pada jalur perbatasan yang strategis telah ditempatkan satuan-satuan TNI-AD di samping Kepolisian. Satuan tersebut secara langsung terlibat dalam pemantauan mobilitas penduduk dan barang diperbatasan, upaya menangkal kemungkinan adanya gerakan GPK, dan melakukan operasi teritorial.

Sejalan dengan upaya meningkatkan ketahanan dan kesejahteraan di daerah perbatasan, pemerintah telah melaksanakan pembuatan jalan trans Papua yang melintasi sepanjang daerah perbatasan. Jalan trans Papua tersebut telah digarap dari arah utara dan dari arah selatan. Jalan dari utara baru sampai di daerah Web dan dari arah selatan baru sampai di daerah Muting. Untuk jangka panjang adanya jalan tersebut akan merangsang tumbuhnya permukiman dan investasi di daerah perbatasan dan sekaligus mempermudah gerak operasional militer. Harapan untuk jangka panjang hal ini juga akan meningkatkan kesejahteraan penduduk perbatasan.

140

Sampai saat ini penduduk perbatasan yang telah mengalami perubahan sosial namun sebagian besar masih hidup miskin baik ekonomi, pendidikan maupun kesehatan. Daerah perbatasan mempunyai potensi sumberdaya alam yang besar namun masih banyak kendala dalam membangun daerah perbatasan. Penduduk perbatasan yang jumlahnya kecil hidup pada desa-desa yang terisolir sehingga menyulitkan dalam pengadaan fasilitas pembangunan. Keterisoliran tersebut antara lain karena daerahnya sangat luas, dan kondisi lingkungan alam yang kurang bersahabat yaitu topografi yang kasar, hutan yang lebat, banyak dialiri sungai, dan curah hujan yang tinggi. Jumlah aparat pemerintah dan fasilitas sosial yang melayani di daerah perbatasan jumlahnya juga terbatas. Selain itu sering terjadi konflik antar suku antara lain dalam memperebutkan lahan sehingga mereka hidup berjauhan. Keadaan tersebut tentunya rentan terhadap gangguan GPK.

Daerah Papua merupakan daerah penerima transmigrasi. Untuk keperluan pengadaan lahan transmigrasi telah ditempuh yaitu

melakukan konversi tanah adat dengan memberi imbalan ganti rugi baik berupa fasilitas sosial maupun berujud uang. Daerah permukiman transmigrasi juga terdapat di daerah perbatasan Jayapura yaitu Arso dan Koya. Dengan adanya program transmigrasi maka produksi pangan non sagu dan tanaman perdagangan mengalami peningkatan, namun areal hutan sagu dan lahan berburu makin menyusut. Sementara itu program Kantor Pertanian hanya menitikberatkan pada peningkatan produksi non sagu terutama padi. Apabila kecenderungan ini berjalan terus maka jalur pangan penduduk asli Papua yang masih tergantung terhadap sagu dan umbi-umbian mulai terganggu. Pola makan penduduk akan berubah ke arah makanan beras, dan lahan perburuan makin terganggu. Hal ini perlu mendapat perhatian agar program transmigrasi dan eksploitasi hutan oleh perusahaan HPH harus berhati-hati agar tidak mempersempit ruang gerak masyarakat dan memudarnya identitas budaya lokal. Masalah ini dapat dikurangi antara lain bila tersedia tata ruang khususnya daerah perbatasan.

Daerah perbatasan yang berkembang yaitu daerah Koya dan Arso, telah menarik migran spontan dari luar propinsi terutama asal Jawa, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara. Migran spontan umumnya dicirikan oleh karakteristik sosial ekonomi yang selektif. Migran yang selektif telah mampu menggerakkan kehidupan sosial-ekonomi daerah. Namun demikian hal ini juga ikut mewarnai terdesaknya masyarakat yang kurang selektif, dan terlepasnya sebagian pemilikan tanah adat oleh pendatang maupun untuk program pembangunan. Keadaan ini telah menimbulkan masalah pertanahan.

Sementara itu kehidupan orang Papua yang masih tradisional dan miskin terhadap akses komunikasi masih menjadi kendala terhadap pemahaman kebangsaan. Selain itu mereka masih memiliki perasaan ikatan kesukubangsaan yang kuat sehingga menjadi sumber konflik dengan suku yang lain. Tingkah laku oknum yang kadang-kadang kurang sesuai dengan kondisi lokal telah menurunkan persepsi mereka terhadap pemerintah.

## Masalah Pokok dan Implikasi Kebijakan

Bertolak dari hasil studi ini dapat diangkat masalah-masalah pokok dan pemikiran tentang implikasi kebijakan untuk pembangunan daerah perbatasan. Kebijakan yang dikemukakan perlu mempertimbangkan kebijakan umum, yaitu:

1. Keserasian pendekatan kesejahteraan dengan pendekatan keamanan.
2. Kesesuaian pendekatan makro sektoral dengan pendekatan mikro spatial
3. Keserasian pembangunan dengan asas lingkungan hidup (fisik dan sosial)
4. Keserasian pembangunan yang *pro people*
5. Mengembangkan perekonomian di daerah perbatasan

Masalah pokok dan implikasi kebijakan adalah sebagai berikut:

1. ***Kondisi geografi daerah perbatasan, umumnya masih menjadi kendala utama dalam pembangunan. Daerahnya luas, berhutan lebat dan penduduk hidup pada desa-desa yang terisolir.***

Implikasi kebijakan

1. Memperluas jaringan jalan ke desa-desa yang selanjutnya dihubungkan dengan jalan *trans* Papua. Termasuk dalam memperluas jaringan jalan tersebut adalah ke arah *Papua New Guinea*.
2. Membuat rencana tata ruang daerah perbatasan. Pada rencana tata ruang tersebut sudah tercakup antara lain (1) penataan permukiman penduduk asli Papua yang mempunyai akses terhadap pelayanan sosial dan keamanan, (2) penataan hutan sagu dengan akses letak permukiman masyarakat lokal (3) penataan daerah perburuan

masyarakat, dan (4) penataan permukiman transmigrasi yang selaras dengan kepentingan masyarakat lokal.

## **2. Daerah perbatasan mempunyai potensi sumberdaya alam, namun belum banyak yang dikembangkan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk.**

Implikasi kebijakan

- a. Membudayakan pertanian dan perkebunan rakyat dengan melibatkan LSM, antara lain pengembangan coklat, peternakan dan perikanan (contohnya, LSM telah sukses menggerakkan perkebunan rakyat jambu mete di Muting di Marauke)
- b. Daerah Skou dapat dirintis pengembangan agroindustri pada skala rumah tangga.
- c. Melakukan ekstensifikasi hutan sagu
- d. Melarang penggunaan senjata api untuk berburu
- e. Memberi sanksi terhadap pelanggaran undang-undang
- f. Pelestarian satwa langka yang dilindungi. Untuk itu perlu penyuluhan tentang hal ini, terutama kepada aparat Pemerintah dan TNI

143

## **3. Jumlah Dan Kualitas Penduduk Perbatasan Masih Rendah**

Implikasi kebijakan

1. Peningkatan kuantitas dan kualitas pendidikan melalui pola asrama dan SD kecil
2. Penyuluhan dan pembinaan kesehatan dasar (*primary health care*), termasuk perbaikan gizi dan perumahan.

#### **4. Penduduk Perbatasan Umumnya Masih Hidup Dibawah Garis Kemiskinan**

Implikasi Kebijakan

- a. Memanfaatkan program untuk meningkatkan kegiatan pertanian rakyat, antara lain melalui penguasaan teknologi tepat guna
- b. Menghidupkan pasar dan KUD perbatasan guna memberi kemudahan penduduk perbatasan dan orang-orang PNG
- c. Meningkatkan perdagangan bilateral antara RI dengan PNG.

#### **5. Pada Umumnya Pemahaman Penduduk Tentang Wawasan Kebangsaan Masih Rendah**

Implikasi Kebijakan

1. Penyuluhan dan pembinaan bahasa Indonesia perlu dilakukan kendati mereka dapat berkomunikasi dengan bahasa Indonesia.
2. Pembinaan politik dan bela negara, terutama generasi muda dan para migran kembali.

#### **6. Kelangkaan Aparat Teknis Pemerintah Daerah Di Daerah Perbatasan**

Implikasi Kebijaksanaan

- a. Meningkatkan fasilitas bagi petugas di daerah perbatasan. Memberi prioritas bagi petugas yang bekerja di daerah perbatasan.
- b. Memperbesar peran LSM dan gereja dalam pembangunan.

#### **7. Kerawanan Keamanan**

Implikasi kebijakan

1. Jangan terlalu mudah memberi stikma OPM pada kelompok yang kritis
2. Mempererat kerjasama dengan aparat keamanan PNG
3. Meningkatkan operasi teritorial untuk membantu pembangunan daerah pedesaan
4. Apabila kondisi keamanan di daerah perbatasan sudah pulih sebaiknya satuan TNI berangsur-angsur ditarik.
5. Meningkatkan pemahaman dan apresiasi terhadap sosial budaya masyarakat lokal.

## 8. ***Lemahnya perangkat hukum untuk mengakomodasikan masalah tanah perbatasan***

Implikasi kebijakan

- a. Pendataan mengenai batas-batas tanah adat orang Skou dengan metode partisipatif yang tidak meninggalkan teknologi tinggi (penggunaan GIS, dan sebagainya)
- b. Kebijakan sertifikasi tanah adat untuk komunal klen tanpa meninggalkan asas-asas hukum nasional
- c. Penegakan hukum, undang-undang dan peraturan mengenai pertanahan secara konsisten

145

Dalam hal *Special Arrangement* mulai diperhitungkan mengenai masalah-masalah tanah adat. Kalau perlu ada suatu pengaturan khusus yang menyangkut kepemilikan tanah untuk masyarakat *de facto* dan *de jure* bagi masyarakat perbatasan



## DAFTAR PUSTAKA

- Ajamiseba, D.C. 1994.  
Kebhinekaan Bahasa di Irian Jaya. Dalam *Irian Jaya: Membangun Masyarakat Majemuk*. Koentjaraningrat (ed). Jakarta: Penerbit Jambatan, Jakarta.
- Adim, Tuti Wardhini 1963.  
Penduduk Daerah Nimboran. Dalam *Penduduk Irian Barat*. Koentjaraningrat & Harsya Bachtiar (ed), hal. 193-215.
- Bappeda Tingkat I Irian Jaya, 1989  
*Pembangunan Daerah Perbatasan RI-PNG Selama Pelita IV dan Program Tahun 1989/1990*. Jayapura: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya.
- Bappeda Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya, 1991.  
Laporan Pelaksanaan Pembangunan Daerah Perbatasan RI-PNG. Disajikan pada Expose Pembangunan Wilayah Perbatasan Jayapura.
- Bappeda dan Kantor Statistik Kabupaten Merauke, 1993.  
*Pendapatan Regional. Kabupaten Merauke Tahun 1989-1993*. Merauke: Bappeda dan Kantor Statistik Kabupaten Merauke.
- Bappeda Kepala Daerah Tk II Jayapura, 1991.  
Laporan Pelaksanaan Pembangunan Daerah Perbatasan di Kabupaten Dati II Jayapura Disajikan pada Expose Pembangunan Wilayah Perbatasan dan Kepulauan. Jakarta.

- Bappeda dan Kantor Statistik Kabupaten Jayapura, 1994.  
Pendapatan Regional Kabupaten Jayapura Tahun 1989-1993.  
Jayapura: Kantor Statistik Kabupaten Jayapura.
- Bappeda Tingkat II Jayapura, 1994.  
Program Pembangunan Daerah Kabupaten dan Perbatasan  
Kabupaten Dati II Jayapura Tahun 1995/1996-1996-2000.
- Biro Bina Pemerintahan Setwilda Tingkat Irian Jaya, 1992.  
"Laporan Pertemuan Antara Delegasi Republik Indonesia  
(Irian Jaya) dengan Delegasi Papua New Guinea Dalam  
*Border Liaison Meeting* di Jayapura, Tanggal, 27 -30  
September 1992"
- Bandiyono, S. dkk, 1996.  
*Mobilitas Penduduk Perbatasan Di Irian Jaya*. Jakarta:  
Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, Lembaga  
Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Djohan, Eniarti & Herry Yogaswara, 1998.  
"Hubungan Sosial Budaya Penduduk Perbatasan, Indonesia  
dan Papua New Guinea : Keekerabatan, Ekonomi dan  
Mobilitas Penduduk Masyarakat Perbatasan". Dalam  
*Penduduk & Pembangunan*, Jakarta: PPK -LIPI, hal 89-111,  
jilid IX, No.3, September 1998.
- Dumatubun, AE & K. Wanane, 1994.  
"Masyarakat Senggi di Dekat Batas Timur Negara". Dalam  
*Irian Jaya Membangun Masyarakat Majemuk*.  
Koentjaraningrat (ed). Jakarta: Penerbit Jambatan.
- Departemen Transmigrasi dan PPH-Kanwil Propinsi Irian Jaya, 1996.  
Direktorat Jendral Transmigrasi, (Tidak dipublikasikan),  
Jakarta.
- Gray, A, T.H. Hull, A.A. Raharto, Daliyo dan G.W/ Jones, 1995.  
"Population Growth and Change". dalam Gavin W. Jones  
dan Yulfita Raharjo (editor), *People, Land and Sea*.  
Canberra: Demography Program, RSSH, ANU.

Hugo, G.J., 1982c, 'Evaluation of the Impact of Migration on Individuals, Households and Communities', pp. 189-215 Dalam *National Migration Surveys Guidelines for Analysis Comparative Study on Migration, Urbanization and Development in the ESCAP Region*, Survey Manuals X, United Nation, New York.

Hugo, G.J., T.H. Hull, V.J. Hull dan G.W. Jones, 1987.  
*The Demographic Dimension in Indonesia Development*.  
Singapore : Oxford University Press.

Hardjono, J.M. 1977.  
*Transmigration in Indonesia*. Kuala Lumpur : Oxford University Press.

Ikrar Nusa Bhakti, 1991.  
*The Dynamics of Indonesia-Papua New Guinea Relation: From Conflict to a Better Understanding*, Unpublished Ph.D. Thesis Brisbane: Griffith University.

Indonesia Time, 1984, 11:1,12,25 May.

Jones, G.W. 1979.  
'Indonesia: The Transmigration Programme and Development Planning', pp. 212-221 R, J. Pryor (ed). Dalam *Migration and Development in South-East Asia*. Kuala Lumpur : Oxford University Press.

149

Kakandep Transmigran Kabupaten Merauke, 1995.  
*Laporan Akhir Tahun Anggaran 1994/1995*. Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan RI, Kantor Wilayah Propinsi Irian Jaya.

Kantor Statistik Kabupaten Merauke, 1994.  
*Merauke Dalam Angka Tahun 1993*. Kantor Statistik Kabupaten Merauke.

Kantor Statistik Kabupaten Jayapura, 1993.  
*Jayapura Dalam Angka Tahun 1993*. Jayapura: Kantor Statistik Kabupaten Jayapura.

- Kantor Statistik Jayapura, 1993.  
*Jayapura Dalam Angka Tahun 1993*. Jayapura: Kantor Statistik. Kabupaten Jayapura.
- Karafir, Van Pieter, 1995. Kebijakan Dasar Pembangunan Kabupaten Daerah Tk. II Jayapura Dalam Pelita VI. Makalah Disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Wilayah Irian Jaya. Diselenggarakan oleh PPT -LIPI bekerjasama dengan Pemda Tk.1 Irian Jaya dan Universitas Cendrawasih Jayapura, 6-9 Desember1995.
- Koentjaraningrat dkk, 1984.  
*Kamus Istilah Antropologi*. Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Kompas, 1995.  
'Transmigrasi dan Pembangunan Desa di Irian Jaya.'  
Kompas, 27 Desember1995.
- Lapona , 1993.  
Transmigrasi dan Pembangunan Desa di Irian Jaya, Dalam *Kabar Dari Kampung*, No. 62/Th XI, Oktober-Desember 1993, hal.9-12.
- Laporan Penelitian PSK-UNCEN  
Kerjasama Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup.
- Moeliono, A.M, 1963.  
'Ragam Bahasa di Irian Barat.' Dalam "Penduduk Irian Barat". Koentjaraningrat, dan Harsya W. Bachtiar (ed) Jakarta : Penerbit Djambatan
- Mantra, 1.8. dan N. Harahap, 1993.  
*Analisa Perkembangan kependudukan Menurut Sensus Penduduk 1990: Dinamika Mobilitas*. Yogyakarta: Kantor Menteri Kependudukan dan Lingkungan Hidup dan Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.

- Makbon, H.E. 1994.  
Kebijaksanaan Pembangunan Daerah Irian Jaya dalam Pelita VI. Makalah Disampaikan pada Seminar di LIPI, Jakarta, Tanggal, 26 Oktober 1994.
- Manning, C. dan M. Rumbiak, 1989.  
Irian Jaya: *Economic Change, Migration and Indigenous Welfare*, dalam Hal Hill (ed). Dalam *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia Since 1970*. Singapore : Oxford University Press.
- Media Indonesia, 1997, pp.15, 7 maret. Moeliono, A.M. 1963.
- Ragam Bahasa di Irian Barat.  
*Dalam Penduduk Irian Barat*. Koentjaraningrat & Harsya W. Bachtiar (ed) Jakarta: Penerbit Jambatan, hal, 119-135.
- Ndoen, Marten L, 1994.  
'Ekonomi Politik Migrasi di Irian Jaya' dalam *Bina Darma* No.44 Tahun ke 12. hal 55-65.
- Nunen OFM, Alfons van. 1994.  
Aspek-Aspek Sosial Budaya Dalam Proses Integrasi. *Kebudayaan dan Pembangunan di Irian Jaya*. E.K.M. Masinambow & Paul Haenen (ed). Jakarta: LIPI-RUL, hal. 39-48.
- Nusabakti, Ikrar, 1991.  
*The Dynamics of Indonesia-Papua New Guinea Relation : From Conflict to a Better Understanding*. Unpublished Ph.D. Thesis Brisbane, Griffith University.
- Pemda Irian Jaya, 1993.  
"Posisi Delegasi Republik Indonesia (Irian Jaya) Dalam *Border Liaison Meeting* Republik Indonesia (Irian Jaya)-Papua Guinea PNG, 20-22 April 1993"
- Pemerintah Propinsi Dati I Irian Jaya, 1993.  
Konsep Pola Dasar Pembangunan Irian Jaya Tahun 1994/1995-1998/1999, Jayapura: Pemda Irian Jaya.

Prescott J.R.V, 1979. Problem of International Borders With Particular Reference to the Current re-negotiation of the Indonesia-Papua New Guinea Agreement Concerning Administrative Border Arrangements. May R.J (ed). Dalam *The Indonesia-Papua New Guinea Border: Irianese Nationalism and Small State Diplomacy*. Canberra: Research School of Pacific Study, Australian National University.

Proyek Penyuluhan dan Pemeliharaan Tugu Perbatasan di Kabupaten Dati II Jayapura, Jayapura dan Merauke, 1993/1994. 'Pengaturan Khusus Kegiatan Lintas Batas Tradisional dan Kebiasaan Antara Republik Indonesia dan Papua New Guinea'.

Pressat R., 1985.  
*The Dictionary of Demography*. Oxford: Basil and Blackwell Inc.

Preston, Rosemary, 1992.  
'Refugees in Papua New Guinea: Government Response and Assistance. 1984-1988. *International Migration Review*, Vol. XXVI, No.3: 8843-876.

PSK-Universitas Cendrawasih, 1991.  
*Migrasi dan Segregasi Beberapa Etnis di Kota Jayapura*. Jayapura.

Republic of Indonesia, 1990.  
'*Basic Agreement Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Papua New Guinea on Border Arrangements*'.

Ridwan, Mudjahidin. 1995. Pembangunan Kawasan Jayapura, Makalah disampaikan pada Seminar dan lokakarya Pembangunan wilayah Irian Jaya. Diselenggarakan oleh PPT -IPI bekerjasama dengan Pemda TK.I Irian Jaya dan Universitas Cendrawasih. Jayapura, 6-9 Desember 1995.

- Schoorl, J.W. 1993.  
*Culture and Change Among the Muyu*. Leiden: KITLV Press.
- Sofjan, Anrini, 1963.  
Penduduk Teluk Humboldt. Dalam *Penduduk Irian Barat*.  
Koentjaraningrat & Harsya W. Bahtiar (ed) Jakarta: Penerbit  
Djambatan, hal. 119-135.
- Shryock H.S. dan S. Siegel, 1976.  
*The Method and Material of Demography*. New York: Academic  
Press
- Sumardiman Adi, Ir. SH. 1992.  
'Wilayah Indonesia dan Dasar Hukumnya.' Dalam *Buku I  
Perbatasan Indonesia Papua New Guinea*. Jakarta: PT.  
Pradnya Paramita.
- Tebay, N, 1993.  
'Translok Butuh Waktu untuk Belajar Bertani', dalam *Kabar  
dari Kampung*, No. 62/Th. XI, Oktober-Desember 1993. hal.  
27-29.
- Yayasan Bhakti Wawasan Nusantara, 1994.  
*Profil Propinsi Irian Jaya*. Jakarta: P.T. Intermasa.
- YAPSEL, 1992.  
*Kanum: Penelitian Kemasyarakatan di Kawasan Taman  
Nasional Wasur Kabupaten Merauke Irian Jaya* (Laporan  
Penelitian) Merauke: World Wide Fund For Nature.

