

PEMILIHAN GUBERNUR PAPUA 2018: POLITIK IDENTITAS, TATA KELOLA PEMERINTAHAN, DAN KETAHANAN ORANG ASLI PAPUA

THE 2018 PAPUA GUBERNATORIAL ELECTION: POLITICS OF IDENTITY, GOVERNANCE, AND LIFE FORCES OF PAPUAN NATIVES

Cahyo Pamungkas & Devi Triindriasari
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
cahyopamungkas@gmail.com

Abstract

Indonesia is currently dealing with a wave of identity politics both at the national and at the regional level. During this time, the election of governor or regencies' head was often the arena of identity politics by both dominant and subordinate groups, mainly by using religious issues. Most present studies of identity politics focus on the use of religious issues in the 2017 Jakarta gubernatorial election. Different from these studies, this research investigates the use of ethnic identity in the 2018 Papua gubernatorial election. Conceptual objectives of this research are how far the use of identity politics in the elections in Papua strengthens or weakens local governance and the resilience of indigenous Papuans in the future. This research uses observations, interviews, and focuses group discussions in Jayapura and Wamena, between May and June 2018s. The argument of this study is that identity politics is inherent in the experience of Papuans in the colonial period, the New Order, and Special Autonomy. After Special Autonomy of Papua, tribal identity strengthens to defeat Papua in the new realm of local politics. As a result, most Papuan political elite place elections as a strategy for fighting over resources rather than building governance and improving the resilience of Papuan natives.

Keywords: *Identity Politics, Gubernatorial Election, Governance, Resilience, National Integration.*

Abstrak

Indonesia sekarang ini sedang menghadapi gelombang politik identitas, baik di Pusat maupun di daerah. Selama ini, pemilihan kepala daerah sering menjadi arena politik identitas, baik oleh kelompok yang dominan maupun yang ter subordinat, terutama dengan menggunakan isu agama. Kebanyakan pengamat politik identitas memfokuskan kajian pada penggunaan isu agama dalam ranah Pilkada, seperti yang terjadi di DKI pada tahun 2017. Berbeda dengan studi-studi tersebut, artikel ini mengkaji penggunaan identitas etnik dalam Pilkada serentak di Provinsi Papua pada tahun 2018. Tujuan yang bersifat konseptual dari penelitian ini adalah sejauh mana penggunaan politik identitas dalam pilkada di Papua memperkuat atau memperlemah tata kelola pemerintahan dan ketahanan orang asli Papua pada masa mendatang. Sumber data dari penulisan artikel ini adalah pengamatan, wawancara, diskusi kelompok terpumpun di Jayapura pada bulan Mei dan Juni 2018 serta studi pustaka. Argumen yang dibangun dalam artikel ini adalah politik identitas sudah melekat pada pengalaman orang Papua pada masa kolonial, Orde Baru, maupun Otonomi Khusus. Setelah Otonomi Khusus, identitas kesukuan menguat kembali mengalahkan ke-Papua-an dalam ranah baru politik lokal. Sebagai akibatnya, Pemilu lebih ditempatkan sebagai strategi dan siasat elit untuk memperebutkan sumber daya daripada membangun tata kelola pemerintahan dan meningkatkan ketahanan orang asli Papua.

Kata Kunci: Politik Identitas, Pemilihan Gubernur, Tata Kelola, Ketahanan, Integrasi Nasional.

Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah seringkali dilihat dalam perspektif ilmu politik, sebagai salah satu bentuk mekanisme demokrasi modern untuk memilih pemimpin pemerintahan di tingkat lokal. Namun, dalam perspektif sosial, pemilihan kepala daerah ditempatkan sebagai arena tempat menggunakan perbedaan identitas budaya sebagai sebuah instrumen politik.

Horowitz (1989), Heyes (2007), dan Agnes Heller (1996) memandang politik identitas sebagai tindakan politik untuk mengutamakan kepentingan suatu kelompok sekaligus mengecualikan kelompok lain berdasarkan atas kesamaan identitas yang dimilikinya, seperti ras, etnisitas, jender, atau keagamaan. Sebagian pengkaji ilmu politik berpandangan bahwa penggunaan identitas sebagai suatu yang diterima dalam sistem politik demokrasi. Amy

Chua (2018) menyebutkan bahwa pemanfaatan identitas pada masa kini tidak dapat dihindarkan dalam kontestasi politik karena demokrasi berfungsi untuk menjamin kebebasan. Sementara itu, Amy Gutman (2011) mengatakan bahwa identitas dalam demokrasi merupakan manifestasi dari agregasi kepentingan. Ia dapat diterima bila mampu mendorong nilai solidaritas dalam mengkonstruksi kesadaran publik tentang kewargaan dan melawan diskriminasi terhadap kelompok lain.

Adapun pandangan yang lain menyebutkan bahwa penggunaan politik identitas dapat menjadi sumber persekusi terhadap kelompok sosial tertentu yang berbeda. Misalnya, dalam konteks Indonesia terutama kasus Pilkada DKI 2017, identitas agama tertentu digunakan oleh sejumlah elit politik untuk melakukan mobilisasi politik (Mietzner & Muhtadi, 2018). Sebagian besar narasi besar mengenai politik identitas sekarang ini lebih banyak menyoroti mengenai menguatnya konservatisme agama. Banyak istilah dimunculkan untuk menyebut politik identitas seperti *conservative turn* (Bruinessen, 2013) dan *illiberal turn* (Hadiz, 2017). Konsep-konsep tersebut terbentuk sebagai sebuah respon terhadap semakin menguatnya penggunaan identitas agama dalam ruang publik termasuk ranah politik. Diskursus politik identitas masih tetap relevan untuk dikaji mengingat peta politik dan arah perubahan ke depan lebih menuju pada politik yang semakin plural (Habibi, 2017).

Tulisan ini akan melihat penggunaan politik identitas dalam pemilihan kepala daerah, dengan melihat dimensi yang berbeda yakni konsolidasi elit di daerah yang masyarakatnya masih termarjinalkan, yakni Provinsi Papua. Kebanyakan studi-studi sebelumnya lebih memusatkan perhatiannya pada praktik pemilu *noken* ataupun menggunakan perspektif tata kelola pemerintahan. Pemilihan gubernur Papua yang bersamaan dengan Pilkada Serentak tahun 2018 merupakan babak baru dalam perjalanan politik Papua bersama Indonesia. Permasalahan yang hendak dijawab dalam tulisan ini adalah bagaimanakah politik identitas digunakan dalam Pilkada Papua pasca-2004 dan bagaimana pula implikasinya terhadap perbaikan tata kelola pemerintahan dan ketahanan orang asli orang Papua yang pada akhirnya mampu memperkuat integrasi nasional.

Tulisan ini merupakan hasil dari penelitian literatur, diskusi kelompok terpumpun

(*focus group discussion*), dan sejumlah observasi serta wawancara penulis ketika mengunjungi Jayapura dan Wamena pada bulan Mei-Juni 2018, menjelang pelaksanaan Pilkada serentak. Informan dalam penelitian lapangan yang juga menjadi peserta diskusi mencakup tokoh-tokoh masyarakat dari kalangan gereja, masyarakat adat, organisasi non-pemerintah, dan para akademisi di Jayapura. Hasil dari penelitian lapangan kemudian dianalisis dengan menggunakan pendekatan deskriptif dengan membandingkan berbagai temuan kajian literatur mengenai politik identitas dan multikulturalisme.

Otonomi Khusus Papua Dan Sentimen Primordial

Geertz (1973) menyebutkan bahwa unsur pembentuk masyarakat plural adalah sentimen primordial. Menurutnya, sentimen primordial adalah sesuatu yang terberi sebagai sesuatu yang bersifat *given* atau sebagai budaya yang diasumsikan terberi dalam suatu masyarakat yang eksis; hubungan kekeluargaan tersebut berakar dari sejak lahir hingga menjadi komunitas agama tertentu, berbahasa tertentu, dan mengikuti tradisi-tradisi sosial tertentu. Sentimen-sentimen primordial ini seringkali dijadikan dasar dari pembentukan unit-unit politik yang memiliki otonomi. Seringkali terjadi ketegangan-ketegangan antarkelompok yang memunculkan pandangan-pandangan seperti tribalisme, parokalisme, dan komunalisme. Masyarakat plural, merujuk pada Geertz, adalah suatu masyarakat yang terdiri dari berbagai kelompok yang terikat pada sentimen primordial. Literatur klasik mengenai masyarakat plural merujuk pada pandangan Van den Berghe (1967) yang mengatakan bahwa konsekuensi logis dari masyarakat plural adalah adanya interseksi, yakni pertemuan atau persilangan antar-kelompok-kelompok sosial dari berbagai unsur seperti ras, agama, etnik, dan bangsa. Interseksi ini berimplikasi pada meningkatkan solidaritas kelompok pada satu sisi dan menimbulkan ketegangan atau konflik pada sisi lain. Interseksi ini dapat terjadi melalui relasi-relasi perdagangan, perkawinan, pendidikan, dan politik.

Masyarakat plural atau majemuk atau multikultur merupakan sesuatu yang bersifat terberi. Namun kemudian, realitas yang plural ini memiliki makna yang berbeda ketika dilihat dalam spektrum ideologi-ideologi politik. Liberalisme, Marxisme, dan fasisme memiliki

pandangan yang berbeda-beda dalam melihat masyarakat plural. Misalnya, liberalisme menekankan perlunya konsep multikulturalisme, yang bertujuan untuk melindungi kelompok-kelompok minoritas dalam suatu masyarakat plural dari relasi-relasi dominasi dan represi kelompok-kelompok mayoritas. Marxisme memandang bahwa identitas-identitas kebudayaan merupakan urusan privat dan tidak menjadi dasar dari tindakan-tindakan sosial karena yang dinilai adalah kontribusi seseorang atau kelompok terhadap kemanusiaan dan modernitas.

Sementara itu, fasisme melihat bahwa kelompok terbesar dalam masyarakat plural perlu dipurifikasi sebagai dasar untuk menyatukan berbagai kelompok sosial dalam masyarakat plural. Tujuan dari fasisme adalah bagaimana menyatukan masyarakat plural ke dalam suatu identitas yang homogen untuk kepentingan melakukan kontrol, baik secara politik, ekonomi, maupun sosial budaya. Hal ini dapat dijumpai dari upaya mendorong ke arah konservatisme kelompok-kelompok sosial berdasarkan agama seperti terjadi di Indonesia, India, dan Myanmar. Dalam ideologi fasisme, pembelahan masyarakat didasarkan atas politik identitas, yakni kelompok-kelompok dari berbagai kelas dikategorikan sebagai satu kelompok sosial tertentu berdasarkan atas suku, agama, atau rasnya. Sebagai implikasinya, politik identitas seperti ini mengaburkan dan menghilangkan politik pembedaan masyarakat atas kelas-kelas sosial seperti yang dijelaskan dalam Marxisme (Prakash, 2011).

Kritik terhadap politik identitas juga disampaikan oleh Eric Hobsbawm (1996), sebagai berikut. *Pertama*, identitas sosial didefinisikan secara negatif, yaitu untuk mengatakan berbeda dari yang lain. Kita mengenali kita sendiri sebagai *kita* karena berbeda dari *mereka*, sehingga kalau tidak ada mereka yang berbeda, kita tidak akan menanyakan siapa kita. Tanpa orang di luar kita, maka tidak ada orang di dalam kita. Dengan kata lain, identitas sosial tidak didasarkan atas apa yang dipunyai bersama oleh anggota-anggota kelompok, bukan berdasarkan atas kemiripan secara fisik, tetapi didasarkan pada konstruksi sosial. *Kedua*, identitas dapat dipertukarkan atau dapat dipakai dalam kombinasi—dan bukan sesuatu yang unik. Sebagai akibatnya, tidak ada seorangpun yang memiliki satu dan hanya satu identitas. Manusia tidak dapat dideskripsikan kecuali dengan kombinasi banyak sifat. Namun

demikian, politik identitas mengasumsikan bahwa hanya satu dari banyak identitas yang kita punya sebagai identitas yang menentukan atau minimal mendominasi politik kita. Konsekuensinya, politik identitas harus membuang pihak lain yang berbeda karena tidak sesuai dengan diri kita. *Ketiga*, identitas atau ekspresi identitas bukan sesuatu yang tetap, bahkan mengharapkan kita untuk memilih satu dari banyak potensial identitas yang sesuai, misalnya seseorang memilih menjadi orang Inggris daripada orang Spanyol. Identitas dan ekspresinya dapat bergeser dan dapat berubah, bahkan jika diperlukan lebih dari satu kali. *Keempat*, identitas bergantung pada konteks, yang dapat berubah. Politik identitas merupakan serangkaian strategi atau kebijakan politik yang menggunakan perbedaan identitas sebagai basis inklusi dan eksklusi kelompok lain (Horowitz, 1998).

Jika politik identitas berusaha untuk menunggalkan suatu identitas tertentu dalam suatu masyarakat plural, maka konsep multikulturalisme yang merujuk pada Kymlicka (1995) bertujuan untuk memberikan pengakuan terhadap kelompok-kelompok terutama kalangan pendatang yang dianggap sebagai minoritas secara identitas. Namun, dalam konteks tertentu, menggunakan kerangka multikulturalisme seperti ini dalam melihat persoalan Papua adalah kurang tepat karena konteks sejarah, sosial, dan budayanya berbeda dengan negara Barat. Misalnya dalam kasus Kanada, kehadiran migran dari negara-negara Asia, menuntut pemerintah untuk mengakui hak-hak pendatang dalam kebijakan kewarganegaraan. Namun, dalam konteks Papua, orang asli harus mendapat perlindungan dari negara melalui politik rekognisi karena kedudukannya yang termarginalisasi dalam ranah ekonomi.

Secara historis, perkembangan sejarah Papua tidak dapat dilepaskan dari politik identitas. Berbagai tulisan menunjukkan bahwa identitas ke-Papua-an terbentuk pada masa kolonial sebagai anti-tesis dari identitas ke-Indonesia-an (Chauvel, 2005; Widjojo dkk, 2008; Drooglever, 2009; Budiatri, 2017). Konstruksi tersebut terjadi ketika orang Papua merasa terancam oleh para pendatang dari Indonesia yang bekerja pada birokrasi kolonial. Setelah Indonesia merdeka, identitas tersebut menguat ketika orang Papua mengalami marginalisasi ekonomi (Mc-Gibbon, 2006) dan kekerasan politik (Chauvel, 2005). Namun,

setelah pelaksanaan Otonomi Khusus Papua, politik afirmasi untuk melindungi hak-hak dasar orang asli Papua dimanfaatkan oleh sejumlah elit untuk memperebutkan posisi-posisi dalam birokrasi dan distribusi sumber daya dengan mengatasnamakan orang asli Papua.

Chauvel (2008, 2010) mengemukakan bahwa panggung politik di Papua adalah persaingan antarelit politik dan birokrasi untuk mengontrol sumber daya pemerintah. Desentralisasi dan Otonomi Khusus telah membuka suatu situasi politik lokal baru sejak reformasi politik 1998. Sejak implementasi Otonomi Khusus pada tahun 2002 bersamaan dengan politik elektoral, maka representasi orang asli Papua dalam lembaga-lembaga politik dan birokrasi, baik di tingkat kabupaten maupun provinsi, meningkat. Semua anggota MPR, gubernur, wakil gubernur, dan bupati atau walikota adalah orang asli Papua. Wakil bupati atau walikota dan anggota parlemen boleh dari warga pendatang. Dominasi posisi pemerintah lokal oleh para pemimpin asli Papua dapat dimaknai sebagai berpemerintahan sendiri di bawah payung Otonomi Khusus. Pengenalan politik demokrasi liberal ini menurut Chauvel telah memfasilitasi 'Papuanisasi' dan lokalisasi kepemimpinan politik di tingkat lokal. Fenomena ini menunjukkan kebangkitan identitas lokal dan membalikkan penguatan identitas Papua yang telah diciptakan pada masa Belanda.

Pemilu dan Politik Identitas Pasca Otsus Papua

Sebagaimana disebutkan dalam buku *Papua Road Map* (Widjojo, dkk, 2008), salah satu akar persoalan konflik Papua adalah marjinalisasi orang asli Papua. Salah satu rekomendasi yang diusulkan adalah rekognisi orang Papua dalam bentuk kebijakan afirmasi bagi orang asli Papua di semua bidang. Proses rekognisi dalam ranah politik berlangsung secara alamiah dan sudah menjadi kesadaran bersama, baik di kalangan orang asli Papua maupun warga pendatang. Berdasarkan buku *Updating Papua Road Map* yang ditulis pada tahun 2015 (Rudyarti dan Pamungkas, dkk.), salah satu politik rekognisi yang tampak adalah rekognisi dalam politik. Pandangan tersebut dibuktikan dengan sebagian besar orang asli Papua yang menduduki jabatan DPR Papua. Diskursus pendatang dan orang asli masih relevan mengingat pada masa Orde Baru sebagian besar pejabat biokrasi berasal dari pendatang dan hal

ini memicu ketidakpuasan kolektif yang bermuara pada keinginan untuk merdeka (Haboddin, 2015).

Pada Pemilu legislatif 2009, dari 56 anggota DPRP, 18 orang anggota Dewan terpilih dari komunitas pendatang dan 38 dari orang asli Papua. Pada Pemilu 2014, jumlah warga pendatang yang terpilih menurun menjadi 12 orang dan orang asli Papua yang terpilih meningkat menjadi 42 orang. Identifikasi asli dan pendatang dilihat dari nama-nama fam dalam daftar nama anggota DPRD terpilih. Berdasarkan tabel 1, dapat diketahui peningkatan secara drastis terjadi pada Pilkada 2014 ketika jumlah orang asli Papua pada Fraksi Partai Demokrat meningkat dari 6 menjadi 13 orang dan PDIP dari 4 menjadi 7 orang. Hal yang sama juga dilihat dari Partai Gerindra, dari 1 menjadi 4 orang asli dalam DPR Papua. Walaupun demikian, jumlah wakil pendatang tetap signifikan mengingat jumlah warga pendatang menempati posisi dominan di sejumlah daerah pemilihan seperti Kota Jayapura, Kabupaten Keerom, dan Kabupaten Merauke. Di sini politik identitas tampaknya tidak kelihatan kuat mengingat tertutup oleh persaingan antarpolitical politik yang sejumlah kebijakannya ditentukan oleh Dewan Pimpinan Pusat di Jakarta. Persaingan terjadi antarkontestan dalam satu partai politik yang memberikan tempat untuk menggunakan isu pendatang dan orang asli.

Sementara itu, untuk Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dari Provinsi Papua baik dalam Pemilu 2009 maupun 2014, tidak banyak menggunakan politik identitas berdasarkan orang asli dan pendatang. Tiga dari empat anggota DPD pada tahun 2014, Mesakh Mirin, Yanes Murib, Edison Lambe, berlatarbelakang orang asli Papua, sedangkan satu anggota dari komunitas pendatang yang beragama Serani dan merupakan seorang pendeta, yakni Pdt. Carles Simaremare.³ Pada Pemilu 2009, tiga dari empat anggota DPD berasal dari orang asli Papua, yakni Tony Tesar, Herlina Murib, dan

¹<https://www.viva.co.id/berita/nasional/95971-inilah-56-anggota-dpr-papua>

²<http://tabloidjubi.com/16/2014/10/31/anggota-dpr-papua-periode-2014-2019-dilantik/>

³<http://www.dpd.go.id/anggota-dpd/2014-2019#>

Tabel 1
Perolehan Kursi Partai Politik di DPR Papua Hasil Pemilu 2009 dan 2014

Partai Politik	Jumlah Kursi 2009-2014	Status		Jumlah Kursi 2014-2019	Status	
		Pendatang	Asli		Pendatang	Asli
Demokrat	9	3	6	16	3	13
PDIP	6	2	4	7	0	7
Golkar	12	5	7	6	3	3
Gerindra	1	0	1	6	2	4
Hanura	3	0	3	5	0	5
PKB	-	-	-	5	0	5
Nasdem	-	-	-	3	0	3
PKS	1	1	0	3	1	2
PKPI	-	-	-	2	2	0
PAN	3	1	2	2	1	1
PPP	-	-	-	2	0	1
PDS	5	2	3	-	-	-
Kedaulatan	3	1	2	-	-	-
PBR	3	2	1	-	-	-
Patriot	3	1	2	-	-	-
PNI Marhaen	1	1	0	-	-	-
PPRN	1	0	1	-	-	-
PNBK	2	0	2	-	-	-
PPDI	1	0	1	-	-	-
PKDI	1	0	1	-	-	-
Barnas	1	0	1	-	-	-
Total	56	18	38	56	12	44

Sumber: data diolah dari Viva.co.id 9 Oktober 2009¹ dan Majalah Jubi 31 Oktober 2014.²

Ferdinanda Ibo Yatipay⁴, sedangkan dari komunitas pendatang adalah Paulus Yohanes Sumino. Di sini tampaknya komunitas pendatang Muslim selalu gagal dalam mencalonkan anggota DPD dari komunitasnya. Jumlah pendatang yang terpilih sebagai anggota DPR RI masih cukup signifikan baik pada Pemilu DPR RI tahun 2014 dan 2019. Dalam Pemilu 2009, terdapat tiga dari 10 orang yang merupakan orang dari luar Papua, sedangkan dalam Pemilu 2014, ada 4 dan 10 orang anggota DPR dari luar orang asli Papua yang terpilih—satu orang tidak pernah menetap di Papua.

Pemilihan gubernur (pilgub) Papua tahun 2018 diikuti oleh dua pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur. Pasangan pertama adalah Lukas Enembe dan Klemen Tinal yang merupakan pasangan petahana periode sebelumnya.⁵ Pasangan ini didukung oleh sepuluh partai politik. Kesepuluh partai politik tersebut adalah Partai Demokrat, Golkar,

Hanura, PKB, Nasdem, PKS, PAN, PKPI, PBB, dan PPP. Karir politik Lukas Enembe dimulai ketika dia terpilih sebagai wakil bupati Puncak Jaya periode 2001-2005. Karir politiknya terus memuncak dengan duduknya dia sebagai Bupati Kabupaten Puncak Jaya pada tahun 2007-2012. Di saat yang sama ketika dia menjabat sebagai Ketua DPD Partai Demokrat, pada tahun 2013 Lukas Enembe berhasil memenangi pertarungan pilkada di Papua pada tahun tersebut. Pasangan Lukas Enembe, Klemen Tinal memulai karir sebagai *administrative supervisor* PT. Freeport Indonesia di tahun 1993. Sebelum berpasangan dengan Lukas Enembe, Klemen Tinal pernah menjabat sebagai Bupati Mimika periode 2002-2006 dan periode 2008-2013. Bernaung di bawah partai Golkar, Klemen Tinal adalah Ketua DPD Partai Golkar sejak 2013. Sebelumnya dia adalah ketua DPC Partai Golkar Kabupaten Mimika 2003-2010 dan pernah duduk sebagai ketua Pemuda Pancasila periode 1997-2001.

Pasangan cagub dan cawagub kedua adalah John Wempi Wetipo (JWW) dan Habel Melkias Suwae (HMS). JWW merupakan mantan Bupati Jayawijaya periode 2008-2013

⁴<http://www.dpd.go.id/anggota-dpd/2009-2014#>

⁵ <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/12/09000871/fakta-seputar-pilkada-papua>

dan 2013-2018, sedangkan HMS adalah ketua DPRD Kabupaten Jayapura 1999-2001 dan Bupati Kabupaten Jayapura dari 2001 sampai 2011. JWW dan HMS didukung oleh PDIP dan Partai Gerindra. Saat ini, JWW masih menjabat sebagai Bupati Jayawijaya dua periode, 2008-2013 dan 2013-2018. JWW mendapatkan penghargaan pada saat menjabat Bupati Jayawijaya, yakni dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) soal Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) dan dari Kementerian Keuangan soal penilaian tertinggi BPK soal pengelolaan keuangan di Kabupaten Jayawijaya tahun 2017.

Kedua pasangan ini mencegah penggunaan identitas berdasarkan etnik karena baik Enembe-Tinal maupun JWW-HMS merupakan kombinasi antara etnik gunung dan pantai. Enembe dan Waetipo merupakan tokoh-tokoh yang berlatarbelakang etnik pegunungan, yakni Pegunungan Jayawijaya. Sementara itu, Tinal merupakan figur dari keluarga etnis Papua dari Kaupaten Mimika, dan Suwae merupakan figur dari etnis Tabi, Jayapura; keduanya merupakan daerah pesisir Papua. Di sini masing-masing kandidat menggunakan representasi calon dari gunung dan pesisir sehingga sama-sama mempertimbangkan penggunaan identitas etnis dalam Pilkada. Ketika representasi etnik dipenuhi, maka kemenangan tergantung dari penggunaan sumber daya dan jaringan serta strategi yang digunakan, terutama di daerah yang padat penduduk seperti Pegunungan Tengah.

Penggunaan politik identitas bukan sebuah fenomena yang baru, akan tetapi sudah dimulai sejak pemilihan langsung Gubernur di Provinsi Papua. Sebagai contoh, pada Pemilihan Gubernur 2006, terdapat lima pasang calon yang hampir semuanya merupakan kombinasi gunung dan pantai atau pantai dan gunung seperti berikut.⁶ *Pertama*, Barnabas Suebu dan Alex Hese gem, merupakan tokoh yang berlatarbelakang pantai (Biak) dan gunung (Jayawijaya). *Kedua*, Lukas Enembe dan Arobi Achmad Aituarau, merupakan pasangan dari gunung (Jayawijaya) dan pantai (Kaimana). *Ketiga*, John Ibo dan Paskalis Kossay yang berasal dari pesisir (Jayapura) dan gunung (Jayawijaya). *Keempat*, Pasangan Cosntan Sarma dari Serui (pesisir) dan Donatus Mote (suku Mei, Paniai, gunung).

⁶<https://www.antaranews.com/berita/31139/pasangan-bas-alex-raih-suara-terbanyak-pilkada-papua>

Kelima, Dirk Wabiser dan SP Inaury yang keduanya dari pesisir (Biak) dan pesisir Barat Papua Barat (pantai). Dalam Pemilu 2006, pasangan Barnabas Suebu-Alex Hese gem berhasil mengalahkan keempat pasangan lainnya. Keduanya didukung oleh PDI-Perjuangan, yang merupakan oposisi dari Partai Demokrat yang sedang berkuasa pada saat itu.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam paparan sebelumnya, dalam Pilgub Papua selanjutnya, tahun 2013, Lukas Enembe yang berpasangan dengan Klemen Tinal (gunung-pantai) berhasil mengalahkan empat pasangan lainnya dengan suara 52%. Keempat pasangan lainnya adalah Noakh Nawipa-Johannes Wob (Jayawijaya-Merauke, gunung-pantai), MR Kambu-Blasius A Pakege (Jayapura, Jayawijaya, pantai-gunung), Habel Melkias Suwae-Yop Kogoya (Jayapura, Jayawijaya, pantai-gunung), Wellington Wenda-Weynand Watory (Jayawijaya, Jayapura, gunung-pantai), dan Alex Hese gem-Marthen Kayoi (Jayawijaya, Yapen, gunung-pantai).⁷ Berpasangan dengan Klemen Tinal, Lukas Enembe berhasil mengalahkan pasangan lain dan duduk sebagai Gubernur Papua periode 2013-2018.

Pilkada Serentak 2018 dan Tata Kelola Pemerintahan

Pada tahun 2018, Provinsi Papua dan tujuh kabupaten di dalamnya, yakni Membramo Tengah, Paniai, Puncak, Deiyai, Jayawijaya, Biak Numfor, dan Mimika, akan menyelenggarakan Pilkada Serentak. Menarik jika melihat komposisi DPRP. Dari 57 kursi di DPRP, 77,19% atau 44 kursi mendukung pasangan nomor satu. Belum lagi anggota DPRP dari jalur adat sebanyak 14 kursi juga mendukung pasangan Lukas Enembe-Klemen Tinal untuk periode selanjutnya. Sementara itu, dukungan untuk pasangan nomor urut dua hanya sekitar 13 kursi atau hanya sekitar 22,8%. Di atas kertas posisi pasangan Lukas Enembe-Klemen Tinal menang dengan didukung mayoritas suara partai politik di DPRD Provinsi Papua.⁸ Hanya saja John Wempi Wetipo yang dahulu adalah tim sukses Lukas Enembe-Klemen Tinal pada periode sebelumnya sekarang justru

⁷<https://regional.kompas.com/read/2013/02/14/10091727/Lukas.Gubernur.Papua.Terpilih>

⁸<https://regional.kompas.com/read/2018/01/12/13473231/bersama-pdi-p-dan-gerindra-pasangan-josua-jadi-lawan-paslun-petahana>

memilih menjadi kompetitor pasangan ini. Pada saat itu, Jhon Wempi Wetipo mampu mengumpulkan suara yang signifikan bagi Lukas Enembe-Klemen Tinal di Wilayah Pegunungan Tengah Papua. Setidaknya Jhon Wempi Wetipo sudah menguasai Pegunungan Tengah Papua jika dia berhasil mengumpulkan suara yang sama bagi dirinya.

Kontestasi antarkandidat dalam Pemilihan Gubernur Papua ini menyebabkan tingkat kerawanan yang cukup tinggi mengingat kedua pasangan memiliki basis yang sama, baik di daerah pegunungan maupun pantai. Pengalaman pada Pilkada sebelumnya, terutama di daerah Pegunungan Tengah yang seringkali diwarnai oleh perusakan fasilitas publik dan perang antarkelompok etnis. Sejumlah media seperti Media Indonesia dan Kompas⁹ mengulas tentang perlunya kewaspadaan terhadap Pilkada Serentak 2018 di sejumlah daerah karena memiliki indeks kerawanan Pemilu yang cukup tinggi. Provinsi Papua, misalnya, memiliki indeks kerawanan paling tinggi, yakni 3,41%, yang berarti sebagai daerah yang dianggap paling rawan. Faktor penyebabnya antara lain adalah maraknya politik identitas, penggunaan isu SARA, dan politisasi birokrasi.

Pilkada Papua di Pegunungan tengah pada umumnya masih menggunakan sistem *Noken*. Sistem tersebut telah memiliki landasan hukum yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sejak 2009. Pemilu *Noken* merupakan sistem pemilihan yang sesuai dengan tradisi budaya orang Melanesia. Namun, dalam praktiknya, sistem ini rawan untuk dimanipulasi oleh sejumlah elit politik yang melakukan intervensi kepada para kepala suku. Seringkali jumlah suara pemilih yang berasal dari warga kampung berubah atau tidak sesuai lagi ketika dihitung ulang di ibu kota kabupaten ataupun provinsi (Wenda, dkk., 2013). Perbedaan jumlah suara antarpasangan calon kepala daerah tersebut menyulut konflik komunal antarpendukung pasangan dan tidak jarang menjadi perang antarkampung atau kerap diberitakan sebagai perang suku. Meskipun istilah ini tidak tepat secara antropologis karena tradisi perang suku di Papua muncul akibat hal-hal yang menyentuh persoalan adat dan karena dilakukan tidak sesuai dengan aturan-aturan hukum adat. Hal ini sangat berbeda dengan konflik komunal dalam konteks

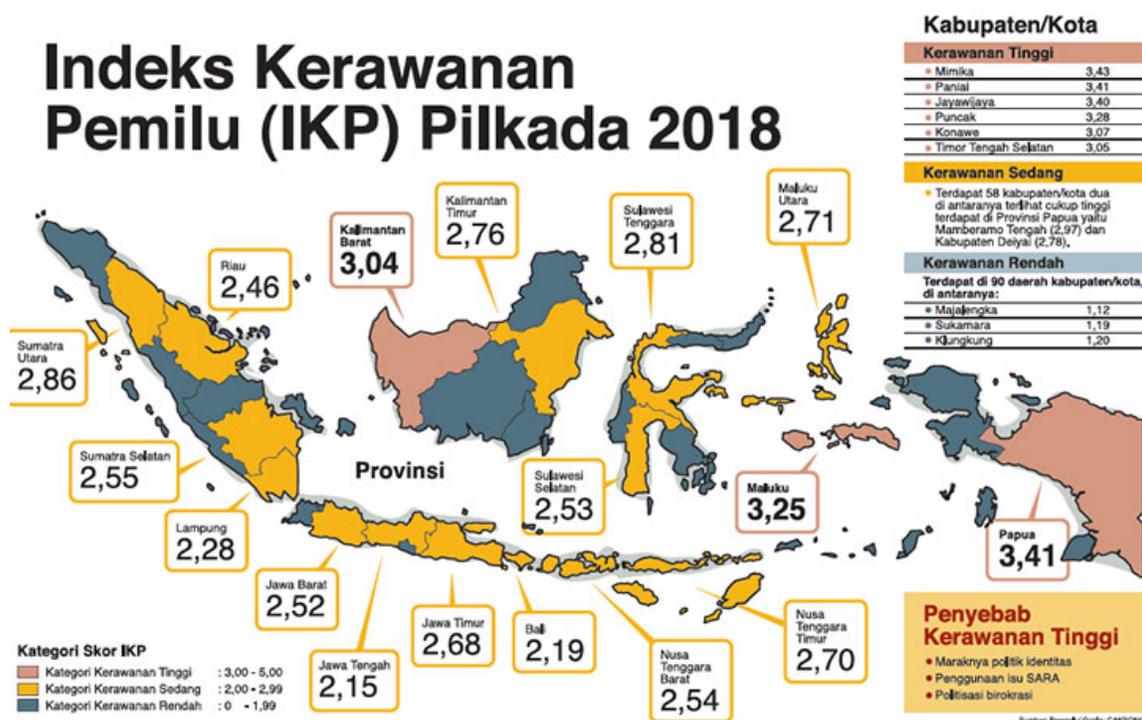
pilkada yang seringkali dimobilisasi secara masif oleh para elit politik untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya.

Beberapa informan menyampaikan bahwa pilkada atau Pemilu di Pegunungan Tengah Papua dipertanyakan validitas proses dan perolehan suaranya. Salah seorang staf di Pemkab Jayawijaya mengatakan bahwa dirinya dan puluhan warga pendatang memilih pasangan Prabowo-Hatta dalam Pilpres 2014. Namun, dalam pengumuman hasil pemilihan, semua suara hanya menjadi milik satu kandidat, yakni pasangan Jokowi-JK. Hal tersebut juga berlaku untuk sistem *Noken*; suara dari kampung-kampung atau distrik ketika masuk rekap dapat berubah menjadi suara milik kubu lawan. Pemilu di Papua, baik Pilpres, pilgub, atau Pilkada, bukan tergantung dari pilihan rakyat tetapi kuncinya adalah siapa yang menguasai kapital dan memengaruhi sejumlah lembaga negara (Wawancara dengan AH, staf Pemkab Jayawijaya, di Wamena pada 30 April 2018). Ketegangan atau bayang-bayang konflik komunal dan juga politik uang adalah beberapa potensi kerawanan dalam pelaksanaan pilkada Papua. Apabila pilkada Papua ditempatkan sebagai bagian dari proses demokratisasi di Tanah Papua menuju Papua yang damai, hal ini berarti bahwa pilkada harus diletakkan posisinya sebagai ruang publik bagi masyarakat Papua untuk berpartisipasi dalam proses politik dan menentukan masa depan mereka di Papua. Oleh karena itu, para calon gubernur dan wakil gubernur dapat menggunakan ruang-ruang untuk kampanye dengan pertarungan diskursus dan program-program politik yang mencerahkan orang Papua, sehingga mereka dapat memilih sesuai dengan aspirasi dan rasionalitas politiknya. Dengan demikian, perbedaan agenda dan kepentingan politik tidak dieksploitasi hanya sebatas mendukung atau tidak mendukung integrasi nasional, tetapi dipandang sebagai sebuah pembelajaran membangun sebuah demokrasi politik yang bersifat deliberatif.

⁹<https://kompas.id/baca/x/politik/2018/02/10/sengketa-diantisipasi/>

¹⁰ <http://mediaindonesia.com/read/detail/134311-proteksi-hak-pilih-di-papua-minim>

Diagram 1
Diagram Indeks Kerawanan Pemilu 2018



Sumber: Media Indonesia Online 27 November 2017¹⁰

Dari hasil diskusi kelompok terpumpun yang diselenggarakan oleh LIPI pada tahun 2018 mengenai antisipasi persoalan keamanan Pilkada Papua, teridentifikasi sejumlah persoalan sosial yang berpotensi digunakan sebagai bahan kampanye negatif.¹¹ Misalnya, isu kerawanan pangan dan kekurangan gizi buruk di sejumlah wilayah seperti disampaikan oleh perwakilan Badan Pengawas Pemilu Provinsi Papua. Menurutnya, kedua persoalan tersebut dapat dijadikan *black campaign* untuk menyerang kinerja Gubernur Enembe. Sebagai contoh, Dana Otsus selama ini digunakan untuk apa saja, mengapa masih ada gizi buruk dan kekurangan pangan di daerah-daerah terpencil di Papua. Apa saja yang sudah dikerjakan oleh Gubernur untuk memberikan pelayanan publik dan pemenuhan kebutuhan dasar kepada rakyat Papua. Namun, penggunaan isu kesehatan dalam kampanye ada baiknya karena siapapun calon gubernur, bupati atau walikota di Papua memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan kebutuhan dasar

seperti kesehatan dan pendidikan. Sebagaimana disampaikan oleh Anderson (2015) bahwa selama ini Pemerintah Indonesia hadir secara terbatas di Papua dalam pemenuhan kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan.

Persoalan lainnya adalah tradisi politik yang masih berkembang dalam birokrasi di Indonesia, yaitu politik balas budi, yang tidak hanya terjadi di Tanah Papua. Menurut informasi dari Bawaslu, pasangan calon bupati atau gubernur pada umumnya akan menjanjikan pada tokoh-tokoh dalam birokrasi untuk mendukungnya dengan imbalan jabatannya akan dinaikkan jika mereka terpilih. Hal ini menjadikan kebanyakan PNS menjadi tidak netral dalam pilkada, karena akan menggunakan sumber daya dan jaringan yang dimilikinya di birokrasi untuk memenangkan pasangan tersebut. Sebagai akibatnya, jika pasangan itu menang, maka apapun latar belakang dan pendidikannya, akan diangkat menjadi pejabat di pemerintahan daerah meskipun tidak mampu. Konsekuensi yang tidak diharapkan adalah jika pasangan tersebut menang dan tidak memenuhi janjinya, maka orang itu akan merasa sakit hati dan bergabung dengan kelompok-kelompok bersenjata.

¹¹FGD Tim Kajian LIPI tentang Antisipasi Keamanan terhadap Pilkada Serentak di Papua tanggal 1 Februari 2018 di Padang Bulang-Jayapura dipandu oleh Dr. Adriana Elisabeth.

Selain politik balas budi, tradisi lainnya adalah fanatisme pendukung terhadap calon, yang mungkin saja masih memiliki relasi sosial atau hubungan kesukuan atau telah memberikan sesuatu yang berharga kepada mereka. Dalam hal ini, pendukung fanatis adalah konsekuensi dari politik balas budi yang dilakukan oleh calon. Tingkat pengetahuan politik yang relatif rendah, dan tingkat patronase hubungan kesukuan yang tinggi, membuat fanatisme terhadap pendukung juga sangat tinggi di Papua. Hal ini bermuara pada konflik kekerasan jika ada pasangan calon yang merasa dicurangi dalam Pilkada.

Fanatisme pendukung disebabkan salah satunya oleh penggunaan politik etnisitas dalam Pilkada Papua yang masih kental. Menurut Septer Manufandu, Deputy Koordinator Jaringan Damai Papua (JDP), ikatan etnisitas sejak dulu telah digunakan sebagai komoditas politik, sehingga bukan profesionalitas yang dikedepankan tetapi identitas yang diutamakan menjadi pertimbangan politik, terutama berbasis etnisitas. Segala cara akan digunakan oleh seorang tokoh, yang dianggap *big man*, untuk menjaga agar nama baiknya tidak jatuh di mata kelaurga, suku, dan pendukungnya. Hal ini menjadikan masyarakat terbelah menjelang pilkada. Ketika kedua pasangan calon memiliki identitas etnik yang berbeda, maka cenderung suara yang akan diperoleh berbanding lurus dengan jumlah anggota komunitas etniknya. Untuk mengatasinya, masyarakat sipil pada tingkat akar rumput perlu diberikan pendidikan politik agar kohesi sosial di level masyarakat tidak terpecah belah.

Berdasarkan beberapa literatur, tingkat modernisasi antarsuku-suku di Papua berbeda-beda terutama antara mereka yang tinggal di pegunungan dan pesisir atau pantai. Bagi orang asli Papua yang menetap di pesisir pantai, perjumpaan dan interaksi dengan dunia luar terjadi jauh lebih awal daripada orang asli Papua yang menetap di pegunungan Tengah. FC Kamma (1972) dan Widjojo (2008) misalnya menceritakan mengenai legenda Gurabesi yang berasal dari Biak sudah berinteraksi dengan Kesultanan Tidore sejak akhir abad ke-17. Sementara itu, penduduk asli Pegunungan Tengah baru membuka interaksi dengan misi *zending* pada permulaan bahkan pertengahan abad ke-20.

Ikatan etnisitas diakui sedikit banyak telah menjadi komoditas politik dalam momen pilkada. Sebetulnya tidak terlalu fair, jika kondisi masyarakat asli Papua yang beragam ini dipaksakan untuk menggunakan politik demokrasi dengan sistem terbuka. Akibatnya bukan jasa atau profesionalitas yang dikedepankan melainkan identitas yang kemudian lebih dikemukakan. Dalam sistem politik identitas, semua orang saling menjaga kehormatannya. Segala cara digunakan agar namanya tidak jatuh di mata keluarganya. Hal inilah yang menyebabkan keterbelahan di tingkat masyarakat akibat kontestasi politik di pilkada. Suara pemilih dapat dilihat dari peta dukungan masing-masing calon. Jika kedua kandidat berasal dari latar belakang yang berbeda maka kemungkinan besar digunakannya identitas etnisitas masing-masing kelompoknya akan semakin besar.

Pemilihan kepala daerah yang telah berlangsung seiring dengan reformasi politik nasional diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas pemimpin yang dipilih sehingga mampu berdampak pada peningkatan pelayanan publik. Namun, di Papua, politik elektoral tidak disertai dengan perbaikan tata kelola pemerintahan seperti beberapa contoh berikut.¹² Misalnya, pelayanan publik secara umum di beberapa kabupaten Pegunungan Tengah tidak ada, kebanyakan pejabat seperti Bupati, Kepala Dinas, dan kepala distrik bermukim di Kota Wamena. Namun, ketika dicari di kota ini, sulit ditemukan keberadaannya. Beberapa kasus yang muncul sekarang ini adalah munculnya pelantikan Bupati Adat dengan masa yang cukup besar yaitu Jhon Tabo di Tolikara (lawan Bupati Usman Wanimbo), dan Brion Wenda di Kabupaten Lani Jaya. Kedua bupati ini telah kalah di MK dan kalah di Depdagri tetapi mereka tetap melawan dan didukung masa bawah, serta dilantik oleh Jokowi Center. Kasus selanjutnya adalah Bupati Abock Busop STH MA telah memberhentikan 200 dari 300 kepala kampung dengan cara mengangkat PLT Kepala Kampung, mereka yang diberhentikan dengan alasan terkena kasus korupsi walaupun SK nya masih berlanjut. Salah seorang aktivis Hak Asasi Manusia, Theo Hese gem, kemudian membawa kepala kampung ini bertemu Gubernur,

¹²Hasil Rapat Organisasi Non-Pemerintah se-Jayapura untuk mengidentifikasi sejumlah persoalan menjelang Pemilihan Gubernur Papua 2018 pada tanggal 28 Mei 2018 di Kantor Aliansi Demokrasi untuk Papua (ALDP) Jayapura

pangdam, dan Kapolda di Jayapura. PLT Gubernur Soedarmo membatalkan SK bupati ini dan Muspida Provinsi akan mengunjungi Yahukimo. Sampai sekarang di Yahukimo dan Nduga tidak ada pelayanan publik sama sekali demikian juga di kabupaten yang terkena dampak konflik Pilkada seperti Kabupaten Tolikara dan Lany Jaya (FGD Mengantisipasi Pilgub Papua oleh ALDP di Jayapura, 28 Mei 2018).

Politik elektoral di Papua tidak berbanding lurus dengan pelayanan publik. Misalnya di Pegunungan Bintang, bupati yang tegas dan disiplin hasil Pilkada 2017 diusir beserta kepala DPRD nya sehingga mereka berkantor di Jayapura. Alasannya adalah penyalahgunaan wewenang karena Bupati memecat staf dinas yang tidak disiplin baik para pendukung maupun lawan-lawan politiknya. Kasus yang lain adalah di Meepago ketika para kandidat dibela oleh anggota KPU sehingga saling berupaya untuk menjagal, yaitu Hans Magal dengan Amoleng. Mereka saling mengancam, kalau salah satu diluluskan maka akan ada perang suku. KPUD Kabupaten Mimika menyerahkan kasus ini kepada KPU Provinsi. KPU Papua membawa kasus ini ke MA tetapi rekomendasi MA adalah mengembalikan kasus ini kepada Bawaslu dalam waktu satu minggu untuk bermusyawarah. Karena tidak ada hasil, maka MA mengembalikan kepada Bawaslu, Bawaslu kemudian merekomendasikan kepada para calon untuk bermusyawarah selama satu minggu. Kasus lain di Paniai adalah Gubernur melantik Musa Isir sebagai PLT Bupati Paniai karena Bupati Yohanes You sudah berakhir masa jabatannya pada 16 April 2018, sedangkan Yohanes You dan massanya menganggap bahwa masa jabatannya berakhir sampai 23 Juni 2018. Ketika pelantikan, massa Bupati menyerang Gubernur dan PLT Bupati baru sehingga ricuh sampai sekarang belum terkendali. Pelayanan publik di Paniai sudah lumpuh selama lima bulan terakhir, roda pemerintahan Paniai tidak berjalan sama sekali.

Pilkada Papua seharusnya menjadi sebuah mekanisme politik mencari pemimpin Papua yang mampu mengatasi krisis rentannya daya tahan dan keberlanjutan orang Papua. Sebagai contoh, salah satu kabupaten di Provinsi Papua, Asmat, pada tahun 2017 mengalami krisis gizi buruk yang mengakibatkan kematian masal kurang lebih 67 anak Balita. Fenomena

yang serupa juga terjadi di Kabupaten Nduga dan Yahukimo tempat sejumlah anak balita terjangkit penyakit gizi buruk. Namun demikian, ironisnya, belum muncul konsep *human security* dari masing-masing calon gubernur atau wakil gubernur. Isu yang muncul dalam kampanye adalah pemekaran daerah otonomi baru seperti kabupaten atau distrik yang bersifat elitis, untuk mendistribusikan jabatan politik dan sumber daya ekonomi sebagai satu-satunya gantungan hidup elit Papua.¹³

Pemilihan Gubernur Papua 2018 dan Integrasi Nasional

Berbagai liputan di media massa memberitakan bahwa pemilihan gubernur Provinsi Papua ditandai dengan beberapa ketegangan antara calon gubernur *incumbent* Lukas Enembe dengan sejumlah pejabat Pemerintah Pusat. Menjelang akhir Pemerintahan SBY (2013), Gubernur Enembe mengusulkan draf RUU Otsus Plus, yang kemudian ditolak oleh Presiden Jokowi dan DPR terpilih pada tahun 2014. Draf tersebut mengusulkan sejumlah kewenangan yang lebih besar bagi Provinsi Papua, bahkan pada tingkat internasional. Gubernur Enembe juga dianggap oleh sejumlah pejabat di Jakarta sebagai kurang mendukung kebijakan-kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk tidak menyambut kedatangan Presiden Jokowi ke Papua pada suatu kunjungan resmi pada tahun 2015.

Selanjutnya, ketika Gubernur Enembe diperiksa oleh Bareskrim pada 2017, sejumlah demonstrasi mendukungnya terjadi di Jayapura yang menganggap bahwa pemeriksaan tersebut sebagai bagian dari kriminalisasi yang dilakukan oleh lawan-lawan politiknya. Peristiwa itu mengindikasikan adanya persoalan antara Papua dan Jakarta. Ketika pasangan cagub/cawagub Lukas Enembe-Klemen Tinal diusulkan oleh 10 partai politik di Papua melawan pasangan John Wempi Wetippo-Samuel Huwae, maka diskursus yang dimunculkan oleh media adalah kontestasi antara Papua dan Jakarta. Pandangan ini berpotensi memecah belah orang Papua secara politik dan cenderung menutupi persoalan mendasar, seperti eksploitasi sumber daya alam, siklus kekerasan politik dan marjinalisasi yang terus berlangsung di Tanah Papua.

¹³Disampaikan oleh salah satu dosen UNCEND (MY) pada 15 Maret 2018.

Selama ini kebanyakan gubernur, bupati, dan wali kota di Tanah Papua dari masa integrasi sampai sekarang lebih menempatkan posisi mereka sebagai kepanjangan Pemerintah Pusat daripada menjadi juru bicara rakyat Papua. Setiap kebijakan pemerintah yang diambil selalu atas petunjuk dan arahan dari Jakarta.¹⁴ Kewenangan Otsus Papua jika ditelusuri lebih jauh hanyalah semacam kamufase untuk meredam aspirasi merdeka Papua. Pemimpin Papua yang terpilih dan memimpin, kewajiban utamanya mengamankan kepentingan Jakarta di Papua meskipun harus mengorbankan orang asli. Hal ini dapat ditelusuri dari indoktrinasi NKRI harga mati merupakan salah satu rantai politik Jakarta untuk mengikat setiap pemimpin Papua. Namun, ketika Lukas Enembe terpilih menjadi gubernur Papua pada tahun 2013, kepentingan Jakarta mulai terganggu karena Lukas mencoba menyampaikan suara yang berbeda dari Pemerintah Pusat. Misalnya, dia menolak campur tangan Pemerintah Pusat dalam rencana pemekaran provinsi baru dan mengkritik Pemerintah yang hanya sedikit merekrut mahasiswa Ilmu Pemerintahan Dalam Negeri dari Provinsi Papua. Ketika Lukas ingin melaksanakan Otsus Papua sesuai dengan Undang-Undang No. 21/2001, maka Pemerintah meyakini Otsus adalah jalan menuju kemerdekaan Papua. Bahkan, beberapa pernyataan Lukas seperti: “saya gubernur terakhir di Papua” dimaknai bahwa Lukas Enembe mendukung Organisasi Papua Merdeka.¹⁵ Padahal semangatnya adalah mengkoreksi sejumlah kebijakan Jakarta yang terlalu takut dengan gaya kepemimpinannya yang bersifat populis.

Sejumlah kontroversi muncul pada tahun 2017 ketika Gubernur Lukas bertemu dengan Kapolri, Kepala BIN, dan mantan Kapolda Papua Paulus Waterpauw ketika Gubernur sedang dihadapkan pada tuduhan korupsi oleh KPK. Setelah itu, Lukas melakukan konferensi pers dan mengatakan bahwa dirinya diminta untuk mengamankan suara Presiden Jokowi di Provinsi Papua dalam Pilpres 2019. Sejumlah kontroversi antara Pemerintah Pusat dan Gubernur Lukas Enembe menjelang Pilgub 2018 memunculkan dugaan bahwa Pilgub Papua merupakan momen yang tepat untuk

mengalahkan Enembe atas sikapnya terhadap Jakarta. Sejumlah intelektual dan aktivis di Jayapura menilai bahwa Pilkada Gubernur Papua 2018 adalah medan pertarungan kepentingan Jakarta dengan kepentingan orang Papua. Pilkada Gubernur Papua didesain secara prosedural terlihat demokratis, tetapi secara substansial mudah terbaca alur politik apa yang diinginkan Jakarta. Pemerintah Pusat dicurigai sedang mengimplementasikan sistem pemilu yang direkayasa sehingga terlihat demokratis tetapi sudah ditargetkan untuk menyingkirkan kandidat tertentu.

Namun, ternyata asumsi tersebut meleset di luar dugaan, baik oleh orang Papua maupun para pejabat Pemerintah Pusat. Hasil pemilihan gubernur Papua 2018 dimenangkan pasangan Lukas Enembe-Klemen Tinal yang mendapat 67,54% dukungan.¹⁶ Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Papua dalam rapat pleno rekapitulasi hasil penghitungan suara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Papua menyatakan pasangan Lukmen meraih sebanyak 1.939.539 suara dari total suara sah 2.871.547 suara. Sementara itu, pasangan lawannya hanya memperoleh 932.008 suara atau 32,45% dari total suara sah. Dari 29 kabupaten/kota yang ada di Papua, pasangan Lukmen meraih suara terbanyak di 20 kabupaten, yakni Kabupaten Puncak Jaya, Pegunungan Bintang, Paniai, Kepulauan Yapen, Yalimo, Tolikara, Nabire, Keerom, Yahukimo dan Kabupaten Boven Digul. Kemudian Kabupaten Mamberamo Raya, Dogiai, Mappi, Waropen, Nduga, Puncak, Mamberamo Tengah, Deiyai, Mimika, dan Kabupaten Lanny Jaya. Di sembilan kabupaten sisanya, pasangan lawan lebih unggul, meski dengan selisih tipis.¹⁷

Namun demikian, beberapa kritikan tetap muncul dari sejumlah intelektual Papua. Misalnya, kampanye calon gubernur dalam Pilkada Papua di depan rapat paripurna DPR Papua pada tahun 2018 tampaknya absen dari perdebatan yang bersifat konseptual maupun yang bersifat praktis untuk menyelesaikan persoalan internasionalisasi Papua merdeka dan sejumlah kekerasan politik terhaap sejumlah

¹⁴Disampaikan oleh salah satu dosen Uncend (MY), 27 Februari 2018

¹⁵Disampaikan oleh salah seorang informan dari pers lokal di Jayapura 27 April 2018.

¹⁶<https://tirto.id/hasil-pilkada-2018-di-17-provinsi-sesuai-rekapitulasi-suara-di-kpu-cNUk>

¹⁷<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180711071737-32-313153/lukas-enembe-klemen-tinal-menang-pilgub-papua-2018>.

orang Papua.¹⁸ Kekeliruan mendasar yang muncul dari kedua calon gubernur tersebut adalah melihat bahwa kedua isu strategis ini bukan tanggung jawab daerah tapi pemerintah pusat. Hal ini menandakan bahwa posisi gubernur adalah sesuatu yang terpisah dari Pemerintah Pusat dan tidak ada visi yang jelas antara keduanya untuk mencari terobosan guna mendorong proses perdamaian dari bawah. Memang benar sebagian argumentasi mereka bahwa Pemerintah Pusat memiliki peran yang cukup besar dalam munculnya kedua persoalan yang berdampak internasional. Namun, kekeliruan berpikir seperti ini yang menyebabkan kedua masalah berkembang liar dan menjadi siklus konflik dan kekerasan yang tidak kunjung selesai. Siapapun gubernur Papua belum pernah muncul gagasan alternatif untuk menyelesaikan kedua persoalan ini. Pandangan yang muncul di sejumlah kalangan intelektual Papua adalah bahwa kedua persoalan besar tersebut menjadi bahan peta jalan bagi sejumlah elit baik sipil dan militer di Papua untuk memainkan politik anggaran dan pembagian kekuasaan. Mungkin dalam pemikiran mereka, semakin banyak pelanggaran HAM, semakin meningkatkan isu Papua merdeka, akan menjadi semakin terbuka lebar kesempatan untuk meminta pemekaran wilayah dan menduduki jabatan-jabatan publik strategis.

Apabila tuduhan tersebut benar, maka cukup ironis perilaku elit politik Papua. Mereka mengeksploitasi marjinalisasi orang Papua sebagai isu merdeka dan pelanggaran HAM untuk mengejar keuntungan ekonomi dan posisi status sosial. Rakyat Papua akhirnya menjadi korban dari pertikaian antara elit Jakarta dan Papua. Pemerintah Pusat sulit sekali menyelesaikan persoalan konflik Papua karena sejumlah elit Papua menjadikan isu Papua merdeka dan isu pelanggaran HAM sebagai perisai politik yang efektif melindungi mereka. Oleh karena itu, ketiadaan konsep atau ide calon gubernur Papua tentang penyelesaian isu Papua merdeka dan pelanggaran HAM dalam visi misi mereka merupakan suatu indikasi yang tidak diinginkan. Pilkada Papua mungkin bukanlah kesempatan bagi rakyat Papua untuk mengakhiri marjinalisasi, akan tetapi memperkuat suatu

bentuk baru kolonialisme internal yang bertingkat.¹⁹

Integrasi Papua akan semakin kuat kalau Pemerintah Daerah mampu memberikan pelayanan publik yang memadai sehingga kehadiran negara dirasakan oleh orang Papua. Selama ini, sebagaimana disampaikan oleh Anderson (2015), ketidakamanan di Papua utamanya disebabkan oleh kurangnya pelayanan publik. Jika ditelusuri lebih jauh, politik elektoral tidak berkaitan langsung dengan meningkatnya pelayanan publik di Provinsi Papua. Pengamatan di Kabupaten Jayawijaya dan Yalimo menunjukkan bahwa masih banyak sekolah dasar yang kehadiran gurunya hanya dua sampai tiga orang, satu guru PNS dan dua guru honorer. Jumlah anak sekolah dari kelas I sampai kelas VI dikumpulkan dalam satu kelas sehingga tidak dapat dibedakan dengan jelas kelas masing-masing murid. Banyak guru PNS yang sudah diberikan rumah dinas di dalam kompleks Sekolah Dasar, yang biasanya di kampung-kampung, lebih memilih untuk menetap di kota dan membangun rumahnya sendiri. Meskipun terdapat peningkatan dalam pelayanan kesehatan, yang ditunjukkan dengan dibukanya layanan puskesmas setiap hari di dua daerah ini, tetapi jumlah tenaga medis dan obat-obatan masih belum merata untuk orang asli Papua yang tinggal di kampung-kampung (Laporan TAF-LIPI, 2018).

Pada tahun 2017, kedua provinsi ini merupakan provinsi yang paling miskin di Indonesia, dengan persentase jumlah orang miskin mencapai 27,74% (Papua) dan 23,01% (Papua Barat), jauh di atas rata-rata nasional (9,82%). Indeks Pembangunan Manusia kedua provinsi ini juga paling rendah, yakni 58,05 (Papua) dan 62,21 (Papua Barat) yang jauh di bawah rata-rata nasional (70,18) (BPS Papua 2017 & BPS Papua Barat 2017). Angka Partisipasi Murni untuk tingkat SD, SMP, dan SMA di Papua adalah 72,30%, 42,86%, dan 33,24%--yang artinya masih banyak jumlah anak usia sekolah yang tidak melanjutkan ke jenjang SMP dan SMA (Ikhtisar Data Pendidikan, 2017).²⁰

¹⁹Disampaikan oleh MY, dosen FISIP Uncend pada 10 Maret 2018 dan 20 Februari 2018.

²⁰http://publikasi.data.kemdikbud.go.id/uploaddir/isi_FC1DCA36-A9D8-4688-8E5F-0FB5ED1DE869_.pdf

¹⁸Disampaikan oleh dosen FISIP Uncend (MY) pada 10 Maret 2018.

Masalah ketahanan orang asli Papua juga ditentukan oleh daya dukung lingkungan atau habitat ekologinya mengingat hidup mereka bergantung pada alam dengan bekerja sebagai pemburu, pekebun, atau pencari ikan secara *subsistence*. Namun, data pada tahun 2016 mengenai konsesi penguasaan hutan yang dilaporkan oleh Yayasan Pusaka menunjukkan bahwa sebagian besar hutan di Papua dikuasai oleh perusahaan kelapa sawit (2,4 Juta Ha), tambang (5,9 Juta Ha), pengusaha HPH (7,9 Juta Ha) dan Pengusaha HTI (4,3 Juta Ha).²¹ Dengan demikian, ruang hidup orang asli Papua dari hari ke hari semakin sempit karena tekanan dari perusahaan perkebunan dan perusahaan tambang sebagaimana ditunjukkan oleh tabel di bagian awal. Di samping itu, kerusakan hutan secara umum sedang berlangsung di Papua, baik karena investasi sawit dan tambang maupun oleh pembuatan jalan trans-Papua. Data dari Global Forest Watch (2018) menggambarkan bahwa dari 31.378.186 Ha hutan di Papua, selama tahun 2001-2017 telah hilang sebanyak 566.770 Ha.²²

Penutup

Sebagaimana diuraikan di bagian pendahuluan, artikel ini ditulis untuk menguraikan penggunaan politik identitas dalam pemilihan kepala daerah di Tanah Papua pasca Otonomi Khusus serta implikasinya dalam menjaga integrasi Papua di dalam negara Indonesia. Berdasarkan paparan di bagian awal dapat diperoleh informasi sebagai berikut terkait politik identitas di Papua. *Pertama*, politik identitas telah melekat bersamaan dengan perkembangan masyarakat Papua. Pengalaman orang Papua pada masa Belanda telah membentuk identitas ke-Papua-an sebagai

antitesis dari identitas ke-Indonesia-an. Sementara itu, pengalaman bersama Indonesia semakin memperkuat identitas tersebut sebagai akibat tidak langsung dari operasi militer dan marjinalisasi ekonomi. Namun, pascareformasi 1998, terutama setelah pemberlakuan Otsus Papua, identitas ke-Papua-an terdistorsi ke dalam identitas kelompok etnik sebagai strategi atau siasat elit Papua untuk memperebutkan sumber daya yang disediakan oleh negara melalui pemekaran daerah otonomi baru.

Kedua, politik elektoral baik pilkada gubernur maupun pilkada bupati atau wali kota di Tanah Papua tidak seluruhnya mendorong perbaikan tata kelola pemerintahan. Pemilu yang masih menggunakan sistem *noken* di sejumlah daerah pegunungan Tengah telah memunculkan kekhawatiran perang suku karena penggunaan identitas etnik yang berlebihan. Tingkat modernisasi yang berbeda-beda antara gunung dan pantai menyebabkan Pemilu di daerah pegunungan sebagai arena dominasi terhadap kelompok lain. Selain itu, kesulitan geografis dan kurangnya transparansi menjadikan validitas hasil dan proses Pemilu masih dipertanyakan. Sebagai implikasi dari sistem Pemilu yang terdistorsi, maka muncul resistensi dari calon yang kalah yang mengklaim bahwa mereka adalah pemimpin daerah secara adat. Selain itu, dalam perdebatan kampanye, jarang sekali muncul persoalan bagaimana membangun keberlanjutan dan daya hidup orang Papua. Pemilu cenderung masih berfungsi sebagai sarana untuk membagi sumber daya antarkelompok elit di Papua.

Ketiga, pemilihan kepala daerah di Papua, terutama pemilihan gubernur, menjadi ranah perebutan pengaruh politik antara sejumlah elit yang mendukung kebijakan Pemerintah Pusat dan sejumlah elit yang mengklaim pro-rakyat Papua. Kekhawatiran bahwa jika pasangan petahana yang menang akan mendorong gerakan Papua merdeka tidaklah beralasan karena setelah terpilih, pasangan ini langsung menunjukkan kesetiannya untuk memenangkan Presiden Jokowi dalam Pilpres 2019. Hal ini berarti Pilkada di Papua tidak berkaitan langsung dan cenderung tidak membawa dampak positif dalam menguatkan integrasi Papua atau memperkuat identitas ke-Indonesia-an di Tanah Papua. Konsekuensi lain adalah jika pemimpin yang dipilih tidak memiliki kapasitas untuk mengatasi marjinalisasi orang Papua dan menyelenggarakan tata kelola

²¹https://www.google.com/search?q=peta+konsesi+hutan+di+Papua,+pusaka&safe=active&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjN-5upqMTdAhXBPI8KHdYbCi4Q_AUICigB&biw=1600&bih=794#imgrc=d-3NyR28-qZcPM

²²Jansen, M. C., P.V. Potapov, R. Moore, M. Hancher, S. A. Turubanova, A. Tyukavina, D. Thau, S.V. Stehman, S.J. Goetz, T.R. Loveland, A. Kommareddy, A. Egorov, L. Chini, C. O. Justice, and J.R.G. Townshend. 2013. "High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change." *Science* 342 (15 November): 850–53. Data available on-line from: <http://earthenginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest>. Accessed through Global Forest Watch on [date]. www.globalforestwatch.org

pemerintahan yang profesional maka keberlanjutan kehidupan dan penghidupan orang asli Papua dipertanyakan.

Daftar Pustaka

- Anderson, B. (2015). *Papua's Insecurity: State Failure in the Indonesian Periphery*. Policy Studies pada East-West Center, No. 73.
<https://www.eastwestcenter.org/publications/papuas-insecurity-state-failure-in-the-indonesian-periphery>
- Heller, A & Rieckmann, S.P. (1996). *Biopolitics: The Politics of The Body, Race and Nature*. Brookfield: Avebury.
- BPS Papua. (2017). *Papua Dalam Angka 2017*. Jayapura: BPS Provinsi Papua.
- BPS Papua Barat. (2017). *Papua Barat Dalam Angka 2018*. Manokwari: BPS Provinsi Papua Barat.
- Budiatri, A.P. (2017). Dikotomi Identitas Keindonesiaan dan Kepapuaan Pasca Orde Baru. *Jurnal Penelitian Politik*, Vol 14, No 1 (2017), DOI: <https://doi.org/10.14203/jpp.v14i1.712>.
- Drooglever, P. (2009). *An Act of Free Choice: Decolonization and the Right to Self-Determination in West Papua*. Oxford, UK: Oneworld Publications.
- Chua, A. (2018). *Political Tribes: Group Instinct and the Fate of Nations*. New York: Penguin Press.
- Chauvel, R. (2005). *Constructing Papuan Nationalism: History, Ethnicity, and Adaptation*. Washington, D.C.: East-West Center Washington.
- Chauvel, R. (2008). Rulers in their own country? Special autonomy and Papuan aspirations have been thwarted by Jakarta and hampered by the administrative fragmentation sponsored by local politicians. *Inside Indonesia* No. 94 (Oct-Dec).
<http://papuaweb.org/dlib/jr/ii/94.pdf> (Diakses 20 September 2018).
- Chauvel, R. (2010). Electoral Politics and Democratic Freedoms in Papua. In E. Aspinall & M. Mietzner (Eds.), *Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions and Society* (pp. 307-329). ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books, Inc.
- Gutmann, A. (2011). *Identity in Democracy*. Princeton University Press.
- Habibi, M. (2017). Identity Politics in Indonesia. 10.13140/RG.2.2.16590.66887.
- Haboddin, M. 2015. *Politik Primordialisme dalam Pemilu di Indonesia*. Malang: Universitas Brawijaya Pers.
- Heyes, C. (2007). Identity Politics. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Dalam E.N. Zalta (ed.). Download di <https://plato.stanford.edu/entries/identity-politics/> (Diakses 20 September 2018).
- Hadiz, V. (2017). Behind Indonesia's illiberal turn. Artikel pada New Mandala, <http://www.newmandala.org/indonesia-illiberal/> (Diakses 20 September 2018).
- Horowitz, D.L. (1998). Demokrasi pada Masyarakat Majemuk (Democracy in a plural society). Dalam Nasionalisme, konflik etnik dan demokrasi (Nationalism, ethnic conflict and democracy). Diterjemahkan oleh Somardi. Bandung: Penerbit ITB, 43-70.
- Hobsbawm, E. (1996). Identity Politics and the Left, *New Left Review*; London 0.217 (May 1, 1996).
- Kamma, F.C. (1972). *Koreri Messianic Movements in the Biak-Numfor Culture Area: The Hague: Martinus Nijhoff*.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Clarendon Press.
- McGibbon, R. (2006). *Pitfalls of Papua: Understanding the Conflict and Its Place in Australia Indonesia Relations*. New South Wales: Lowy Institute for International Policy. 2006.
- Mietzner, M & Muhtadi, B. (2018) Explaining the 2016 Islamist Mobilisation in Indonesia: Religious Intolerance, Militant Groups and the Politics of Accommodation, *Asian Studies Review*, 42:3, 479-497, DOI: 10.1080/10357823.2018.1473335

- Prakash, K. (2011). The Challenge of Identity Politics. *The Marxist*, XXVII 1–2, January–June 2011.
- Rusdyarti, S.R. & Pamungkas, C. (2017). *Updating Papua Road Map: Proses Perdamaian, Politik Kaum Muda dan Internasionalisasi Konflik Papua*. Jakarta: Obor.
- Van den Berghe, P. (1967). Dialectic and Functionalism: Toward a Synthesis, dalam N.J. Demerath III et.al.eds., *System, Change, and Conflict*, The Free Press, New York, Collier-McMillan limited, London.
- Van Bruinessen, M. (Ed.). (2013). *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the " conservative Turn"*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Widjojo, M. S. (ed.). (2008). *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present, and Securing the Future*. Jakarta: LIPI, Yayasan Tifa, dan Yayasan Obor Indonesia.
- Wenda, P.L., Yoman, Y. & K. (2013). *Pemilukada Gubernur Provinsi Papua Tidak Demokratis*. Jayapura: Lembaga Intelektual Tanah Papua.

