

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Pemerintah Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri. Undang-Undang Otonomi Khusus<sup>1</sup> (otsus) juga menempatkan orang-orang asli Papua<sup>2</sup> (termasuk masyarakat adat<sup>3</sup> Papua) dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subjek dan sekaligus objek utama pembangunan di Tanah Papua<sup>4</sup>. Hal-hal mendasar yang menjadi isi Undang-Undang ini adalah:

- a. pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan;
- b. pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar;
- c. mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri:
  - ❖ partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;
  - ❖ pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Undang-undang tersebut telah direvisi dengan UU No 35. Tahun 2008.

<sup>2</sup>Istilah orang asli Papua yang dimaksud sesuai dengan definisi yang ada dalam UU No. 21 Tahun 2001 yaitu orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Tanah Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua;

<sup>3</sup>Istilah masyarakat adat yang dimaksud sesuai dengan definisi yang diberikan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) yaitu Masyarakat Adat yaitu komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul leluhur secara turun temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya, yang diatur oleh hukum adat dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakatnya.

<sup>4</sup>Tanah Papua merupakan istilah yang digunakan untuk menyebutkan wilayah yang meliputi Provinsi Papua Barat dan Provinsi Papua.

dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat;

❖ penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat.

d. pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

Dengan kewenangan yang begitu besar diharapkan pembangunan dan kesejahteraan rakyat di Provinsi Papua dan Papua Barat dapat segera tercapai. Namun kenyataannya kebijakan otsus hanya berhasil meningkatkan keuangan daerah (APBD) Provinsi Papua dan Papua Barat secara signifikan, namun belum berhasil meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat Papua (Wulandari, Sinta dan Eko Budi Sulistio, 2013: 86). Kondisi perekonomian dan kesejahteraan tersebut ternyata tidak jauh berbeda dengan kondisi pada masa sebelum otsus hingga awal pelaksanaan otsus sebagaimana dinyatakan oleh Rahmawati (2004) bahwa pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah ternyata justru membawa dampak negatif yang sangat besar, karena berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat terkait dengan kekayaan alam Papua terkesan sangat eksploitatif sehingga menimbulkan kerusakan lingkungan dan justru meminggirkan hak-hak dan peran masyarakat asli Papua. Selain itu tantangan lain dalam era otsus Papua adalah membangun birokrasi atau tata pemerintahan lokal yang baik (*good governace*). Djojosoekarto dkk (2008: hal 150) menyatakan bahwa “Secara akademis dapat dikatakan bahwa birokrasi yang diterapkan di Papua lebih mendekati pengertian Weber tentang “dominasi patrimonial”, jabatan dan perilaku dalam keseluruhan hirarki lebih didasarkan pada hubungan pribadi dan hubungan patron-klien”.

Penelitian lain terkait pelaksanaan otsus menyatakan bahwa kebijakan Otsus yang dilaksanakan di Provinsi Papua dan Papua Barat dianggap tidak mampu membawa perubahan yang berarti karena tidak menyentuh beberapa sumber

masalah di Papua yaitu pertama, masalah marjinalisasi dan efek diskriminatif terhadap orang asli Papua akibat pembangunan ekonomi, konflik politik, dan migrasi massal ke Papua sejak 1970. Kedua, kegagalan pembangunan terutama di bidang pendidikan, kesehatan dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Untuk itu diperlukan semacam paradigma baru pembangunan yang berfokus pada perbaikan pelayanan publik demi kesejahteraan orang asli Papua di kampung-kampung. Ketiga adalah adanya kontradiksi sejarah dan konstruksi identitas politik antara Papua dan Jakarta. Masalah ini hanya bisa diselesaikan dengan dialog seperti yang sudah dilakukan untuk Aceh. Keempat adalah pertanggungjawaban atas kekerasan negara di masa lalu terhadap warga negara Indonesia di Papua. Untuk itu, jalan rekonsiliasi di antara pengadilan hak asasi manusia (HAM) dan pengungkapan kebenaran adalah pilihan-pilihan untuk penegakkan hukum dan keadilan bagi Papua, terutama korban, keluarganya, dan warga Indonesia di Papua secara umum (Widjoyo, Muridan.S. dkk. 2009).

Berdasarkan analisa studi-studi tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa salah satu masalah yang perlu mendapat perhatian terkait pelaksanaan otsus di Papua adalah menyangkut pendekatan pembangunan sehingga dibutuhkan suatu pendekatan pembangunan yang tidak memarjinalkan orang asli Papua, pembangunan yang menghargai hak-hak dan kebudayaan setempat dan sekaligus pembangunan yang mengembangkan kebudayaan orang asli Papua.

Untuk menemukan suatu pendekatan pembangunan baru di Papua, sejak tahun 2009-2012 para pihak (*stakeholder*) di Provinsi Papua telah merumuskan suatu visi pembangunan yang disebut Visi Pembangunan Berkelanjutan Papua 2100 atau Visi Papua 2100 yaitu suatu visi pembangunan 100 tahun ke depan di Provinsi Papua yang bertumpu pada empat hal yaitu (1) pada 2100 kebahagiaan dan kualitas hidup rakyat Papua berada pada tingkat yang setinggi-tingginya secara adil dan merata; (2) kondisi alam Papua baik daratan, perairan, dan udara tetap lestari, terjaga, dan meningkat kualitasnya; (3) seluruh kebutuhan dasar (sandang, pangan, papan dan energi) diperoleh dengan memanfaatkan sumber daya alam lokal yang tersedia dan dikelola secara aktif dengan menggunakan teknologi ramah lingkungan secara berkelanjutan; (4) rakyat Papua mampu mengembangkan dan memelihara pola-pola dan sistem-sistem kepemilikan komunal yang memungkinkan

masyarakat saling berbagi dan mengelola bersama sumber daya yang ada secara harmonis dan damai. (Tim Bappeda Provinsi Papua, 2014:1-2).

Hal-hal tersebut diatas mendorong kita untuk memahami bahwa pembangunan di Papua membutuhkan suatu pendekatan yang sesuai dengan konteks masyarakat Papua yaitu suatu pendekatan pembangunan yang tidak memarjinalkan masyarakat asli (adat) Papua, pembangunan yang menghargai hak-hak dan kebudayaan setempat dan sekaligus pembangunan yang mengembangkan kebudayaan masyarakat asli (adat) Papua.

Dalam penataan ruang unsur kebudayaan (kearifan lokal) telah menjadi suatu isu yang sering didiskusikan dan terus diupayakan agar dapat diintegrasikan dan diharmonisasikan dalam penataan ruang. Dalam dua makalahnya, Ernawi (2009 dan 2010) menyatakan bahwa integrasi dan harmonisasi kearifan lokal dapat dilakukan dan telah dipraktikkan di beberapa tempat.

Dalam wawancara dengan Bulletin Tata Ruang edisi November - Desember 2008, Bambang Setioko menyatakan bahwa penataan ruang dan kearifan lokal memiliki keterkaitan yang erat dan dalam pelaksanaannya kearifan lokal dapat diimplementasikan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota karena kearifan lokal tersebut harus dilakukan berdasarkan karakteristik wilayah setempat karena kearifan lokal adalah bagian dari kebudayaan masyarakat setempat.

Oleh karena itu dalam era otonomi khusus (otsus) ini, kearifan lokal sebagai bagian dari kebudayaan orang asli Papua perlu untuk diintegrasikan dan diharmonisasikan dalam penataan ruang di Papua. Hal tersebut secara normatif dapat dilakukan dan juga telah dilaksanakan dibeberapa daerah di luar Papua.

Kabupaten Sarmi merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Papua yang wilayah administratifnya meliputi wilayah adat lima suku besar yang telah ada di wilayah tersebut dengan kebudayaan termasuk kearifan lokalnya. Kelima suku tersebut adalah suku Sobey, Armati, Rumbuai, Manirem, dan Isirawa. Nama kelima suku inilah yang disingkat menjadi nama kabupaten yaitu SARMI.

Kearifan lokal kelima suku (masyarakat adat Sarmi), khususnya suku Sobey yang wilayah adatnya meliputi seluruh Distrik Sarmi Kota perlu diakomodir dalam penataan ruang di Kabupaten Sarmi untuk mewujudkan pembangunan yang sesuai dengan semangat otsus Papua yaitu pembangunan yang tidak memarjinalkan

masyarakat adat suku Sobey, pembangunan yang menghargai hak-hak dan kebudayaan setempat dan sekaligus pembangunan yang mengembangkan kebudayaan masyarakat adat suku Sobey.

Oleh karena itu dibutuhkan suatu studi untuk memadukan, menyelaraskan dan mengharmoniskan kearifan lokal masyarakat adat suku Sobey dalam penataan ruang di Kabupaten Sarmi.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Mengintegrasikan dan mengharmonisasikan kearifan lokal masyarakat adat Sobey dalam penataan ruang di Kabupaten Sarmi merupakan suatu upaya realisasi konkrit otonomi khusus Papua di Kabupaten Sarmi dan sejalan dengan visi pembangunan 100 tahun di Provinsi Papua (Visi Papua 2100).

Oleh karena itu dibutuhkan suatu studi tentang kearifan lokal masyarakat adat Sobey terkait penataan ruang dan bagaimana mengintegrasikan dan mengharmonisasikan kearifan lokal tersebut dalam penataan ruang di Kabupaten Sarmi.

Terkait dengan hal-hal tersebut maka studi ini hendak menjawab pertanyaan penelitian antara lain:

1. Apa saja bentuk kearifan lokal masyarakat adat suku Sobey yang terkait dengan penataan ruang?
2. Bagaimana kearifan lokal masyarakat adat suku Sobey tersebut diintegrasikan dan diharmonisasikan dalam penataan ruang di Kabupaten Sarmi?

## **1.3 Tujuan dan Sasaran Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah mengidentifikasi dan mengkaji kearifan lokal masyarakat adat Suku Sobey yang dapat diintegrasikan dan diharmonisasikan dalam penataan ruang di Kabupaten Sarmi. Untuk mencapai tujuan tersebut maka dibuat beberapa sasaran penelitian yaitu:

1. Mengidentifikasi bentuk-bentuk kearifan lokal yang terkait dengan penataan ruang di beberapa tempat.

2. Mengidentifikasi kearifan lokal masyarakat adat suku Sobey di Kampung Kasremwar (Sarmo), Sawar, dan Bagaiserwar yang terkait dengan penataan ruang.
3. Menganalisis bentuk-bentuk pengintegrasian dan harmonisasi kearifan lokal tersebut dalam penataan ruang di Kabupaten Sarmi.

## **1.4 Ruang Lingkup Studi**

### **1.4.1 Ruang Lingkup Wilayah**

Ruang lingkup wilayah studi meliputi wilayah Kampung Kasremwar (Sarmo), Sawar, dan Bagaiserwar Distrik Sarmi Kota Kabupaten Sarmi Provinsi Papua.

### **1.4.2 Ruang Lingkup Materi**

Pada penelitian ini, ruang lingkup materi yang akan dibahas secara umum terbagi ke dalam lima bagian yaitu:

1. Kajian tentang kearifan lokal.
2. Kajian teori tentang integrasi kearifan lokal dan penyelenggaraan penataan ruang (*best practice*) di beberapa daerah.
3. Kajian tentang masyarakat adat suku Sobey khususnya di di Kampung Kasremwar (Sarmo), Sawar, dan Bagaiserwar Distrik Sarmi Kota Kabupaten Sarmi.
4. Analisis tentang bentuk-bentuk bentuk-bentuk pengintegrasian dan harmonisasi kearifan lokal masyarakat adat suku Sobey dalam penyelenggaraan penataan ruang di Kabupaten Sarmi.

## **1.5 Metodologi Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang dimaksudkan untuk menelaah fenomena sosial pada suatu wilayah tertentu dengan latar (masyarakat, proses dan peristiwa) yang dianggap menarik untuk diteliti (Miles, 1992:46 dalam Ariadi, 2005:6). Penelitian kualitatif menurut Creswell (2009) dalam Sugiono (2014:14) adalah “*qualitative research is a means for exploring and understanding the meaning individuals or groups ascribe to a social or human problem. The process of research involves emerging questions and procedures; collecting data*

*in the participants setting; analyzing the data inductively, building from particulars to a general themes; and making interpretations of the meaning of data. The final written report has a flexible writing structure.”*

Metode ini digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian dan tujuan penelitian karena sesuai dengan ciri-ciri penelitian kualitatif menurut Bogdan dan Taylor (1982) yaitu bersifat alamiah, deskriptif analitik, menekankan pada proses dari pada hasilnya, bersifat induktif, dan mengutamakan makna (Sugiono. 2014:15).

### **1.5.1 Pengumpulan data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan teknik *purposive sampling* yaitu teknik pengambilan responden dengan pertimbangan tertentu dan perwakilannya dalam masyarakat dapat dipertanggungjawabkan. Pertimbangan ini misalnya memilih responden yang dianggap paling tahu tentang objek/situasi yang sedang diteliti. Kemudian dilakukan teknik *snowball sampling* yaitu responden selanjutnya dipilih berdasarkan informasi dari responden sebelumnya. Pemilihan responden dengan menggunakan teknik *snowball sampling* dilakukan hingga informasi yang didapatkan benar-benar valid dan andal, oleh sebab itu wawancara dilakukan hingga informasi dari responden telah mencapai titik jenuh (berulang-ulang/tidak lagi berkembang).

Data primer ini diperoleh dengan melakukan wawancara semi terstruktur dan *indepth interview* maupun observasi yang dilakukan peneliti selama berada di lapangan. Sedangkan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi literatur dan informasi tertulis mengenai fenomena yang diteliti dan data-data pendukung lainnya.

### **1.5.2 Metode analisis**

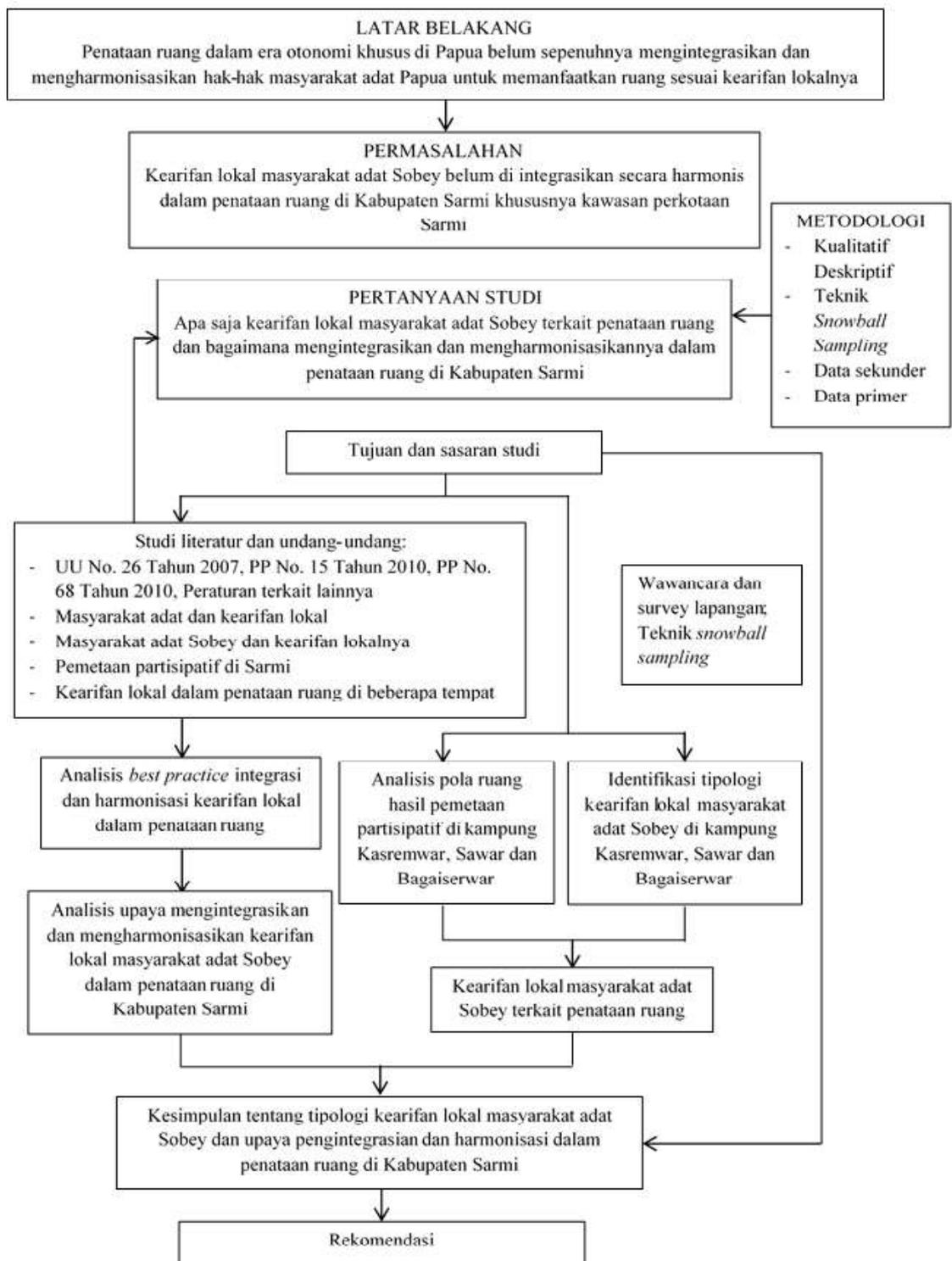
Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskripsi (survei) yaitu “...penyelidikan yang diadakan untuk memperoleh fakta-fakta dari gejala-gejala yang ada dan mencari keterangan-keterangan secara faktual baik

*tentang institusi sosial, ekonomi, atau politik dari suatu kelompok atau suatu daerah”* (Masyhuri dan M. Zainuddin, 2011:40).

Metode deskripsi digunakan untuk mengidentifikasi kearifan lokal masyarakat adat suku Sobey terkait penyelenggaraan penataan ruang. Fakta-fakta tersebut kemudian dianalisis dengan *best practice* dan teori yang berkaitan dengan integrasi kearifan lokal dalam penyelenggaraan penataan ruang di beberapa tempat.

*(bagian ini sengaja dibiarkan kosong)*

### 1.5.3 Kerangka Penelitian



Sumber : Pengolahan penulis, 2016

Gambar 1.1. Bagan Kerangka Penelitian

## **1.6 Sistematika Pembahasan**

Setelah Bab I sebagaimana yang telah dijabarkan diatas, maka sistematika pada bab-bab berikut:

### **Bab II Tinjauan Pustaka**

Bab ini berisi tinjauan pustaka mengenai pengertian kearifan lokal, tipologi kearifan lokal, pentingnya kearifan lokal dalam perencanaan, kearifan lokal dalam penataan ruang, pengetahuan masyarakat adat, hak-hak masyarakat adat dalam perencanaan, dan integrasi dan harmonisasi kearifan lokal dalam penataan ruang.

### **Bab III Gambaran Umum Wilayah Studi**

Bagian ini berisi letak geografis dan administratif wilayah studi, sejarah singkat masyarakat adat Sobey, dan hasil pemetaan partisipatif USAID-IFACS di wilayah studi.

### **Bab IV Analisis**

Bagian ini berisikan pembahasan mengenai hasil penelitian meliputi pembahasan mengenai *best practice* integrasi dan harmonisasi kearifan lokal dalam penataan ruang di beberapa daerah, pelajaran dari *best practice* tersebut untuk penataan ruang di Kabupaten Sarmi. Juga membahas tentang identifikasi kearifan lokal masyarakat adat Sobey dan kearifan lokal masyarakat adat Sobey yang dapat diintegrasikan dan diharmonisasikan dalam penataan ruang di Kabupaten Sarmi.

### **Bab V Kesimpulan dan Saran**

Bagian ini merupakan kesimpulan penelitian beserta rekomendasi yang diberikan kepada seluruh pemangku kepentingan yang terkait, kelemahan studi, dan saran studi lanjutan.