



LAPORAN PENELITIAN SMERU NO. 3/2024

MENGGISI KEKOSONGAN DALAM SISTEM PERLINDUNGAN SOSIAL DI PAPUA: PENTINGNYA PERLINDUNGAN SOSIAL ADAPTIF UNTUK MEMBANGUN KETANGGUHAN ORANG ASLI PAPUA

Nila Warda, Abdullah Faqih, Asep Kurniawan, Dimitri Swasthika Nurshadrina, Dyan Widyaningsih, Sylvia Andriyani

LAPORAN PENELITIAN SMERU NO. 3/2024

MENGGISI KEKOSONGAN DALAM SISTEM PERLINDUNGAN SOSIAL DI PAPUA: PENTINGNYA PERLINDUNGAN SOSIAL ADAPTIF UNTUK MEMBANGUN KETANGGUHAN ORANG ASLI PAPUA

Nila Warda

Abdullah Faqih

Asep Kurniawan

Dimitri Swasthika Nurshadrina

Dyan Widyaningsih

Sylvia Andriyani

Editor

Mohammad Gabriell Firdausy Erfan

Gunardi Handoko

The SMERU Research Institute

September 2024

Mengisi Kekosongan dalam Sistem Perlindungan Sosial di Papua: Pentingnya Perlindungan Sosial Adaptif untuk Membangun Ketangguhan Orang Asli Papua

Penulis: Nila Warda, Abdullah Faqih, Asep Kurniawan, Dimitri Swasthika Nurshadrina,
Dyan Widyaningsih, Sylvia Andriyani

Editor: Mohammad Gabriell Firdausy Erfan, Gunardi Handoko
Foto Sampul: Jefri Manase Mobalen

Diterbitkan oleh:
The SMERU Research Institute
Jl. Cikini Raya No. 10A
Jakarta 10330
Indonesia

Cetakan pertama, September 2024

Saran sitasi

Warda, Nila, Abdullah Faqih, Asep Kurniawan, Dimitri Swasthika Nurshadrina, Dyan Widyaningsih, dan Sylvia Andriyani (2024) 'Mengisi Kekosongan dalam Sistem Perlindungan Sosial di Papua: Pentingnya Perlindungan Sosial Adaptif untuk Membangun Ketangguhan Orang Asli Papua.' Laporan Penelitian SMERU No. 3/2024. Jakarta: The SMERU Research Institute <URL> [tanggal akses]



Ciptaan disebarluaskan di bawah Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial 4.0 Internasional.

Konten SMERU dapat disalin atau disebarluaskan untuk tujuan nonkomersial sejauh dilakukan dengan menyebutkan The SMERU Research Institute sebagai sumbernya. Jika tidak ada kesepakatan secara kelembagaan, format PDF publikasi SMERU tidak boleh diunggah dalam jaringan (daring) dan konten daring hanya bisa dipublikasikan melalui tautan ke situs web SMERU.

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Studi dalam publikasi ini sebagian besar menggunakan metode wawancara dan diskusi kelompok terfokus. Semua informasi terkait direkam dan disimpan di kantor SMERU.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, hubungi kami melalui nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat surel smeru@smeru.or.id; atau kunjungi situs web www.smeru.or.id.

Tim Peneliti

Peneliti SMERU

Nila Warda

Abdullah Faqih

Asep Kurniawan

Dimitri Swasthika Nurshadrina

Dyan Widyaningsih

Sylvia Andriyani

Peneliti Lapangan

Melpayanty Sinaga

Panji Ardiansyah

V. Stephanie Woro Nariswari

Ucapan Terima Kasih

Penelitian dan laporan ini dapat diselesaikan atas dukungan berbagai pihak. Untuk itu, kami menyampaikan terima kasih kepada Yayasan Kurawal yang telah memfasilitasi dan memberikan arahan teknis selama pelaksanaan penelitian ini. Ucapan terima kasih kami sampaikan pula kepada Bappenas; Kementerian Dalam Negeri; Kementerian Sosial; Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi; akademisi di Badan Riset dan Inovasi Nasional; Departemen Sosiologi Universitas Indonesia; Gugus Tugas Papua Universitas Gajah Mada; Departemen Hubungan Internasional Universitas Cenderawasih; serta KOMPAK yang telah memberikan pemahaman dan arahan terhadap desain penelitian ini. Kami juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pemerintah daerah dan para informan di seluruh wilayah studi yang tidak bisa kami sebutkan satu per satu atas kesediaannya meluangkan waktu dan memberikan banyak sekali informasi selama proses pengumpulan data. Secara khusus, kami menyampaikan terima kasih kepada Bapak Made Supriatma, Bapak Mulyadi Sumarto, Bapak Muhammad Syukri, Ibu Athia Yumna, Bapak Asep Suryahadi, dan Ibu Widjajanti Isdijoso yang telah memberikan masukan untuk penajaman temuan dan rumusan rekomendasi. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada rekan-rekan peneliti tamu dan peneliti lokal yang telah membantu seluruh proses pengumpulan data.

Abstrak

Mengisi Kekosongan dalam Sistem Perlindungan Sosial di Papua: Pentingnya Perlindungan Sosial Adaptif untuk Membangun Ketangguhan Orang Asli Papua

Nila Warda, Abdullah Faqih, Asep Kurniawan, Dimitri S Nurshadrina, Dyan Widyaningsih, Sylvia Andriyani

Dua puluh tahun setelah diterapkannya Undang-Undang (UU) No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, dua daerah di wilayah ini (Papua dan Papua Barat) masih merupakan provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi dan tingkat pembangunan manusia terendah di Indonesia. Meskipun UU tersebut mengamatkan kebijakan afirmasi bagi Orang Asli Papua (OAP), ketimpangan antara OAP dan warga masyarakat non-OAP masih tampak nyata pada berbagai dimensi. Ketimpangan ini membuat OAP menjadi kelompok paling rentan dalam menghadapi guncangan kovariat akibat pandemi penyakit koronavirus 2019 (COVID-19) sejak 2020 silam serta konflik yang masih berlangsung hingga sekarang. Di tengah situasi tersebut, peran perlindungan sosial seharusnya krusial untuk menguatkan ketangguhan OAP agar mereka tidak jatuh lebih jauh ke dalam lubang kemiskinan dan makin terpinggirkan. Laporan ini menyampaikan hasil studi tentang celah sistem perlindungan sosial yang diterapkan di wilayah Papua. Lebih jauh, pada laporan ini dipaparkan pula usulan perluasan skema perlindungan sosial dalam kerangka perlindungan sosial adaptif (PSA). Untuk memenuhi tujuan tersebut, studi ini menggabungkan metode kuantitatif (berupa analisis data sekunder) dan metode kualitatif (berdasarkan pengumpulan data primer di Kabupaten Jayawijaya, Papua, dan Kabupaten Sorong, Papua Barat, pada November 2022). Studi ini menemukan bahwa sistem perlindungan sosial belum menjangkau OAP secara efektif sehingga tidak mampu membangun ketangguhan mereka dalam jangka panjang. Ketakpekaan rancangan dan penerapan skema perlindungan sosial terhadap konteks kerentanan yang dihadapi OAP merupakan penyebab utama ketakefektifan tersebut. Termasuk dalam konteks kerentanan ini adalah marginalisasi multidimensi yang dialami OAP sebagai masyarakat hukum adat dan ancaman bencana sosial akibat konflik bernuansa kekerasan yang masih sering terjadi di wilayah Papua. Agar dapat membangun ketangguhan OAP dalam jangka panjang, skema perlindungan sosial harus diterapkan secara komprehensif—mencakup semua aspek PSA. Mengingat bahwa upaya-upaya tersebut selama ini dilakukan oleh berbagai aktor secara terpisah, ke depan semuanya harus dilakukan secara integratif dalam sistem PSA. Untuk itu, diperlukan koordinasi antarsektor dalam pemerintahan dan kolaborasi dengan aktor nonpemerintah. Prasyarat utama untuk mencapai hal tersebut adalah komitmen pemerintah dan pengakuan bahwa OAP-lah yang lebih mengerti apa yang mereka butuhkan.

Kata kunci: orang asli Papua, perlindungan sosial adaptif, pengembangan penghidupan transformatif, kerentanan multidimensi, UU Otonomi Khusus Papua

Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih	i
Abstrak	ii
Daftar Isi	iii
Daftar Tabel	v
Daftar Gambar	v
Daftar Kotak	vi
Daftar Singkatan dan Akronim	vii
Rangkuman Eksekutif	x
I. Pendahuluan	1
1.1 Rendahnya Kualitas Hidup Masyarakat di Wilayah Papua dan Marginalisasi Orang Asli Papua	1
1.2 Kontrol atas Papua dan Dinamika Pelaksanaan Otsus	8
1.3 Pentingnya Menavigasi Gagasan Perlindungan Sosial bagi Orang Asli Papua	13
1.4 Cakupan Studi dan Sistematika Laporan	14
II. Gambaran Studi	16
2.1 Kerangka Konseptual	16
2.2 Tahapan Studi dan Metodologi Penelitian	22
2.3 Profil Wilayah Studi	26
III. Kerentanan Orang Asli Papua di Tengah Guncangan Kovariat	32
3.1 Ketimpangan Capaian Penghidupan antara OAP dan Warga Non-OAP	33
3.2 Konsekuensi Ekonomi Dualistis sebagai Akar Kerentanan Orang Asli Papua	38
3.3 Ketegangan Sosial yang Berpotensi Memicu Konflik yang Disertai Kekerasan	43
3.4 Bencana Sosial Akibat Konflik Bersenjata yang Memperburuk Kerentanan Orang Asli Papua	48
3.5 Guncangan Nonalam Akibat Pandemi COVID-19	53
3.6 Dukungan yang Dibutuhkan untuk Mengatasi Kerentanan Multidimensi Orang Asli Papua	56
IV. Perlindungan Sosial bagi Orang Asli Papua	58
4.1 Program Perlindungan Sosial: Pemetaan dan Akses Orang Asli Papua	58
4.2 Peran Program Perlindungan Sosial dalam Mengatasi Kerentanan Multidimensi Orang Asli Papua	72
V. Perluasan Perlindungan Sosial untuk Orang Asli Papua pada Lanskap Bencana Sosial	78
5.1 Pengembangan Penghidupan Transformatif untuk Meredam Konflik Laten di Wilayah Papua	79
5.2 Perlindungan Sosial Adaptif bagi Pengungsi Akibat Konflik Bersenjata	88

VI. Peluang Penguatan Kelembagaan dalam Sistem Perlindungan Sosial Adaptif untuk Orang Asli Papua	101
6.1 Kerangka Regulasi Perluasan Perlindungan Sosial untuk Orang Asli Papua	102
6.2 Kepemimpinan dan Koordinasi Antarsektor Pemerintah dalam Kelembagaan PSA	106
6.3 Memperkuat Peluang Pelibatan Aktor Nonpemerintah	113
VII. Kesimpulan dan Rekomendasi	116
7.1 Kesimpulan	116
7.2 Rekomendasi	117
Daftar Acuan	121

Daftar Tabel

- Tabel 1. Integrasi CCA dan DRR dalam Kerangka PSA | 19
- Tabel 2. Narasumber Studi Pendahuluan | 24
- Tabel 3. Topografi Wilayah Kabupaten Jayawijaya Tahun 2021 | 27
- Tabel 4. Karakteristik Demografis Kabupaten Jayawijaya | 28
- Tabel 5. Topografi Wilayah Kabupaten Sorong Tahun 2021 | 30
- Tabel 6. Karakteristik Demografis Kabupaten Sorong | 31
- Tabel 7. Pemetaan Program Perlindungan Sosial di Wilayah Papua | 59
- Tabel 8. Penerima Manfaat Program Perlindungan Sosial di Wilayah Papua Tahun 2022 (dalam Persen) | 61
- Tabel 9. Proporsi Rumah Tangga Miskin yang Memperoleh Program Perlindungan Sosial di Papua dan Papua Barat pada 2019 dan 2021 (dalam Persen) | 65

Daftar Gambar

- Gambar 1. Persentase Penduduk Miskin (P0) Tahun 2012–2021 | 2
- Gambar 2. Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) Tahun 2012–2021 | 2
- Gambar 3. Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Tahun 2012–2021 | 2
- Gambar 4. Kepadatan Jumlah Rumah Tangga Antartingkat Konsumsi Per Kapita di Wilayah Papua Tahun 2021 menurut Perkotaan dan Perdesaan | 3
- Gambar 5. Pertumbuhan Konsumsi Rumah Tangga Perkotaan Antarkelompok Kesejahteraan di Wilayah Papua, 2012–2021 | 4
- Gambar 6. Pertumbuhan Konsumsi Rumah Tangga Perdesaan Antarkelompok Kesejahteraan di Wilayah Papua, 2012–2021 | 4
- Gambar 7. Proporsi OAP dan Warga Non-OAP Tahun 2000 dan 2010 | 5
- Gambar 8. Prevalensi Sektor Pekerjaan OAP dan Warga Non-OAP Tahun 2010 menurut Wilayah | 6
- Gambar 9. Prevalensi Kejadian Konflik Tahun 2017 | 7
- Gambar 10. Kerangka SLA | 21
- Gambar 11. Tingkat Kemiskinan OAP dan Warga Non-OAP pada 2012 | 33
- Gambar 12. Kerentanan OAP dan Warga Non-OAP dalam Mengakses Pangan pada 2012 | 34
- Gambar 13. Angka Kondisi Tengkes pada OAP dan Warga Non-OAP Usia 0–19 Tahun pada 2012 | 34
- Gambar 14. Persentase OAP dan Warga Non-OAP yang Melahirkan di Faskes pada 2012 | 35
- Gambar 15. Tingkat Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan OAP dan Warga Non-OAP pada 2012 | 36
- Gambar 16. APK OAP dan Warga Non-OAP pada 2012 | 37
- Gambar 17. Siklus Segitiga Konflik | 44
- Gambar 18. Daftar Peristiwa Konflik di Wilayah Papua Sepanjang 2003–2021 | 50
- Gambar 19. Kerentanan Multidimensi Pengungsi OAP Akibat Konflik Bersenjata | 52

Daftar Kotak

- Kotak 1. Penolakan Pengungsi terhadap Bantuan yang Diberikan: Pentingnya Memahami Sumber Trauma | 71
- Kotak 2. Gerak Cepat Negara Membentuk DOB di Papua | 103
- Kotak 3. Keberhasilan Kolaborasi Lintas Sektor dalam Program Bangga Papua | 110

Daftar Singkatan dan Akronim

ADIK	Afirmasi Pendidikan Tinggi
APK	angka partisipasi kasar
Aslut	Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar
BANGGA Papua	Bangun Generasi dan Keluarga Papua Sejahtera
bansos	bantuan sosial
BLT	Bantuan Langsung Tunai
BLT DD	Bantuan Langsung Tunai Dana Desa
BP3OKP	Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua
BPJS	Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
BPNT	Bantuan Pangan Nontunai
BPP	Badan Pengarah Papua
BPS	Badan Pusat Statistik
BPUM	Bantuan Produktif Usaha Mikro
BSM	Bantuan Siswa Miskin
BST	Bantuan Sosial Tunai
BT-PKLWN	Bantuan Tunai Pedagang Kaki Lima Warteg dan Nelayan
CCA	<i>climate change adaption</i>
COVID-19	pandemi koronavirus 2019
CSR	<i>corporate social responsibility</i>
DAU	Dana Alokasi Umum
DBH	Dana Bagi Hasil
DRR	<i>disaster risk reduction</i>
DPRK	Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota
DPRP	Dewan Perwakilan Rakyat Papua
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
FGD	<i>focus group discussion</i>
HAM	hak asasi manusia
IFLS	Indonesia Family Life Survey
IPM	Indeks Pembangunan Manusia
KAT	kelompok adat terpencil
KIP	Kartu Indonesia Pintar

KIS	Kartu Indonesia Sehat
KKB	kelompok kriminal bersenjata
KKS	Kartu Keluarga Sejahtera
Kodim	Komando Distrik Militer
KOMPAK	Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan
KPS	Kartu Perlindungan Sosial
KTP	kartu tanda penduduk
Kube	Kelompok Usaha Bersama
KUR	Kredit Usaha Rakyat
LBH PBHKP	Lembaga Bantuan Hukum Perhimpunan Bantuan Hukum Keadilan dan Perdamaian
LMA	Lembaga Masyarakat Adat
LPDP	Lembaga Pengelola Dana Pendidikan
LSM	lembaga swadaya masyarakat
MHA	masyarakat hukum adat
MRP	Majelis Rakyat Papua
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
OAP	orang asli Papua
OPM	Organisasi Papua Merdeka
ornop	organisasi nonpemerintah
otsus	otonomi khusus
PDRB	produk domestik regional bruto
pemda	pemerintah daerah
perda	peraturan daerah
perdasus	peraturan daerah khusus
PIP	Program Indonesia Pintar
PKAT	Pemberdayaan Kelompok Adat Terpencil
PKH	Program Keluarga Harapan
PNS	pegawai negeri sipil
PPDM	Program Pembangunan Desa Mandiri
PROSPEK	Program Strategis Pembangunan Ekonomi dan Kelembagaan Kampung
PROSPPEK	Program Strategis Peningkatan Pembangunan Kampung
PT	perguruan tinggi

Puskesmas	pusat kesehatan masyarakat
RAPPP	Rencana Aksi Percepatan Pembangunan Papua
Rastra	Beras Sejahtera
RIPPP	Rencana Induk Percepatan Pembangunan Papua
RJPN	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SAIK+	Sistem Administrasi dan Informasi Kampung Plus
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono
SD	sekolah dasar
SDA	sumber daya alam
SDM	sumber daya manusia
SIOPAPUA	Sistem Informasi Orang Papua
SKPKC-OSA	Sekretariat Keadilan, Perdamaian, dan Keutuhan Ciptaan Ordo Santo Agustinus
SLA	<i>sustainable livelihood approach</i>
SMA	sekolah menengah atas
SMP	sekolah menengah pertama
SRSP	<i>shock responsive social protection</i>
Susenas	Survei Sosial Ekonomi Nasional
TEKAD	Transformasi Kampung Terpadu
TePAK	Temu Penguatan Anak dan Keluarga
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TPNPB	Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat
WHO	World Health Organization

Rangkuman Eksekutif

Pendahuluan

Gagasan perlindungan sosial hadir seiring dengan munculnya kerentanan sosial yang dihadapi suatu masyarakat. Oleh karena itu, upaya perlindungan sosial harus berawal dari pemahaman terkait berbagai risiko yang dihadapi secara spesifik oleh kelompok masyarakat tertentu di wilayah tertentu yang menimbulkan kebutuhan akan perlindungan.

Rendahnya Kualitas Hidup Masyarakat di Wilayah Papua dan Marginalisasi Orang Asli Papuaⁱ

Pada konteks Papua, masyarakat mengalami kerentanan multidimensi yang besar. Pembangunan kualitas masyarakat Papua masih tertinggal; hal ini tecermin dalam capaian indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang berada pada peringkat terbawah se-Indonesia. Selain itu, lebih dari seperlima masyarakat Papua Barat dan lebih dari seperempat masyarakat Papua masih termasuk dalam kategori miskin. Pada saat yang sama, tingkat kedalaman dan keparahan kemiskinan di kedua provinsi masih sekitar lima kali lebih tinggi daripada tingkat nasional. Fakta ini menunjukkan buruknya kondisi kesejahteraan masyarakat miskin dan lebarnya kesenjangan antarmasyarakat miskin di wilayah Papua.

Masyarakat perdesaan di wilayah Papua lebih rentan jatuh miskin ketika terjadi guncangan daripada mereka yang tinggal di perkotaan. Meskipun perdesaan di wilayah Papua mengalami pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi daripada perkotaan dalam satu dekade terakhir, manfaat tersebut hanya dinikmati kelompok 20% terkaya di perdesaan. Ketimpangan yang tinggi di wilayah Papua terjadi karena pembangunan di wilayah ini menggunakan paradigma modern yang menekankan pertumbuhan ekonomi tanpa pertimbangan akan aspek tradisi dan kultural orang asli Papua (OAP) sebagai masyarakat hukum adat (MHA). Di satu sisi, pembangunan pesat di Papua berhasil meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi. Di sisi lain, pembangunan ekonomi ini hampir tidak mengubah struktur sektor pekerjaan OAP. Kondisi ini kemudian justru memicu ketegangan hingga konflik yang disertai kekerasan.

Meluasnya konflik di Papua juga terjadi seiring dengan menguatnya gerakan untuk melepaskan Papua dari Indonesia. Gugus Tugas Papua UGM mencatat bahwa terdapat 348 kasus kekerasan dari Januari 2010 hingga Maret 2022. Dalam beberapa kasus yang melibatkan kelompok kriminal bersenjata (KKB)ⁱⁱ dan TNIⁱⁱⁱ/Polri^{iv}, konflik bahkan memaksa masyarakat mengungsi. Menurut catatan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak

ⁱdisingkat OAP

ⁱⁱPenyebutan lain untuk KKB adalah kelompok separatis bersenjata (KSB) atau Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat (TPNPB)-Organisasi Papua Merdeka (OPM).

ⁱⁱⁱTentara Nasional Indonesia

^{iv}Kepolisian Republik Indonesia

Kekerasan (KontraS), hingga Desember 2022, jumlah pengungsi telah mencapai 60.642 orang, dan 732 jiwa di antaranya meninggal dunia.

Kontrol atas Papua dan Dinamika Pelaksanaan Otonomi Khusus

Polemik konflik dan politik di tanah Papua telah dimulai sejak awal masa kemerdekaan Indonesia. Setelah Papua secara resmi diserahkan kepada Indonesia pada 1963, pemerintahan Soekarno justru gencar melakukan kekerasan, intimidasi, dan pembungkaman terhadap ekspresi politik OAP. Hal itu menyulut perlawanan rakyat Papua yang ditunjukkan melalui pembentukan Organisasi Papua Merdeka (OPM) pada 1964. Pembentukan OPM menjadi simbol perjuangan kemerdekaan Papua seiring dengan kesulitan sosial-ekonomi yang mereka hadapi. Setelah pemerintahan Soekarno berakhir pada 1967, gerakan perlawanan OPM menguat karena Papua menghadapi cengkeraman rezim Orde Baru yang ditandai dengan eksploitasi sumber daya alam (SDA) dan ketidakseriusan pemerintah dalam membangun Papua untuk kesejahteraan OAP.

Pada masa reformasi, untuk menanggapi persoalan kesenjangan akibat pembangunan, konflik, dan gerakan separatisme, Pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang (UU) No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (Otsus Papua). UU ini memuat sejumlah keistimewaan, di antaranya hal-hal terkait sumber penerimaan khusus bagi Provinsi Papua, pengambilan kebijakan yang lebih otonom bagi pemerintah daerah (pemda) Papua, dan birokrasi yang mengakomodasi representasi OAP.

Akan tetapi, setelah lebih dari dua dasawarsa, pelaksanaan UU Otsus Papua masih jauh panggang dari api. Sebagai contoh, meski UU ini memberi kewenangan luas kepada pemda untuk mengatur daerahnya sendiri, banyak usulan peraturan daerah (perda) ditolak oleh Pemerintah Pusat. Ketakkonsistenan Pemerintah Pusat dalam menerapkan amanat otsus menghambat intervensi program pembangunan yang menysasar OAP. Sementara itu, dari sisi pemda, kurang optimalnya implementasi otsus disebabkan oleh kurangnya kapasitas mereka untuk menjalankan program pembangunan dan sistem birokrasi secara umum.

Pentingnya Menavigasi Gagasan Perlindungan Sosial bagi Orang Asli Papua

Perpanjangan status otsus bagi wilayah Papua memberi harapan akan peningkatan kualitas hidup OAP sebagai kelompok yang termarginalkan. Penetapan Rencana Induk Percepatan Pembangunan Papua (RIPPP) diharapkan dapat menjadi pedoman untuk melaksanakan pembangunan di wilayah Papua dan mengarahkan kebijakan guna memperkuat pelaksanaan perlindungan sosial demi mewujudkan kehidupan yang adil dan merata. Oleh karena itu, sistem perlindungan sosial perlu dirancang agar sensitif terhadap OAP sebagai MHA supaya dapat menjangkau mereka dan membangun ketangguhannya secara efektif dan berkelanjutan. Integritas budaya OAP yang bersifat komunal dan terkait erat dengan alam harus dihormati dalam sistem perlindungan sosial.

Guna merumuskan strategi penguatan sistem perlindungan sosial demi kehidupan yang adil dan merata di wilayah Papua, studi ini bertujuan menganalisis celah perlindungan sosial di Papua, khususnya bagi OAP, yang masih termarginalkan kendati menjadi sasaran kebijakan afirmatif. Fokus studi juga mencakup konflik yang disertai kekerasan sebagai bentuk bencana sosial dan ancaman utama bagi OAP, terutama yang menjadi pengungsi.

Gambaran Studi

Kerangka Konseptual

Konsep perlindungan sosial adaptif (PSA) merupakan kerangka kebijakan yang tepat untuk menggambarkan secara komprehensif upaya pemerintah dalam melindungi dan memperkuat ketangguhan OAP dalam mengatasi kerentanan multidimensi akibat guncangan kovariat, terutama akibat konflik. Pada konteks guncangan terkait alam, kerangka PSA mengintegrasikan tiga sektor, yakni (i) perlindungan sosial (*social protection/SP*), (ii) pengurangan risiko bencana (*disaster risk reduction/DRR*), dan (iii) adaptasi dengan dampak perubahan iklim (*climate change adaptation/CCA*). Dalam kaitannya dengan konflik sosial, hanya sektor DRR yang terintegrasi dengan sektor SP dapat diterapkan. Berbeda dengan kerangka perlindungan sosial konvensional, sektor SP dalam kerangka PSA tidak terbatas pada bantuan sosial/bansos (protektif) dan jaminan sosial (preventif), tetapi juga mencakup intervensi untuk memperluas kesempatan kerja (promotif) dan mengatasi ketidakadilan dan kerentanan sosial (transformatif). Pemerintah telah memasukkan kerangka PSA tersebut ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024 dan kerangka ini juga akan dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045 dan RPJMN 2025–2029.

Untuk melengkapi kerangka PSA, studi ini menggunakan kerangka pendekatan pengembangan penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood approach/SLA*). Terdapat lima komponen dalam kerangka SLA: (i) konteks kerentanan, (ii) modal penghidupan, (iii) struktur dan proses, (iv) strategi penghidupan, dan (v) capaian penghidupan. Dengan mengidentifikasi faktor struktural dalam masyarakat melalui SLA, studi ini diharapkan dapat mengartikulasikan wujud transformatif PSA yang dibutuhkan OAP. Selain itu, PSA harus diterapkan dengan memperhatikan struktur dan proses yang sedang berlangsung di dalam masyarakat untuk memastikan efek transformasionalnya dan menghindari ketimpangan struktural. Terakhir, pada konteks konflik, PSA juga dapat berperan sebagai instrumen pembangunan perdamaian dan mencegah konflik sosial pada masa depan.

Tahapan Studi dan Metodologi Penelitian

Studi ini terdiri atas studi pendahuluan dan studi pendalaman. Studi pendahuluan dilakukan pada Mei–Agustus 2022 untuk memahami gambaran umum kerentanan masyarakat di wilayah Papua serta memetakan ketersediaan dan akses mereka terhadap perlindungan sosial dalam kerangka PSA. Sementara itu, tahap pendalaman dilakukan pada 25 Oktober–13 November 2022 di Kabupaten Jayawijaya dan Kabupaten Sorong. Studi ini menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif.

Pendekatan kuantitatif digunakan dalam studi pendahuluan untuk mengidentifikasi kelompok paling rentan pada masyarakat di wilayah Papua serta memilih lokasi studi. Analisis kuantitatif diterapkan dengan memanfaatkan data sekunder yang mencakup data Potensi Desa (Podes), Survei Sosial-Ekonomi Nasional (Susenas), Survei Aspek Kehidupan Rumah Tangga Indonesia-Wilayah Timur (Sakerti-Wilayah Timur), dan Sensus Penduduk. Dalam melakukan analisis perbandingan antara OAP dan warga masyarakat non-OAP,

OAP didefinisikan sebagai orang dengan suku yang termasuk dalam rumpun ras Melanesia yang terdiri atas suku-suku indigenos di Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai OAP oleh masyarakat adat Papua.

Pada tahap studi pendahuluan, pendekatan kualitatif dilakukan melalui kajian literatur dan kajian regulasi serta wawancara dengan akademisi, kementerian/lembaga Pemerintah Pusat, dan institusi nonpemerintah. Di antara tujuannya adalah memahami konteks serta dinamika sosial, budaya, dan politik di wilayah Papua dan mengidentifikasi kelompok rentan dan konteks kerentanan masyarakat Papua serta aspek-aspek struktur dan proses yang memengaruhi kerentanan tersebut.

Hasil studi pendahuluan kemudian didalami melalui pengumpulan data primer secara kualitatif di dua lokasi studi di wilayah Papua, yaitu Kabupaten Jayawijaya di Provinsi Papua dan Kabupaten Sorong di Provinsi Papua Barat. Di masing-masing kabupaten, satu distrik (wilayah setingkat kecamatan) dipilih sebagai lokasi studi dengan kriteria yang sedapat mungkin mewakili karakteristik kabupaten. Di masing-masing distrik, dua kampung (wilayah setingkat desa) dipilih untuk mendapatkan informan pengumpulan data. Pengumpulan data primer dilakukan melalui diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*/FGD) serta wawancara kelompok dan wawancara mendalam.

Profil Wilayah Studi: Kabupaten Jayawijaya

Kabupaten Jayawijaya merupakan bagian wilayah adat La Pago. Kabupaten ini didominasi pegunungan tinggi dan curam serta hutan lebat dan tidak ada wilayahnya yang berbatasan dengan laut. Permukiman penduduk terkonsentrasi di Lembah Baliem, salah satunya Distrik Wamena yang merupakan ibu kota Kabupaten Jayawijaya dan menjadi “titik kumpul” berbagai suku yang ada di wilayah pegunungan. Pada 2010, mayoritas penduduk di Distrik Wamena merupakan OAP. Mayoritas masyarakat di Wamena hidup dari sektor pertanian dengan palawija sebagai jenis tanaman utamanya. Tingkat kemiskinan Kabupaten Jayawijaya jauh lebih tinggi daripada tingkat kemiskinan Indonesia maupun Provinsi Papua. Sementara itu, karena menjadi “titik kumpul” berbagai suku, Wamena merupakan wilayah yang rawan konflik. Perang antarsuku kerap terjadi—biasanya dipicu perselisihan atau pertengkaran yang berujung pada kematian. Selain itu, Wamena menjadi tujuan pengungsian bagi masyarakat yang terkena dampak konflik bersenjata antara aparat TNI/Polri dan TPNPB di Kabupaten Nduga.

Profil Wilayah Studi: Kabupaten Sorong

Kabupaten Sorong merupakan satu dari tujuh kabupaten/kota di wilayah adat Domberai. Secara topografis, mayoritas wilayah Kabupaten Sorong berada di daerah lereng atau puncak dengan seperlima wilayahnya berbatasan dengan laut. Dari segi komposisi penduduk, hanya sekitar 38% penduduk merupakan OAP di Kabupaten Sorong. Meskipun demikian, Kampung B1 dan Kampung B2 (yang menjadi kampung studi) memiliki penduduk yang mayoritas merupakan OAP. Sumber penghasilan utama masyarakat berasal dari pertanian dengan sektor hortikultura. Selain hasil pertanian, Kabupaten Sorong juga memiliki kekayaan tambang berupa minyak bumi dan gas alam. Namun, lebih dari seperempat penduduk Kabupaten Sorong masih hidup di bawah garis kemiskinan—jauh lebih tinggi daripada tingkat kemiskinan Indonesia maupun Provinsi Papua Barat.

Seperti halnya Kabupaten Jayawijaya, khususnya Distrik Wamena, Kabupaten Sorong menjadi salah satu daerah tujuan pengungsi yang terkena dampak konflik bersenjata di Kabupaten Maybrat antara aparat keamanan dan TPNPB.

Kerentanan Orang Asli Papua di Tengah Guncangan Kovariat

Identifikasi kerentanan OAP perlu dimulai dengan memahami konteksnya. Dari berbagai guncangan yang terjadi di Papua, studi ini secara khusus membahas guncangan nonalam akibat pandemi penyakit koronavirus 2019 (COVID-19) dan guncangan sosial akibat konflik bersenjata. Guncangan sosial berada di ujung rentetan ketegangan sosial (konflik laten) yang cenderung terjadi di Papua—dipengaruhi oleh, antara lain, ketimpangan capaian penghidupan antara OAP dan warga non-OAP.

Ketimpangan Capaian Penghidupan antara OAP dan Warga Non-OAP

Terdapat ketimpangan signifikan antara OAP dan warga non-OAP dalam capaian penghidupan pada berbagai dimensi. Tingkat kemiskinan OAP yang lebih tinggi daripada warga non-OAP selaras dengan rendahnya ketahanan pangan OAP yang diikuti dengan tingginya tingkat kondisi tengkes (*stunting*) pada OAP. Tidak hanya itu, rendahnya akses OAP terhadap fasilitas kesehatan (faskes) serta terbatasnya ketersediaan faskes dan tenaga kesehatan juga berakibat pada rendahnya proporsi OAP yang melahirkan di faskes. Kerentanan OAP juga tecermin dalam tingginya proporsi OAP yang tidak bersekolah atau hanya bersekolah hingga lulus sekolah dasar (SD). Rendahnya capaian penghidupan OAP pada berbagai dimensi melemahkan kemampuan mereka untuk mengatasi tekanan akibat berbagai guncangan, termasuk guncangan kovariat yang berdampak besar terhadap penghidupan OAP. Hal ini berimplikasi pada terbatasnya opsi strategi penghidupan mereka dalam mengatasi kerentanan akibat berbagai guncangan.

Konsekuensi Ekonomi Dualistis sebagai Akar Kerentanan Orang Asli Papua

Ketimpangan capaian penghidupan antara OAP dan warga non-OAP merupakan efek turunan dari sistem perekonomian modern yang mengekspansi perekonomian tradisional di wilayah Papua. Berdasarkan temuan studi, kedua sistem perekonomian tidak sekadar berjalan beriringan, tetapi juga cenderung timpang. Aktivitas ekonomi kapitalis yang masuk ke Papua justru makin agresif mengekspansi aktivitas ekonomi tradisional.^v Akibatnya, terjadi marginalisasi pada OAP yang selama ini menerapkan sistem perekonomian susbsisten. Kehadiran perekonomian modern lebih menguntungkan warga non-OAP karena mereka cenderung eksploitatif terhadap alam dan mengakumulasi hasilnya sebagai keuntungan personal. Sebaliknya, bagi OAP, alam merupakan kekayaan sakral yang wajib dijaga bersama sehingga mereka tidak melakukan praktik eksploitatif dalam memanfaatkannya.

^vPenggunaan istilah *ekonomi kapitalis* dan *ekonomi tradisional* ini merujuk kepada teori ekonomi dualistis (*dual economy*) oleh Boeke (dalam Itagaki, 1968). Selanjutnya, laporan ini akan menggunakan istilah *ekonomi pasar* dan *ekonomi susbsisten*.

Marginalisasi yang dialami OAP juga tercermin dalam relasi sosialnya dengan warga non-OAP. Pada sebagian warga non-OAP berkembang stigma yang merendahkan martabat OAP. Stigma tersebut membuat sebagian warga non-OAP membatasi interaksinya dengan OAP. Sebagai dampaknya, muncul *inferiority complex* di kalangan OAP, termasuk perasaan rendah diri untuk bersaing dengan warga non-OAP dalam dunia kerja. Penelusuran lebih lanjut mengungkap bahwa perasaan rendah diri tersebut telah tereproduksi antargenerasi (dari orang tua ke anak atau cucu sejak masa kanak-kanak).

Ketegangan Sosial yang Berpotensi Menimbulkan Konflik Disertai Kekerasan

Adanya marginalisasi yang dialami OAP menguatkan polarisasi di wilayah Papua. Polarisasi ini berpotensi menimbulkan ketegangan sosial dan konflik yang disertai kekerasan. Kompetisi dan kontestasi dengan warga non-OAP memunculkan perasaan terancam di antara OAP akan bahaya marginalisasi, depopulasi, dan kekerasan. Hal ini pada akhirnya melahirkan ketidakpercayaan dan permusuhan terhadap warga non-OAP, bahkan terhadap pemerintah.

Studi ini menemukan bahwa terdapat berbagai ketegangan sosial di tengah masyarakat yang pada derajat tertentu dapat memicu konflik yang melibatkan kekerasan. Ketegangan sosial ini terjadi baik antara OAP dan warga non-OAP, antara OAP dan perusahaan ekstraktif terkait pengelolaan SDA, maupun di antara sesama OAP. Sentimen terhadap OAP oleh warga non-OAP dan sebaliknya masih terpelihara hingga saat ini. Sentimen tersebut terus tereproduksi dari generasi ke generasi sehingga percikan api di antara kedua kelompok relatif mudah menyulut dan memicu reaksi komunal. Pada saat yang sama, studi ini menemukan bahwa ketegangan di antara sesama OAP kerap terjadi, khususnya terkait tanah ulayat. Sementara itu, OAP menganggap bahwa perusahaan ekstraktif—sebagai representasi pendatang—adalah kelompok yang terlalu agresif dan eksploitatif dalam mengambil manfaat SDA di Papua. Pandangan ini cukup beralasan karena semenjak kehadiran pendatang yang ekspansif, keberadaan ruang penghidupan OAP yang berbasis alam makin terkikis.

Bencana Sosial Akibat Konflik Bersenjata yang Memperparah Kerentanan Orang Asli Papua

Marginalisasi dan diskriminasi yang terus dialami OAP pada akhirnya memunculkan anggapan “kita lawan mereka” (“*us versus them*”) antara OAP dan pemerintah Indonesia. Di antara konflik yang sering terjadi akibat mentalitas demikian adalah konflik disertai kekerasan antara TPNPB/OPM dan aparat bersenjata—terjadi antara lain di Nduga dan Maybrat. Operasi penyisiran ke kampung-kampung dan distrik-distrik dilakukan aparat bersenjata secara represif. Sebagian pengungsi juga menyampaikan bahwa, dalam kontak tembak antara aparat bersenjata dan TPNPB, tak jarang warga sipil menjadi korban. Akibat situasi keamanan yang terus mencekam, sebagian masyarakat yang terkena dampak konflik memutuskan untuk mengungsi ke Wamena dan Sorong.

Di daerah tempat OAP mengungsi (Distrik Wamena dan Kabupaten Sorong), para pengungsi mengalami berbagai kerentanan dalam modal penghidupannya, yakni modal alam, finansial, sosial, fisik, dan manusia. Konflik menyebabkan masyarakat kehilangan hutan dan kebun sebagai modal alam mereka, padahal alam merupakan sumber

penghidupan utama MHA. Karena kehilangan hutan dan kebun dari tanah ulayatnya, pengungsi mengalami kerentanan finansial. Walaupun di lokasi pengungsian sebagian pengungsi mendapatkan “hak pakai” atas tanah ulayat milik MHA setempat untuk berkebun, hasilnya tidak mampu menopang kebutuhan hidup mereka. Dalam hal modal sosial, kejadian kekerasan di kampung asal pengungsi membuat mereka kehilangan anggota keluarga, baik yang meninggal pada saat konflik berlangsung maupun yang meninggal dalam pelarian. Sementara itu, meskipun sekelompok pengungsi dari Maybrat mengakui bahwa akses ke fasilitas publik di Sorong lebih maju daripada lokasi asal mereka, kerentanan dalam modal fisik muncul akibat ketaklayakan tempat hunian di lokasi pengungsian. Terganggunya modal manusia dapat dilihat dari sulitnya akses fasilitas pendidikan dan kesehatan bagi pengungsi yang berusia sekolah.

Guncangan Nonalam Akibat Pandemi COVID-19

Saat OAP masih berjuang menghadapi marginalisasi akibat sistem ekonomi dualistis dan konflik bersenjata yang berkepanjangan, datangnya pandemi COVID-19 memperdalam lubang kerentanan yang dialami OAP. Penurunan penghasilan akibat pembatasan sosial dirasakan sejumlah informan OAP yang mayoritas mengandalkan pemasukan dari kegiatan berdagang di pasar. Sebagian mama-mama memilih berjualan di rumah dengan pendapatan seadanya. Sementara itu, mama-mama di Sorong terpaksa membiarkan hasil bumi, seperti pinang dan sayuran, menguning karena tak bisa menjajarkannya ke kota. Selain penurunan pendapatan, OAP juga mengalami peningkatan pengeluaran, misalnya untuk keperluan pendidikan. Pada aspek kesehatan, MHA seperti OAP menjadi kelompok paling rentan dalam menghadapi pandemi COVID-19. Pola kehidupan yang berkelompok membuat penyebaran virus sulit teratasi karena kecilnya kemungkinan untuk melakukan karantina. Situasi ini diperburuk dengan terbatasnya ketersediaan faskes, khususnya bagi masyarakat pedalaman.

Untuk merespons berbagai guncangan akibat pandemi, OAP—terutama yang bermigrasi ke kota—kembali mempertimbangkan pola kebiasaan lama, yaitu alam sebagai sumber utama penghidupan. Perlahan-lahan masyarakat di kedua wilayah studi kembali mengintensifkan aktivitas bercocok tanam, memancing, hingga beternak. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk kembali ke sumber pangan lokal, seperti sagu, *petatas*, pisang, *kombili*, dan ikan. Kemampuan OAP dalam melakukan praktik-praktik tradisional yang berbasis alam ini menjadi simbol kekuatan mereka di tengah krisis. Sejalan dengan kedekatannya dengan alam, kemampuan OAP dalam menghadapi krisis didorong oleh kuatnya ikatan kekerabatan.

Dukungan yang Dibutuhkan untuk Mengatasi Kerentanan Multidimensi Orang Asli Papua

Sistem perlindungan sosial harus mampu memberikan keamanan (*security*) bagi kelompok rentan. Keamanan yang dibutuhkan OAP bukan hanya pada aspek ekonomi (*economic security*), tetapi juga pada aspek sosial (*social security*). Sistem perlindungan sosial selama ini lebih menekankan *economic security* serta mengabaikan faktor struktural yang sering menjadi akar kerentanan ekonomi kelompok marginal dan berdampak pada munculnya kerawanan sosial. Oleh karena itu, perlindungan sosial harus mampu menjalankan fungsi transformatif untuk menjawab kebutuhan kelompok marginal akan *social security*.

Kebutuhan OAP akan *economic security* dan *social security* hanya dapat dipenuhi jika kebijakan perlindungan sosial didesain dan diterapkan secara adaptif dan sensitif terhadap karakteristik sosial dan budaya MHA. Perlunya perlindungan sosial seperti ini makin mendesak guna merespons berbagai kerentanan OAP yang terpaksa mengungsi akibat konflik bersenjata yang hingga saat ini masih berlangsung di beberapa wilayah Papua.

Perlindungan Sosial bagi Orang Asli Papua

Di tengah ketertinggalannya dalam berbagai dimensi, OAP menghadapi tantangan guncangan nonalam akibat pandemi COVID-19 serta guncangan sosial akibat konflik berkepanjangan di wilayah Papua. Selain untuk mengurangi kerentanan OAP yang terkena dampak, sistem perlindungan sosial berperan membangun kemampuan OAP untuk menyiapkan diri guna menghadapi—dan beradaptasi dengan—ancaman guncangan ke depan dan agar terlepas dari permasalahan struktural yang menghalangi upaya mereka untuk meningkatkan kualitas hidupnya.

Program Perlindungan Sosial: Pemetaan dan Akses Orang Asli Papua

Hasil pemetaan menunjukkan bahwa program perlindungan sosial di Papua telah mencakup empat kategori perlindungan sosial dalam kerangka PSA. Namun, program yang ada masih didominasi kategori protektif dan preventif. Sementara itu, program dengan kategori promotif dan transformatif yang ada belum mencakup OAP dari kelompok paling rentan serta belum sepenuhnya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan mereka.

Analisis data sekunder menemukan bahwa, meski OAP memiliki kerentanan yang lebih tinggi daripada warga non-OAP, akses keduanya terhadap bansos Pemerintah Pusat tidak terlalu berbeda. Kondisi ini menunjukkan belum adanya afirmasi kepada OAP—sebagai kelompok paling rentan di wilayah Papua—untuk menerima bansos. Di sisi lain, program pemda melalui Dana Otsus cenderung lebih afirmatif. Namun, bantuan yang sudah afirmatif OAP pun belum optimal menjangkau OAP dari kelompok rentan. Dengan demikian, afirmasi bagi OAP perlu disertai ketentuan pelaksanaan yang jelas, terutama kriteria sasarannya. Sementara itu, selain menyediakan program dari Dana Otsus, beberapa pemda mengeluarkan regulasi proteksionis untuk melindungi OAP dalam menghadapi persaingan ekonomi dengan warga non-OAP.

Di antara kelompok OAP di wilayah studi, OAP pengungsi merupakan kelompok dengan akses yang paling terbatas terhadap perlindungan sosial. Beberapa penyebabnya adalah ketiadaan dokumen kependudukan sebagai identitas diri dan trauma pengungsi terhadap aparat bersenjata sehingga mereka menolak bantuan yang disalurkan melalui aparat. Di sisi lain, pemerintah kurang aktif melibatkan tokoh adat dan gereja, padahal pendekatan sosial dan kultural berpeluang lebih besar untuk menjangkau OAP, termasuk dalam penyaluran bansos.

Peran Program Perlindungan Sosial dalam Mengatasi Kerentanan Multidimensi Orang Asli Papua

Sebagai wilayah prioritas percepatan penanganan kemiskinan ekstrem dan kondisi tengkes, masyarakat Papua dan Papua Barat sangat membutuhkan program perlindungan sosial yang bersifat protektif dan preventif. Kedua jenis program ini dapat membantu OAP dari kelompok rentan untuk mengakses berbagai layanan kebutuhan dasar. Sementara itu, pemda dapat mengisi celah pada masih rendahnya cakupan OAP yang menerima bansos dan jaminan sosial dari Pemerintah Pusat. Untuk menjangkau OAP dari kelompok rentan, pemda dan Pemerintah Pusat perlu menggunakan basis data yang sama, kemudian dilengkapi dengan data terpilah OAP. Dengan demikian, keberadaan OAP yang sesuai dengan kebutuhan sasaran program dapat teridentifikasi.

Tantangan program-program protektif dan preventif yang ada saat ini adalah bahwa program-program tersebut belum terhubung dengan program promotif-transformatif. Program protektif dan preventif tidak diarahkan untuk mengembangkan kapasitas adaptif OAP dalam menghadapi berbagai kemungkinan guncangan. Terlebih lagi, belum ada skema khusus untuk menangani kerentanan akibat konflik sosial berkepanjangan seperti yang terjadi di wilayah Papua. Kondisi tersebut dapat berimplikasi pada sulitnya membangun ketangguhan OAP dalam jangka panjang.

Meski sudah mulai diarahkan untuk pengembangan penghidupan, program promotif-transformatif yang ada saat ini masih berada pada tahap awal dan belum sensitif terhadap karakteristik OAP. Regulasi proteksionis yang dikeluarkan pemda juga belum mengimbangi ketatnya persaingan ekonomi antara OAP dan warga non-OAP. Implikasinya, program promotif-transformatif tersebut belum mampu memberikan stabilitas pendapatan dan mentransformasi penghidupan OAP agar lebih adaptif dalam merespons berbagai kerentanan dan guncangan yang terjadi di wilayahnya.

Ketakmampuan pemerintah dalam melindungi dan mentransformasi penghidupan OAP disebabkan beberapa faktor, di antaranya (i) penyediaan program yang tidak disesuaikan dengan cara hidup OAP dan tidak bertumpu pada budaya lokal, (ii) pelaksanaan program yang tidak disertai mekanisme pendampingan yang terstruktur dan skema keberlanjutan yang jelas, dan (iii) minimnya penegakan regulasi yang seharusnya dapat memberikan perlindungan bagi OAP.

Perluasan Perlindungan Sosial bagi Orang Asli Papua pada Lanskap Bencana Sosial

Pengembangan Penghidupan Transformatif untuk Mengatasi Konflik Laten di wilayah Papua

Sebagai instrumen pembangunan perdamaian, perlindungan sosial tidak hanya berperan membangun kapasitas ekonomi OAP untuk menghadapi ancaman konflik terbuka, tetapi juga mencegah terpicunya konflik laten menjadi konflik terbuka dengan mengatasi akar konflik tersebut. Masih terus berlangsungnya konflik sosial di wilayah Papua berakar pada kekecewaan OAP akibat marginalisasi multidimensi dan ketimpangan relasi kuasa antara OAP dan warga non-OAP. Dalam hal ini, pengembangan penghidupan—sebagai bagian

dari skema perlindungan sosial promotif—hanya akan transformatif ketika ia mampu mengatasi hambatan struktural yang menghalangi OAP memperluas modal penghidupannya.

Ketakselarasan antara strategi penghidupan MHA dan sistem perekonomian pasar adalah hambatan struktural utama yang dihadapi OAP. Di tengah impitan ekonomi dualistik di wilayah Papua, OAP sendirilah yang dapat menentukan bentuk dan tingkat partisipasi mereka dalam perekonomian pasar. Dalam hal ini, upaya pengembangan penghidupan OAP perlu diarahkan supaya mendekati keseimbangan di antara dua bentuk kebijakan. *Pertama* adalah kebijakan peningkatan kapabilitas OAP agar mereka bisa berasimilasi dalam perekonomian pasar. *Kedua* adalah upaya mentransformasi praktik perekonomian pasar agar tidak mengganggu—apalagi mengambil manfaat dari—perlindungan sosial alami OAP sehingga merusak perlindungan sosial alami tersebut.

Hambatan struktural juga muncul dalam relasi OAP dengan sesamanya. Sifat komunalistik MHA berkonsekuensi pada pemberian prioritas berdasarkan kesamaan hubungan kekerabatan (marga atau klan). Kuatnya identitas kelompok tersebut mengarah kepada eksklusivitas kelompok lain, membatasi kebebasan anggota kelompok tersebut (karena besarnya tuntutan tanggung jawab moral untuk saling berbagi), dan melemahnya demokrasi. Pada situasi seperti ini, peranan negara dalam upaya pengembangan penghidupan OAP adalah menghubungkan mereka dengan aktor-aktor di luar komunitas yang memiliki otoritas dalam sistem kelembagaan formal. Dengan demikian, pengembangan penghidupan OAP dapat memanfaatkan terintegrasinya pola hidup MHA ke dalam sistem sosial-ekologi tanpa pelanggaran *elite capture*^{vi} sebagai konsekuensi kuatnya identitas kelompok.

Berdasarkan beberapa praktik baik upaya pengembangan penghidupan yang ditemukan di wilayah studi, terdapat tiga prinsip yang dapat dijadikan panduan dalam perancangan dan penerapan pengembangan penghidupan transformatif bagi OAP, yaitu (i) menekankan pencapaian inkremental^{vii}, bukan semata-mata percepatan; (ii) bertumpu pada komune dan hubungan kekerabatan; dan (iii) mengelola potensi lokal dengan teknologi tepat guna.

Upaya pengembangan penghidupan OAP harus dilakukan secara inkremental sesuai dengan tahapan perkembangan penghidupan OAP di masing-masing komune. Kegagalan berbagai program di Papua terjadi karena arah program tersebut adalah perubahan cepat yang tidak mempertimbangkan proses adaptasi sosial-ekonomi OAP secara bertahap. Selain karena MHA di Papua sangat beragam, penerapan secara inkremental juga bertujuan agar upaya pengembangan penghidupan dapat mendukung partisipasi OAP dalam perekonomian pasar tanpa ancaman terhadap perlindungan sosial alaminya. Untuk mengetahui tahapan perkembangan penghidupan dan aspirasi masing-masing komune, diperlukan pendekatan partisipatoris yang melibatkan seluruh lapisan masyarakat.

^{vi}*Elite capture* terjadi ketika kelompok-kelompok atau individu-individu tertentu dalam masyarakat dapat—karena status ekonomi, politik, atau sosialnya—memengaruhi distribusi sumber daya masyarakat dan memanfaatkannya untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. *Elite capture* tak jarang ditemukan dalam program-program pemerintah yang ditujukan bagi masyarakat miskin.

^{vii}berkembang sedikit demi sedikit secara teratur

Tujuannya adalah mengidentifikasi karakteristik, kebiasaan, dan kebutuhan masing-masing komune yang tentunya berbeda satu sama lain.

Dalam upaya meningkatkan produktivitas dari sumber penghidupan yang biasa dilakukan OAP, identifikasi potensi lokal penting dilakukan untuk memastikan bahwa komoditas usaha dampingan bisa berkelanjutan. Sebaliknya, pemberdayaan pada komoditas substitusi dapat menggeser nilai produk lokal. Pada tahap selanjutnya, hal krusial yang perlu dilakukan adalah menentukan penggunaan teknologi yang sesuai dengan komoditas usaha dan karakteristik/kebiasaan OAP dampingan. Walaupun pemberdayaan ekonomi bersumber dari potensi lokal, penggunaan teknologi yang tidak tepat guna, selain dapat berdampak buruk terhadap lingkungan, juga tidak akan berjalan optimal.

Perlindungan Sosial Adaptif bagi Pengungsi Akibat Konflik Bersenjata

Pada situasi ketika konflik sudah pecah, pemerintah perlu menerapkan modifikasi program perlindungan protektif yang telah tersedia untuk mengatasi kerentanan OAP yang memburuk karena mereka terpaksa mengungsi ke wilayah lain. Setidaknya terdapat dua bentuk modifikasi skema bantuan sosial yang bisa diterapkan oleh pemerintah. *Pertama* adalah penyesuaian pada program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dan fleksibilitas persyaratan pada program bansos. Pemerintah perlu memastikan bahwa pengungsi yang terdaftar sebagai penerima manfaat JKN dan bansos tetap dapat mengaksesnya meskipun mereka berada di luar wilayah domisili. *Kedua* adalah perluasan cakupan bantuan sosial. Kebijakan perluasan dapat dilakukan dengan menambahkan anggaran sehingga memenuhi kebutuhan penyaluran bansos/jaminan sosial kepada pengungsi yang belum terdaftar. Penambahan anggaran dapat bersumber dari Dana Desa (DD) yang dimodifikasi menjadi Bantuan Langsung Tunai (BLT) ataupun dari anggaran pemda.

Penyaluran bansos ataupun bantuan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya perlu mengedepankan lembaga agama (gereja), lembaga adat, dan organisasi masyarakat sipil. Tiga aktor tersebut selama ini memberikan perlindungan kepada pengungsi di tengah ketakpercayaan pengungsi terhadap negara. Penyaluran bantuan kepada pengungsi tidak seharusnya melibatkan aparat bersenjata, mengingat bahwa korban mengalami trauma berkepanjangan akibat kekerasan bersenjata.

Upaya pengembangan penghidupan pengungsi hanya dapat dilakukan secara optimal ketika pengungsi kembali ke daerah asal—sebagai bagian dari upaya penanganan pascabencana. Opsi pengembangan penghidupan bagi OAP di pengungsian sangat terbatas karena mereka secara kultural tidak berhak atas lahan di lokasi tersebut meskipun pemilik ulayatnya memberikan izin untuk mengelola lahan tersebut. Dalam hal ini, tugas dan tanggung jawab utama pemerintah adalah memastikan keamanan pengungsi untuk kembali pulang secara sukarela, sebagaimana tercantum dalam prinsip ke-28 Prinsip-Prinsip Panduan tentang Pengungsian Internal oleh OCHA (2004)^{viii}. Meskipun tugas ini tidak tercakup dalam UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial dan peraturan-peraturan turunannya, pemerintah tetap bertanggung jawab untuk

^{viii}Guiding Principles on Internal Displacement

mengupayakan penghentian konflik sebagai prasyarat agar pengungsi bisa kembali ke daerah asal dengan aman.

Peluang Penguatan Kelembagaan dalam Sistem Perlindungan Sosial Adaptif bagi Orang Asli Papua

Pengembangan penghidupan melalui PSA membutuhkan kelembagaan yang kuat. Pada aspek kebijakan, implementasi PSA membutuhkan kerangka kebijakan yang mampu merespons berbagai tantangan perubahan dalam berbagai aspek kehidupan. Pelembagaan organisasi pelaksana juga dibutuhkan dengan meletakkan PSA sebagai upaya multisektoral yang mensyaratkan koordinasi antaraktor dalam rangka membangun ketangguhan masyarakat.

Kerangka Regulasi Pengembangan Penghidupan Orang Asli Papua

Regulasi terbaru yang menjadi dasar semua kebijakan yang mengatur Otsus Papua adalah UU Nomor 2 Tahun 2021. Walaupun terkesan lebih sentralistis daripada UU sebelumnya, perubahan yang dilakukan melalui UU tersebut memberi peluang untuk perbaikan penyelenggaraan perlindungan sosial di Papua. Perubahan itu mencakup:

- a) peningkatan alokasi Dana Otsus sebesar 0,25% menjadi 2,25% dari Dana Alokasi Umum (DAU) nasional,
- b) penegasan afirmasi bagi OAP pada sejumlah pasal yang berkaitan dengan penghidupan,
- c) pemberian kewenangan lebih besar kepada pemerintah kabupaten/kota, dan
- d) penetapan RIPPP sebagai acuan bagi semua rencana pembangunan di Papua.

Sebagai dokumen acuan, RIPPP juga lebih baik daripada dokumen-dokumen sejenis pada masa sebelumnya. Hal ini terlihat dari fakta-fakta:

- a) meskipun dokumen RIPPP berjudul 'percepatan', kerangka waktu yang ditentukan untuk mencapai target-targetnya cukup panjang (20 tahun), yakni 2022–2041;
- b) dikedepankannya pendekatan partisipatoris dan dialogis yang mengutamakan kepentingan OAP;
- c) adanya fokus pada upaya pemenuhan kebutuhan dasar pembangunan manusia, yaitu kesehatan, pendidikan, dan peningkatan ekonomi lokal; dan
- d) adanya pengarusutamaan ketangguhan terhadap bencana dan perubahan iklim dalam strategi perencanaan pembangunan.

Kendati demikian, dokumen ini belum memuat pendekatan penyelesaian konflik/bencana sosial dalam strateginya, padahal isu ini merupakan masalah mendasar yang selama ini mengganggu proses pembangunan Papua.

Kepemimpinan dan Koordinasi Antarsektor Pemerintah dalam Kelembagaan Perlindungan Sosial Adaptif

Kepemimpinan yang kuat dari pemerintah dibutuhkan dalam pengorganisasian pelaksanaan PSA, baik di tingkat pusat maupun daerah. Berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 24 Tahun 2023, kepemimpinan dan kewenangan untuk melakukan koordinasi dibagi ke dalam beberapa aspek. Pada aspek perencanaan, tanggung jawab untuk melakukan koordinasi dalam memerinci RIPP (Rencana Aksi Percepatan Pembangunan Papua) lima tahunan dipegang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Dalam konteks ini, Bappenas perlu mengedepankan pendekatan inkremental dalam pencapaian target-target pembangunan sesuai dengan kerangka waktu yang tersedia. Dengan kata lain, dalam memandu perencanaan aksi, Bappenas perlu menjaga agar tidak terjebak menargetkan percepatan hasil.

Dalam implementasi RIPP dan RAPP, perlu ditegaskan bahwa Badan Pengarah Papua (BPP) merupakan pusat kolaborasi yang memiliki kewenangan untuk mengharmonisasi seluruh program dan pelaksanaan pembangunan di Papua. Selain itu, perwakilan OAP nonpartisan dari tiap provinsi perlu proaktif menjaga agar penyelenggaraan pembangunan di Papua benar-benar bertumpu pada budaya lokal, termasuk potensi dan kapasitas OAP.

Dalam melakukan harmonisasi dan koordinasi dengan kementerian dan lembaga, BPP perlu proaktif menjaga agar salah satu prinsip utama yang ditetapkan dalam dokumen RIPP selalu dipegang, yaitu bertumpu pada budaya lokal serta mempertimbangkan potensi dan kapasitas OAP. Untuk itu, penting kiranya mengedepankan pendekatan partisipatoris, bahkan sejak awal pelaksanaan program. Pelibatan masyarakat sasaran sejak awal diperlukan guna memastikan keinklusifan program yang, dalam kerangka PSA, adalah upaya pengembangan kehidupan transformatif.

Di tingkat daerah, pemda perlu memperbanyak inisiatif untuk menggagas program. Inisiatif ini tetap bersandar pada spirit yang terkandung dalam RIPP, yaitu menjalin kolaborasi antarpemerintah. Pemda di Papua telah memiliki pengalaman melakukan kolaborasi antarsektor melalui Program Strategis Pembangunan Ekonomi dan Kelembagaan Kampung (Prospek) dan Bangun Generasi dan Keluarga Papua Sejahtera (BANGGA Papua). Evaluasi proses dan capaian program-program tersebut bisa dijadikan pembelajaran.

Dalam penanganan pengungsi, pada tataran regulasi ditemukan beberapa hal yang perlu disinkronkan di antara UU terkait. Sinkronisasi ini terutama menyangkut definisi peristiwa, korban, dan kelembagaan yang memiliki kewenangan untuk menangani korban. Sinkronisasi ini penting agar koordinasi dengan pemda lebih mudah dilakukan. Pemda juga akan memiliki acuan jelas untuk menetapkan kebijakan.

Membuka Peluang Pelibatan Aktor Nonpemerintah

Untuk meningkatkan kepercayaan dan partisipasi masyarakat, pemerintah perlu berkolaborasi dengan aktor nonpemerintah. Di antara sejumlah aktor yang ada, gereja dan lembaga adat merupakan aktor nonpemerintah yang paling dipercaya OAP. Gereja memiliki pengalaman panjang melakukan pelayanan kepada masyarakat OAP dan hidup

bersama di kampung-kampung mereka. Sementara itu, lembaga adat, terutama di tingkat kampung, masih dipercaya sebagai penjaga hubungan sosial dan hubungan masyarakat dengan alam, sekaligus pemutus solusi atas berbagai persoalan yang muncul.

Walaupun kedua pihak masih kerap mengalami dinamika secara internal, gereja dan lembaga adat masih bisa diberi peran yang layak dalam perumusan berbagai prioritas pembangunan yang—kerap disebut—harus sesuai dengan “kontekstual Papua”. Kedua pihak memiliki pemahaman yang mumpuni mengenai kontekstualitas setiap isu bagi Papua dan OAP. Perannya tidak hanya pada perencanaan, tetapi juga dalam pelaksanaan program. Studi ini menemukan bahwa gereja dan lembaga adat mampu menjadi penggerak pengembangan penghidupan bagi OAP.

Aktor lain yang perlu diajak berkolaborasi adalah kalangan akademisi yang berperan mengembangkan inovasi teknologi sederhana yang bisa dioperasikan OAP dan tidak merusak alam. Sementara itu, organisasi nonpemerintah (ornop) bisa berperan membantu pemerintah dalam mengembangkan sistem pengembangan penghidupan atau secara langsung membantu OAP mengidentifikasi berbagai potensi wilayah.

Dalam penanganan pengungsi, pihak gereja, lembaga adat, dan ornop pengusung hak asasi manusia (HAM) perlu dilibatkan. Studi ini menemukan bahwa justru ketiga pihak inilah yang paling siap dan konsisten dalam menangani pengungsi di tengah keterbatasan daya jangkau Pemerintah Pusat maupun pemda akibat rendahnya ketakpercayaan masyarakat OAP.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan

Studi ini menemukan bahwa sistem perlindungan sosial belum efektif menjangkau OAP sebagai kelompok paling rentan sehingga ketangguhan mereka masih sulit terbangun dalam jangka panjang. Ketakpekaan rancangan dan penerapan skema perlindungan sosial terhadap konteks kerentanan yang dihadapi OAP menjadi penyebab utama ketakefektifan tersebut.

Ketangguhan jangka panjang harus dibangun melalui sistem perlindungan sosial komprehensif yang mencakup aspek protektif, preventif, promotif dan transformatif, seperti yang tergambarkan dalam kerangka PSA. Namun, sebagian besar skema perlindungan sosial yang tersedia di Papua bersifat protektif (melalui bansos) dan preventif (melalui jaminan sosial) dengan cakupan yang terbatas dan belum afirmatif terhadap OAP. Sementara itu, skema promotif-transformatif yang diterapkan pemerintah belum mampu memberikan stabilitas pendapatan bagi OAP.

Beberapa penyebab kurang optimalnya skema promotif-transformatif yang diterapkan pemerintah adalah:

- a) skema tersebut tidak terhubung dengan skema perlindungan sosial protektif dan preventif,

- b) rancangan program promotif tidak sesuai dengan kebiasaan dan cara hidup OAP yang cenderung subsisten, dan
- c) skema transformatif—melalui kebijakan proteksionis untuk melindungi OAP dari persaingan takseimbang dengan pekerja non-OAP—diterapkan tanpa penerapan skema promotif yang menyertainya.

OAP yang mengungsi ke Distrik Wamena dan Kabupaten Sorong akibat konflik di daerah asalnya mengalami kerentanan yang tidak hanya terwujud dalam terbatasnya pemenuhan kebutuhan dasar, melainkan juga trauma berkepanjangan akibat ancaman kekerasan dari kedua pihak yang sedang bertikai, yaitu KKB/OPM-TPNPB dan aparat TNI/Polri. Dalam hal ini, pelibatan TNI/Polri dalam pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi menunjukkan ketakpekaan pemerintah terhadap kerentanan OAP. Sementara upaya protektif dan preventif bagi pengungsi korban konflik sangat terbatas, studi ini tidak menemukan satu pun upaya promotif pemerintah, apalagi yang bersifat transformatif. Sebaliknya, komitmen untuk merespons kebutuhan pengungsi OAP lebih besar ditunjukkan oleh pihak gereja dan ornop.

Ketidakmampuan sistem perlindungan sosial untuk membangun ketangguhan OAP dalam jangka panjang membuat OAP kian termarginalkan dalam berbagai aspek kehidupan. Tanpa adanya adaptasi sistem perlindungan sosial yang sesuai dengan konteks kerentanan OAP, amanat UU Otsus Papua untuk melindungi hak dasar OAP dengan prinsip keadilan dan pemerataan tidak akan tercapai. Sebagai akibatnya, ketegangan sosial hingga konflik yang disertai kekerasan akan sulit teratasi.

Rekomendasi Kebijakan

Agar dapat mengatasi kerentanan OAP hingga ke akarnya, semua upaya untuk membangun ketangguhan OAP harus dilakukan secara komprehensif dengan mencakup seluruh aspek pada kerangka PSA. Upaya-upaya tersebut selama ini dilakukan berbagai aktor secara terpisah, tetapi ke depannya semua harus dilakukan secara integratif dalam satu sistem PSA. Untuk itu, diperlukan koordinasi antarsektor dalam pemerintahan dan kolaborasi dengan aktor-aktor nonpemerintah.

Terdapat celah lebar pada upaya perlindungan sosial promotif untuk mengembangkan penghidupan OAP. Agar berdampak transformatif, ada tiga prinsip yang dapat dijadikan panduan dalam penerapan skema promotif, yaitu (i) menekankan pencapaian inkremental, bukan semata-mata percepatan; (ii) bertumpu pada komune dan hubungan kekerabatan; dan (iii) mengelola potensi lokal dengan teknologi tepat guna. Dalam hal ini, terlepas dari segala kekurangannya, RIPPP sudah sejalan dengan prinsip-prinsip tersebut.

RIPPP menyiratkan ambisi pemerintah untuk melakukan percepatan dalam penyelenggaraan pembangunan di Papua. Dalam konteks ini, perlu dilakukan pemilahan paradigma pembangunan. Percepatan pembangunan bisa dilakukan dalam penyediaan sarana dan prasarana kebutuhan dasar hingga tingkat kampung. Sementara itu, penyelenggaraan pengembangan penghidupan perlu diterapkan secara inkremental sesuai dengan tahapan perkembangan penghidupan OAP di masing-masing komune.

Untuk merespons kebutuhan pengungsi akibat konflik, pemerintah perlu menerapkan modifikasi pada program perlindungan protektif yang ada. Setidaknya ada dua bentuk modifikasi skema bantuan sosial yang dapat diterapkan pemerintah, yaitu (i) penyesuaian pada Program JKN dan fleksibilitas persyaratan pada program bansos dan (ii) perluasan cakupan bansos. Dalam hal penyaluran bantuan, pemerintah perlu mengedepankan lembaga agama (gereja), lembaga adat, dan aktor nonpemerintah lainnya. Hal ini diperlukan karena merekalah yang selama ini memberikan perlindungan kepada pengungsi di tengah ketidakpercayaan pengungsi terhadap negara dan ketakutan mereka kepada aparat bersenjata.

Di sisi lain, pengembangan penghidupan dapat dilakukan secara optimal hanya ketika pengungsi kembali ke daerah asal—sebagai bagian dari upaya penanganan pascabencana. Dalam hal ini, tugas dan tanggung jawab utama pemerintah adalah memastikan keamanan pengungsi untuk kembali secara sukarela. Meskipun tugas ini tidak tercakup dalam UU No. 7 Tahun 2012 dan peraturan-peraturan turunannya, pemerintah tetap bertanggung jawab untuk melakukan upaya penghentian konflik sebagai prasyarat agar pengungsi bisa kembali dengan aman.

Rekomendasi Studi Lanjutan

Temuan studi ini perlu ditindaklanjuti dengan studi lanjutan agar dapat menghasilkan rekomendasi kebijakan yang makin solid. Studi lanjutan perlu dilakukan untuk mendalami setidaknya dua aspek. *Pertama* adalah studi untuk menguak hambatan struktural yang menghalangi pemda dalam menjalankan peranannya secara optimal. Mengingat bahwa penyelenggaraan PSA menekankan kolaborasi antarpihak dalam pemerintahan, maka pendalaman dari sisi pemda akan menghasilkan rekomendasi penguatan kondisi-kondisi yang merupakan syarat perlu (*enabling environment*) agar pemda bisa terlibat lebih aktif dalam penyelenggaraan skema PSA bagi OAP. *Kedua* adalah studi yang secara khusus mendalami kerentanan OAP yang menjadi korban konflik bersenjata. Selain harus mencakup aktor-aktor dari berbagai sektor, studi lanjutan juga perlu dilakukan di lebih banyak wilayah agar bisa menangkap keberagaman kerentanan korban. Dengan demikian, studi tersebut akan menghasilkan rekomendasi bentuk skema perlindungan sosial, termasuk mekanisme pelaksanaannya, yang lebih kontekstual dan dapat diterapkan.

I. Pendahuluan

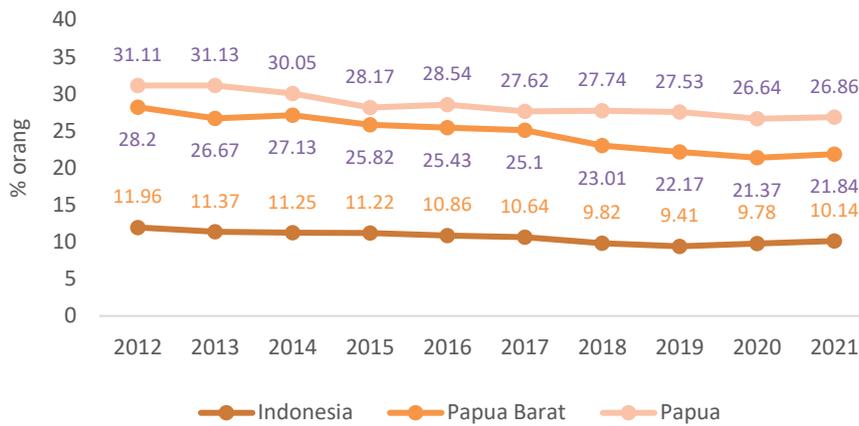
Gagasan perlindungan sosial hadir seiring dengan munculnya kerentanan sosial yang dihadapi suatu masyarakat. Maka dari itu, upaya perlindungan sosial harus berawal dari pemahaman terkait berbagai risiko yang menimbulkan kebutuhan akan perlindungan yang dihadapi kelompok masyarakat. Dalam hal ini, penguatan perlindungan sosial sebagai instrumen kebijakan yang efektif harus dibangun atas dasar bukti yang kuat dan sesuai dengan konteks spesifik wilayah dan kelompok masyarakat tertentu (Darcey, 2004). Bab ini mengulas gambaran makro kerentanan masyarakat di wilayah Papua dan pentingnya menavigasi upaya perlindungan sosial yang sesuai dengan konteks spesifik di sana. Dalam hal ini, konteks kerentanan masyarakat di wilayah Papua tidak dapat terlepas dari dinamika sosial-ekonomi dan politik yang sudah berlangsung setidaknya selama dua dekade terakhir.

1.1 Rendahnya Kualitas Hidup Masyarakat di Wilayah Papua dan Marginalisasi Orang Asli Papua

Pembangunan kualitas hidup masyarakat di wilayah Papua masih relatif tertinggal dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia. Setidaknya dalam tiga tahun terakhir, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua dan Papua Barat selalu menempati urutan terakhir dari 34 provinsi di Indonesia. Ketika skor IPM Indonesia secara nasional mencapai 72,91 pada 2022, skor IPM Provinsi Papua dan Papua Barat secara berurutan berada di angka 61,39 dan 65,89. Tujuan utama pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan masyarakat untuk menikmati umur panjang dan kesehatan serta menjalankan kehidupan yang produktif (UNDP, 1990). Dalam hal ini, IPM menggambarkan bagaimana masyarakat dapat merasakan manfaat pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, dan pendidikan. Di antara tiga aspek tersebut, tingkat pendapatan dan capaian pendidikan di Provinsi Papua berada di urutan terakhir. Sementara itu, dalam hal kesehatan, Provinsi Papua berada di urutan kedua terakhir setelah Provinsi Sulawesi Barat (BPS, 2015).

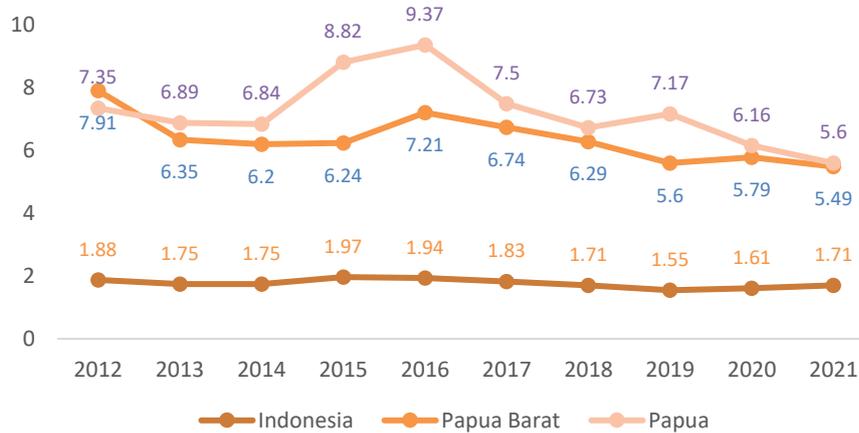
Rendahnya tingkat pendapatan masyarakat di wilayah Papua juga tecermin dari indikator kemiskinan. Meski terdapat penurunan tren tingkat kemiskinan di wilayah ini selama satu dekade terakhir, lebih dari seperlima masyarakat Papua Barat dan lebih dari seperempat masyarakat Papua masih masuk ke dalam kategori miskin. Hal ini terjadi bahkan ketika Indonesia secara nasional sudah mencapai tingkat kemiskinan satu digit pada 2018 dan 2019 (Gambar 1). Tingkat kedalaman dan keparahan kemiskinan di kedua provinsi juga masih sekitar lima kali lebih tinggi daripada tingkat nasional (Gambar 2 dan Gambar 3). Fakta ini menggambarkan bahwa kondisi kesejahteraan masyarakat miskin di wilayah Papua jauh lebih buruk daripada rata-rata masyarakat miskin secara nasional. Selain itu, kesenjangan kesejahteraan antarmasyarakat miskin di wilayah Papua juga lebih lebar daripada di tingkat nasional.

Gambar 1. Persentase Penduduk Miskin (P0) Tahun 2012–2021



Sumber: BPS, 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021

Gambar 2. Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) Tahun 2012–2021



Sumber: BPS, 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021

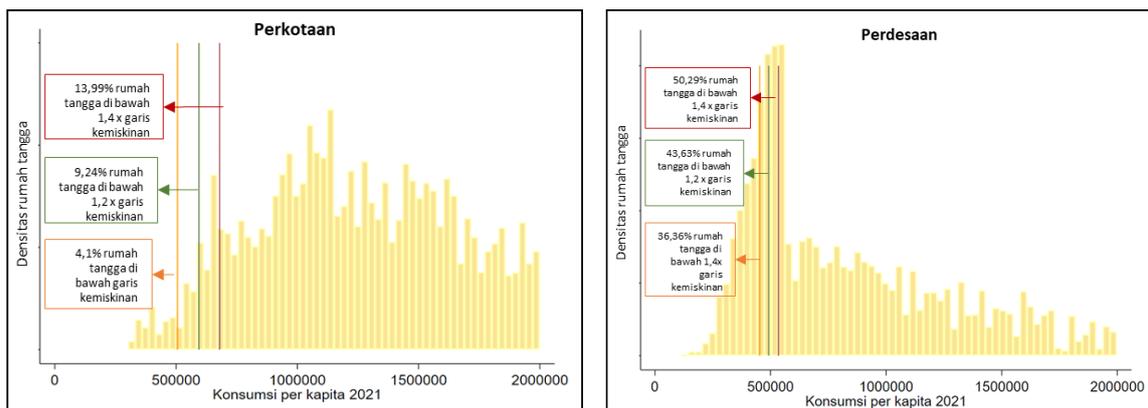
Gambar 3. Indeks Keperahan Kemiskinan (P2) Tahun 2012–2021



Sumber: BPS, 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021

Jika distribusi rumah tangga diamati menurut tingkat kesejahteraannya, terdapat perbedaan pola sebaran antara rumah-rumah tangga di wilayah perkotaan dan perdesaan (Gambar 4). Sementara rumah-rumah tangga di perkotaan lebih terkonsentrasi pada kelompok kesejahteraan menengah, lebih dari separuh rumah tangga di perdesaan berada di sekitar garis kemiskinan (1,4 kali rata-rata garis kemiskinan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat). Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat perdesaan di wilayah Papua lebih rentan jatuh miskin ketika terjadi guncangan daripada mereka yang tinggal di perkotaan.

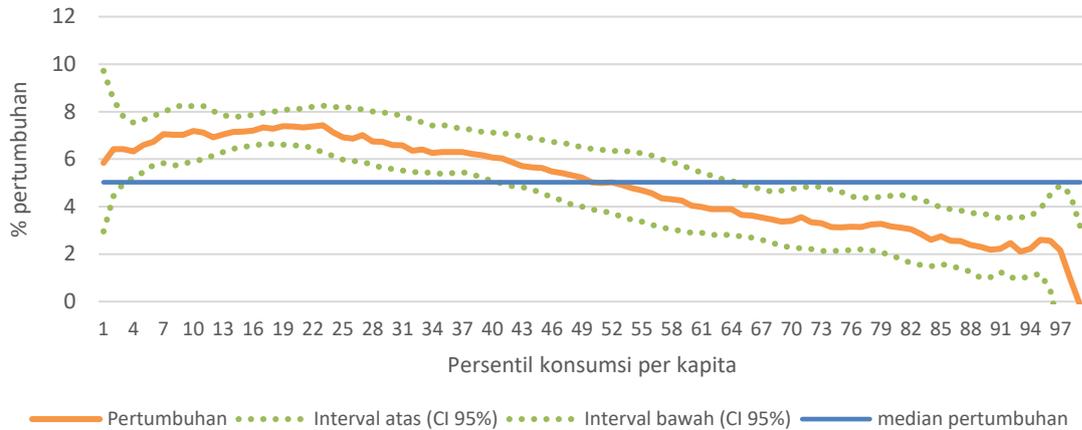
Gambar 4. Kepadatan Jumlah Rumah Tangga Antartingkat Konsumsi Per Kapita di Wilayah Papua Tahun 2021 menurut Perkotaan dan Perdesaan



Sumber: dihitung dari Survei Sosial-Ekonomi Nasional (Susenas) 2021

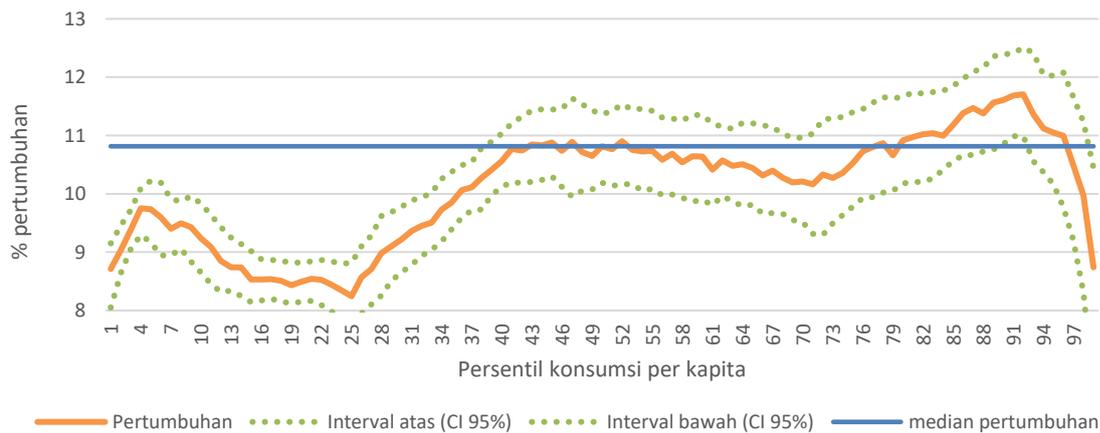
Meski pada 2021 rata-rata tingkat kesejahteraan masyarakat perkotaan di wilayah Papua lebih tinggi daripada di perdesaan, perdesaan di wilayah Papua mengalami pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi daripada perkotaan dalam satu dekade terakhir. Hal ini terjadi salah satunya seiring dengan mulai berkembangnya sektor industri dan jasa di perdesaan. Berdasarkan perhitungan dari Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 2012 dan 2021, sementara proporsi pekerja sektor pertanian di perdesaan mengalami penurunan sebesar 6,96%, proporsi pekerja sektor industri dan jasa masing-masing meningkat sebesar 0,25% dan 7,73%. Namun, tingginya pertumbuhan ekonomi tersebut hanya dinikmati oleh kelompok 20% terkaya di perdesaan (Gambar 6). Di sisi lain, meskipun rata-rata pertumbuhan ekonomi di perkotaan lebih rendah daripada di perdesaan, pertumbuhan ekonomi di perkotaan dapat dikatakan cukup inklusif—kelompok rentan turut menikmati tingkat pertumbuhan yang tinggi (Gambar 5). Ketimpangan antarwilayah serta kesenjangan antarmasyarakat, terutama di perdesaan, mengindikasikan bahwa proses pembangunan di wilayah Papua mengesampingkan kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

Gambar 5. Pertumbuhan Konsumsi Rumah Tangga Perkotaan Antarkelompok Kesejahteraan di Wilayah Papua, 2012–2021



Sumber: dihitung dari Susenas 2012 dan 2021

Gambar 6. Pertumbuhan Konsumsi Rumah Tangga Perdesaan Antarkelompok Kesejahteraan di Wilayah Papua, 2012–2021



Sumber: dihitung dari Susenas 2012 dan 2021

Secara umum, ketimpangan kesejahteraan di wilayah Papua terjadi karena pembangunan di wilayah ini menggunakan paradigma pembangunan modern yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi, tetapi tidak mempertimbangkan aspek-aspek tradisi dan kultural masyarakat indigenos Papua (selanjutnya disebut dengan orang asli Papua [OAP]¹) sebagai masyarakat hukum adat (MHA)². Modernisasi ini tampak dari pembangunan

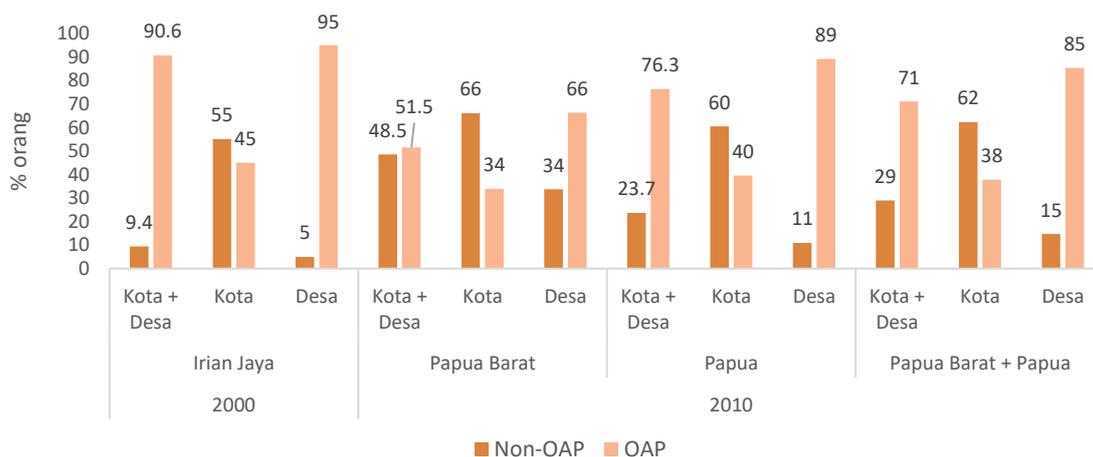
¹Definisi atas OAP didasarkan pada Pasal 1 huruf t Undang-Undang (UU) No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus 2001) yang menyatakan bahwa OAP adalah rumpun ras Melanesia yang terdiri atas suku-suku indigenos di Papua dan/atau orang yang diterima serta diakui sebagai OAP oleh masyarakat adat Papua.

²MHA adalah kelompok masyarakat yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan asal-usul leluhur, hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum (UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup). *Masyarakat adat* secara terminologi dapat dipadankan dengan *indigenous people* yang dipakai secara internasional (Dalidjo, 2021).

infrastruktur yang dilakukan secara masif, seperti infrastruktur transportasi, rumah sakit, sekolah, pasar, perumahan, energi, dan telekomunikasi. Pembangunan infrastruktur tersebut berkaitan erat dengan masuknya investasi swasta dan/atau asing untuk mengekstraksi sumber daya alam (SDA) yang ada di bumi Papua. Tidak hanya di sektor pertambangan, investasi juga semarak di sektor perkebunan, perikanan, dan kehutanan yang sebagian besar berada di perdesaan (McGibbon dan Manning, 2007; N. Sudira *et al.*, 2020). Berkat hal tersebut, pertumbuhan ekonomi di wilayah Papua melaju pesat hingga mencapai 22,2% pada 2009 untuk Provinsi Papua (BPS Provinsi Papua, 2010) dan 28,47% pada 2010 untuk Provinsi Papua Barat (BPS Provinsi Papua Barat, 2010).³ Namun, tanpa mempertimbangkan karakteristik sosial dan budaya MHA, OAP tidak dapat ikut menyokong serta menikmati hasil pertumbuhan ekonomi tersebut.

Pesatnya modernisasi di wilayah Papua tentunya telah menarik tenaga kerja dari luar Papua dengan berbagai karakteristik budaya yang jauh berbeda dari karakteristik OAP. Gelombang migrasi warga non-OAP kian menyudutkan OAP yang memang sudah terpinggirkan sejak adanya kebijakan transmigrasi yang diterapkan Pemerintah Indonesia dari awal 1970-an. Hingga 2000, hampir 800.000 transmigran telah menetap di wilayah Papua. Angka tersebut setara dengan 35% dari jumlah keseluruhan penduduk di wilayah ini (McGibbon dan Alagappa, 2004). Pada 2010, meski proporsi OAP di Provinsi Papua masih sekitar 80%, proporsi OAP dan warga non-OAP di Provinsi Papua Barat sudah hampir seimbang. Sementara itu, jika dipilah berdasarkan wilayah (perdesaan dan perkotaan), tampak bahwa OAP yang tinggal di wilayah perdesaan juga makin terdesak akibat kehadiran warga non-OAP. Pada 2000, proporsi OAP dan warga non-OAP di perkotaan hampir seimbang, sementara di perdesaan masih didominasi OAP. Namun, sepuluh tahun kemudian, sementara proporsi OAP di perkotaan menyusut, proporsi warga non-OAP di desa meningkat tiga kali lipat (Gambar 7).

Gambar 7. Proporsi OAP dan Warga Non-OAP Tahun 2000 dan 2010

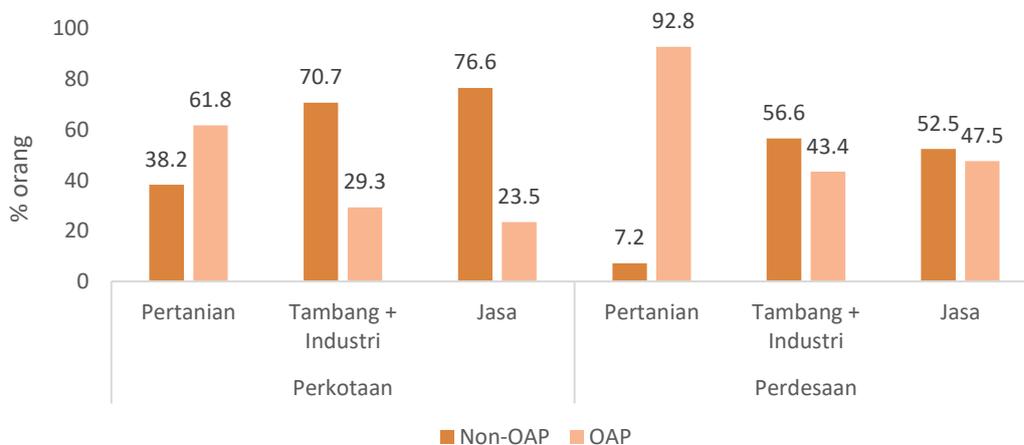


Sumber: proporsi OAP tahun 2000 dari Sensus Penduduk (SP) dalam Elmslie (2017) dan Sugandi (2008); data tahun 2010 dari SP 2010

³Hal ini utamanya disebabkan oleh ledakan harga komoditas (*commodity boom*) pada periode 2001–2012. Fenomena ini adalah terjadi akibat peningkatan harga komoditas-komoditas ekspor SDA, seperti minyak bumi, batu bara, gas alam, karet, dan kelapa sawit.

Perubahan struktur demografis ini kemudian menciptakan ketimpangan kesejahteraan antara OAP dan warga non-OAP. Sektor-sektor pekerjaan dengan nilai tambah tinggi, seperti industri dan jasa, lebih dikuasai warga non-OAP. Lebih dari separuh pekerja sektor-sektor tersebut berada di perkotaan. Sementara itu, OAP tetap mendominasi sektor pertanian yang bernilai tambah rendah dan terkonsentrasi di perdesaan (Gambar 8).⁴ Sebagai ilustrasi, berdasarkan perhitungan dari Sakernas 2021, rata-rata penghasilan pekerja di sektor pertanian di wilayah Papua sembilan kali lebih rendah daripada pekerja di tiga sektor lainnya. Ketimpangan ini akhirnya memicu ketegangan sosial dan bahkan konflik bernuansa kekerasan.

Gambar 8. Prevalensi Sektor Pekerjaan OAP dan Warga Non-OAP Tahun 2010 menurut Wilayah



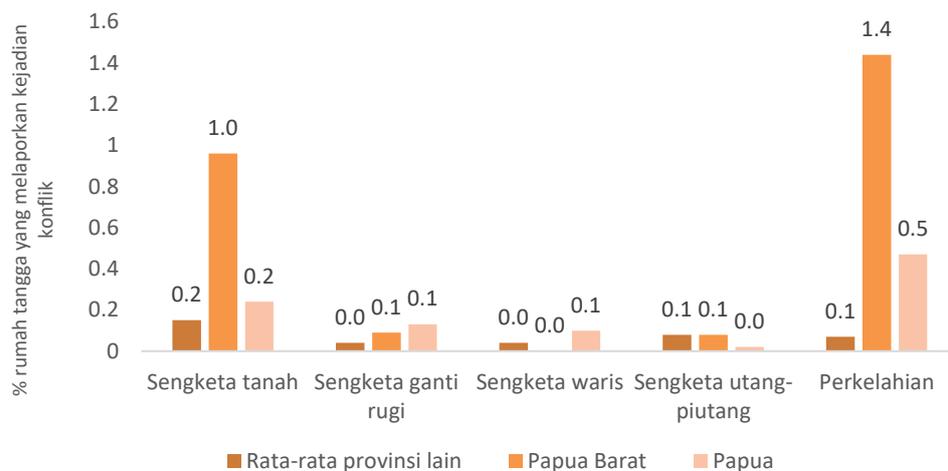
Sumber: dihitung dari SP 2010

Data Susenas Modul Ketahanan Sosial (Hansos) menunjukkan bahwa, pada 2017, rata-rata kejadian konflik yang dilaporkan oleh rumah tangga di Provinsi Papua dan Papua Barat secara signifikan lebih tinggi daripada yang dilaporkan di provinsi-provinsi lain di Indonesia (Gambar 9). Dari semua bentuk konflik yang dilaporkan, bentuk konflik yang paling kerap terjadi adalah perkelahian dan sengketa tanah. Untuk sengketa tanah, misalnya, sebanyak 2.140 rumah tangga (1%) di Papua Barat dan 2.037 rumah tangga (0,2%) Papua melaporkan pernah mengalami sengketa tanah hingga melibatkan aparat penegak hukum.

Tingginya ketegangan sosial atau konflik terkait sengketa lahan salah satunya terjadi karena proyek-proyek pembangunan di wilayah Papua sering kali tidak didahului proses deliberasi. Proses ini meliputi pemetaan batas-batas tanah ulayat beserta MHA yang mendiaminya, berikut dengan penentuan besaran kompensasi dan pengaturan pembagiannya. Ketiadaan proses ini tidak hanya berujung pada konflik antara OAP dan pengusaha-pengusaha proyek, tetapi juga ketegangan sosial di antara anggota masyarakat OAP itu sendiri (N. Sudira *et al.*, 2020).

⁴Berdasarkan perhitungan dari SP 2010, 58% pekerja sektor industri dan pertambangan dan 68% pekerja sektor jasa berada di perkotaan. Sementara itu, 96% pekerja sektor pertanian berada di perdesaan.

Gambar 9. Prevalensi Kejadian Konflik Tahun 2017



Sumber: dihitung dari Susenas Modul Hansos 2017

Catatan: Kejadian konflik mengacu kepada kejadian yang dilaporkan kepada—atau ditangani oleh—lembaga penegak hukum.

Pengakuan dan legitimasi hak ulayat di Papua secara tegas tertuang dalam UU Otsus 2001. Menurut Pasal 38 ayat (2), upaya pemberian kepastian hukum kepada pengusaha yang memanfaatkan SDA di wilayah Papua harus tetap diiringi oleh penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat, dan pengelolaannya pun harus dilakukan secara berkelanjutan. Hal ini krusial karena, sebagai MHA, OAP menganggap tanah ulayat tidak hanya sebagai sumber penghidupan. OAP dan tanah ulayat memiliki hubungan komunalistik religius. Dengan kata lain, tanah ulayat merupakan tanah bersama yang merupakan “pemberian/anugerah” dari suatu kekuatan gaib sehingga semua hak perorangan bersumber dari tanah bersama tersebut (Oloan Sitorus, 2004). Oleh karena itu, sebagaimana diatur oleh Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, pengurusan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah ulayat beserta segala SDA yang terkandung di dalamnya merupakan kewenangan MHA yang mendiami dan tunduk terhadap tatanan hukum adat yang berlaku. Dengan demikian, pembangunan infrastruktur, industrialisasi, serta arus migrasi warga non-OAP yang menyangkut tanah ulayat MHA sepatutnya tunduk kepada hukum adat tersebut.

Meluasnya konflik di Papua juga terjadi seiring dengan menguatnya gerakan untuk melepaskan Papua dari Indonesia. Penetapan status otsus untuk wilayah Papua pada 2001 merupakan buah dari negosiasi politik antara Pemerintah Indonesia dan Papua pada masa reformasi untuk menanggapi persoalan kesenjangan akibat pembangunan, konflik, dan gerakan separatisme (Lele, 2021a). Kendati demikian, konflik bernuansa kekerasan masih marak di wilayah ini. Gugus Tugas Papua (2022) mencatat terdapat 348 kasus tindak kekerasan dari Januari 2010 hingga Maret 2022. Sebagian besar tindak kekerasan tersebut (226 kasus) melibatkan kelompok kriminal bersenjata (KKB)-kelompok separatis bersenjata (KSB) atau Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat (TPNPB)-Organisasi Papua Merdeka (OPM). Aktor tindak kekerasan terbanyak kedua adalah masyarakat (69 kasus), diikuti oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI)/Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) (35 kasus), sementara sisanya (18 kasus) tidak teridentifikasi aktornya. Dalam beberapa kasus yang

melibatkan KKB dan TNI/Polri, konflik bahkan memaksa masyarakat untuk mengungsi. Menurut catatan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), hingga Desember 2022, jumlah pengungsi telah mencapai 60.642 orang, dan 732 jiwa meninggal dunia. Mereka berasal dari setidaknya enam kabupaten, yaitu Pegunungan Bintang, Intan Jaya, Yahukimo, Puncak, Maybrat dan Nduga (Maulidiyanti, 2023). Maraknya kejadian konflik, rendahnya kualitas hidup masyarakat Papua, serta adanya marginalisasi OAP mengindikasikan bahwa penerapan otsus di wilayah Papua selama dua dekade terakhir masih belum efektif.

1.2 Kontrol atas Papua dan Dinamika Pelaksanaan Otsus

Pengesahan status Papua sebagai daerah dengan otsus pada 2001 tidak terlepas dari berbagai peristiwa politik pada masa pemerintahan Presiden Soekarno hingga Presiden Soeharto. Pelaksanaan kebijakan otsus itu sendiri diwarnai dengan dinamika politik hingga berujung pada amandemen UU Otsus pada 2021.

1.2.1 Dari Masa Kolonialisme Belanda hingga Pemerintahan Soeharto: Akar Konflik dan Tarik-Menarik Politik di Papua

Polemik politik di tanah Papua telah dimulai sejak awal masa kemerdekaan Indonesia. Pada 1949, Belanda mengakui kemerdekaan Indonesia dalam Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, tetapi tidak menyertainya dengan pengakuan terhadap Papua Barat⁵ sebagai bagian dari kedaulatan Indonesia. Belanda kukuh mempertahankan klaim atas Papua dengan sejumlah alasan: (i) populasi Papua sedikit, dan mereka sama sekali tidak memiliki kesamaan dengan suku bangsa Melayu; (ii) berbeda dari wilayah lain yang mayoritas penduduknya beragama Islam, Papua didominasi oleh penduduk beragama Kristen sebagai hasil dari misi kristenisasi para misionaris Belanda; dan (iii) Indonesia dinilai tidak kompeten untuk mengurus wilayah dengan kondisi geografis menantang seperti Papua (Smith dan Ng, 2002a). Kontrol Belanda atas Papua juga didasari oleh keinginan untuk membangun "*Tropical Holland*" yang menjadi "tempat pulang" bagi orang-orang Eurasia yang tidak dapat ke Belanda dan untuk membangun pangkalan militer dalam rangka mengintervensi Indonesia (Bone, 1958).

Presiden pertama Indonesia, Soekarno, yang giat menggelorakan semboyan "dari Sabang sampai Merauke" kemudian gencar melakukan perlawanan terhadap Belanda.⁶ Meski negosiasi status politik Papua Barat dalam KMB pada 1949 gagal, Soekarno tetap gigih melakukan perlawanan dengan membawa persoalan Papua ke forum Perserikatan Bangsa-

⁵Laporan ini menggunakan istilah *Papua* dan *Papua Barat* sebagai terminologi yang saat ini berlaku. Dalam sejarahnya, penamaan wilayah tersebut mengalami pergantian sesuai dengan situasi sejarah yang berlangsung pada masa itu, seperti *Irian Barat* dan *Irian Jaya* pada masa awal kemerdekaan Indonesia dan *West Nieuw Guinea* pada masa kolonialisme Belanda.

⁶Semboyan "dari Sabang sampai Merauke" mencerminkan sikap Soekarno dalam memandang keutuhan dan kedaulatan Indonesia yang mencakup wilayah paling ujung Sumatra (Sabang) hingga ujung Papua (Merauke). Seperti yang pernah Soekarno katakan dalam Adams (1965), "Irian Barat adalah sebagian dari tubuh kami. Apakah seseorang akan membiarkan salah satu anggota tubuhnya dipotong begitu saja tanpa membalas sedikit pun?"

Bangsa (PBB) pada 1954, 1955, 1957, dan 1960 (Adams, 1965).⁷ Upaya tersebut rupanya juga menemui jalan buntu sehingga mendorong Soekarno untuk menyerukan Tiga Komando Rakyat (TriKora)⁸ pada 1961 yang menandai awal mula dilancarkannya operasi militer Indonesia di tanah Papua.

Setelah tarik-menarik pengaruh antara Indonesia dan Belanda yang berlangsung cukup lama, pada 1963, Papua secara resmi diserahkan kepada Indonesia. Penyerahan tersebut dilakukan setelah penandatanganan Perjanjian New York pada 1962 yang difasilitasi oleh Amerika Serikat (AS)⁹ melalui United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA) (Anwar *et al.*, 2005a). Keputusan tersebut menimbulkan tanda tanya besar di kalangan OAP, mengingat mereka tidak pernah dilibatkan dalam perundingan yang menyangkut hajat hidup dan masa depan mereka sendiri (Smith dan Ng, 2002b).

Terlebih lagi, pemerintahan Soekarno gencar melakukan kekerasan, intimidasi, dan pembungkaman terhadap ekspresi politik OAP. Berbeda dari Belanda yang berfokus membangun akses pendidikan dan ruang ekspresi politik bagi OAP—salah satunya dengan diperbolehkannya OAP untuk membentuk partai politik dan menyemaikan harapan untuk memerdekakan Papua—Soekarno justru mengekang dan melarang segala aktivitas politik yang dilakukan oleh bumiputra Papua (Ronsumbre dan Huwae, 2022). Perlakuan tersebut menyulut perlawanan rakyat Papua yang ditunjukkan oleh pembentukan OPM pada 1964. Pembentukan OPM ini juga menjadi simbol perjuangan kemerdekaan Papua seiring dengan kesulitan sosial-ekonomi yang mereka hadapi.¹⁰ Alih-alih merespons gerakan separatisme OPM melalui dialog terbuka, rezim Soekarno justru menggunakan pendekatan militeristik yang sarat kekerasan. Selain pelanggaran hak asasi manusia (HAM) berat dalam pembunuhan massal warga sipil Papua di Manokwari¹¹ pada 1965, represi Indonesia terhadap Papua juga dilakukan melalui penembakan oleh Angkatan Udara (AU) pada 1967 yang menewaskan 40 orang (Heidbüchel, 2007).

Ketika pemerintahan Soekarno berakhir pada 1967, Papua memasuki babak baru carut-marut ekonomi-politik dalam cengkeraman rezim Orde Baru. Eksploitasi SDA di Papua dimulai ketika Presiden Soeharto menandatangani kontrak karya dengan perusahaan

⁷Kegigihan Soekarno tidak lepas dari keyakinannya bahwa Papua Barat (West New Guinea) merupakan bagian dari Indonesia. Keyakinan ini didukung oleh sebagian besar pendiri bangsa dalam sidang BPUPKI, kecuali Hatta. Latief (2021) menguraikan pandangan Mohammad Hatta dalam sidang BPUPKI tersebut yang menolak untuk memasukkan Papua Barat ke dalam bagian Indonesia karena alasan etnis dan strategis. Hatta menganggap bahwa bangsa Papua adalah bangsa Melanesia yang berbeda dari kelompok etnis Melayu. Selain itu, klaim atas Papua Barat sebagai bagian dari Indonesia justru akan mengesankan bahwa Indonesia memiliki nafsu imperialistik.

⁸TriKora memuat tiga seruan, yaitu (i) gagalkan pembentukan “negara boneka Papua” buatan kolonial Belanda; (ii) kibarkan Sang Merah Putih di Papua; dan (iii) bersiaplah untuk mobilisasi umum demi mempertahankan kemerdekaan dan kesatuan tanah air dan bangsa.

⁹Campur tangan AS di Papua dinilai sebagai buntut dari ketakutannya terhadap maraknya penyebaran ideologi komunisme di Asia Tenggara, termasuk di Indonesia. Terlebih lagi, pada masa itu, Indonesia memiliki kedekatan hubungan dengan Uni Soviet dalam hal jual beli senjata. Dengan memberikan dukungan terhadap Soekarno, AS berharap dapat meredam penyebaran komunisme di Indonesia.

¹⁰OPM merupakan organisasi politik yang tidak solid dalam satu struktur dan komando. OPM terbagi ke dalam berbagai faksi dengan pemimpin dari latar belakang yang beragam.

¹¹Pada masa awal pembentukan OPM, Manokwari dan pedalaman Arfak menjadi dua wilayah dengan basis pergerakan terkuat.

tambang asal AS, Freeport Sulphur Company, untuk melakukan praktik pertambangan di Grasberg dan Ertsberg pada 1967 (Leith, 2002). Masuknya Freeport dalam percaturan ekonomi-politik di Papua mencerminkan pandangan Soeharto yang relatif terbuka terhadap permodalan asing yang dianggapnya mampu menjadi katalisator pertumbuhan ekonomi nasional.¹² Peristiwa itu juga menjadi penanda perjumpaan pertama OAP dengan rezim ekstraktif yang didukung oleh pemerintahan berwatak sentralistis.

Setelah resmi beroperasi, Freeport mengeksploitasi habis-habisan isi perut bumi Papua. Dari 1980-an hingga 1990-an, Freeport melewati masa kejayaan dengan angka produksi bijih tambang sebesar 18.600 ton per hari. Angka tersebut meningkat menjadi 32.000 ton hingga 52.000 ton per hari pada akhir 1989. Dari awal 2000-an hingga saat ini, Freeport bahkan mampu memproduksi rata-rata 500.000 ton tembaga dan 1,2 juta ton emas per hari (Paharizal dan Yuwono, 2018).

Mulusnya operasi pertambangan yang dilakukan Freeport (dan praktik pertambangan secara umum di Papua) tidak terlepas dari kuatnya dukungan pemerintah melalui penerjunan aparat militer untuk mengamankan bisnis pertambangan (Asfinawati *et al.*, 2018). Sejak Freeport pertama kali beroperasi, kehadirannya telah banyak menggusur tanah ulayat yang sudah lebih dulu ditempati masyarakat adat, salah satunya suku Amungme. Ketika masyarakat pemilik hak ulayat melakukan protes terkait hak-hak dasar mereka yang tidak terpenuhi, Freeport, dengan bantuan aparat militer, justru menanggapi dengan tindakan intimidasi dan pengusiran yang sarat kekerasan (Aderito dan De Soares, 2003). Di area sekitar pertambangan Freeport, marak terjadi aksi penculikan anggota maupun simpatisan OPM, penangkapan orang-orang yang dinilai bersaudara dengan anggota OPM, perusakan dan pembakaran rumah, serta pengintaian dan kekerasan terhadap warga sipil (Paharizal dan Yuwono, 2018b). Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) pada 1969 yang berhasil mengintegrasikan Papua ke dalam wilayah kedaulatan Indonesia juga dinilai sebagai salah satu upaya untuk mengamankan kepentingan bisnis pertambangan (Anwar *et al.*, 2005a).

OAP menganggap bahwa berbagai praktik kekerasan yang dilakukan Pemerintah Indonesia, baik pada masa pemerintahan Soekarno maupun Soeharto, yang disertai dengan pengerukan SDA Papua secara besar-besaran mencerminkan ketakseriusan pemerintah dalam membangun Papua. Hal itu membuat gerakan perlawanan OPM terhadap Indonesia makin agresif, dan narasi untuk memisahkan diri dari Indonesia pun menguat. Hal tersebut juga menjadi salah satu akar konflik¹³ berkepanjangan yang melibatkan Papua dan Indonesia (Widjojo, 2009).

¹²Pada 1967, Soeharto mengesahkan UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA). Keterbukaan Soeharto terhadap permodalan asing berbeda dari pandangan Soekarno yang cenderung menjunjung nasionalisme dan menganggap permodalan asing sebagai bentuk kolonialisme gaya baru. Dalam pidatonya ketika meresmikan tambang tembaga di Freeport pada 1973, Soeharto menyatakan, "Perusahaan ini adalah pelopor PMA di Indonesia. Tuan-Tuan datang ke Indonesia ketika keadaan kami masih sulit pada 1966."

¹³Selain maraknya praktik kekerasan oleh militer Indonesia, konflik di Papua juga berakar dari masalah kegagalan program pembangunan sosial-ekonomi, diskriminasi dan marginalisasi OAP, penghilangan dan pembakaran sumber-sumber pengetahuan tentang Papua, serta sejarah integrasi Papua ke Indonesia yang penuh dengan praktik manipulasi.

1.2.2 Pelaksanaan Otsus: Menegosiasikan Masa Lalu

Keinginan Papua untuk merdeka menemukan momentum ketika rezim otoriter Orde Baru runtuh. Harapan terhadap lahirnya demokratisasi menyeruak di seluruh penjuru negeri. Demokratisasi menciptakan desentralisasi yang mendorong Pemerintah Pusat untuk mendistribusikan kewenangan (*power sharing*) lebih besar kepada pemerintah daerah (pemda) untuk mengatur dirinya sendiri. Momentum itu diambil oleh para aktivis, tokoh agama, dan intelektual prokemerdekaan Papua sebagai peluang untuk menuntut referendum di Papua. Namun, pemerintahan B.J. Habibie dan Abdurrahman Wahid menolak gagasan tersebut dan menggantinya dengan dialog terbuka serta memberikan ruang yang lebih bebas kepada masyarakat Papua untuk mengekspresikan diri—salah satunya melalui simbol-simbol kemerdekaan Papua, seperti bendera Bintang Kejora dan lagu “Hai Tanahku Papua” (Anwar *et al.*, 2005b). Presiden Abdurrahman Wahid kemudian menawarkan status otsus kepada Papua sebagai jalan tengah untuk menegosiasikan “dosa-dosa pemerintah” pada masa silam: pelanggaran HAM dan kegagalan membangun Papua dalam aspek sosial dan ekonomi (Sudira *et al.*, 2020).

Pada 2001, Papua memperoleh status sebagai daerah dengan otsus setelah Pemerintah Indonesia mengesahkan UU Otsus 2001.¹⁴ Pemberian status tersebut merupakan wujud penerapan sistem desentralisasi yang bersifat istimewa bagi Papua, yaitu desentralisasi asimetris yang memberikan keistimewaan politik, fiskal, dan administratif untuk mengatasi kesenjangan akibat pembangunan, konflik, dan gerakan separatisme (Lele, 2021a). Upaya ini juga mencerminkan komitmen pemerintah dalam mempercepat pembangunan di Papua yang relatif tertinggal serta bentuk politik pengakuan (*politics of recognition*) terhadap eksistensi dan unsur dasar OAP (Sudira *et al.*, 2020).

UU Otsus Papua memuat sejumlah keistimewaan, di antaranya terkait sumber-sumber penerimaan khusus bagi Provinsi Papua, pengambilan kebijakan yang lebih otonom bagi Pemda Papua, dan birokrasi yang mengakomodasi representasi OAP. Menurut UU Otsus, Papua memiliki tiga sumber penerimaan khusus, yaitu Dana Otsus, Dana Bagi Hasil (DBH) SDA minyak dan gas bumi, dan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI). Besaran Dana Otsus adalah 2% dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) nasional¹⁵ dan wajib digunakan untuk urusan pendidikan dan kesehatan, sedangkan DBH SDA minyak dan gas bumi¹⁶ sebesar 70% diberikan kepada provinsi selama 25 tahun (dari 2002–2026). Sementara itu, besaran alokasi DTI tidak secara khusus diatur di dalam UU Otsus¹⁷, melainkan ditentukan menurut kesepakatan antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang nominalnya diputuskan berdasarkan kemampuan keuangan negara dan usulan provinsi (KOMPAK, 2021).

Dalam aspek politik, UU Otsus Papua juga menghendaki pemda untuk menentukan kebijakan yang diperuntukkan bagi OAP di semua sektor kehidupan, kecuali urusan

¹⁴Sebagai kerangka kebijakan umum, UU Otsus Papua juga diperluas cakupannya untuk Provinsi Papua Barat melalui pengesahan UU No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah (PP) Pengganti UU No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus bagi Provinsi Papua menjadi UU.

¹⁵Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 2 UU Otsus 2001

¹⁶Pasal 34 ayat (3) huruf b angka 4 dan 5 UU Otsus 2001

¹⁷Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 3 UU Otsus 2001

internasional, pertahanan, kebijakan moneter dan fiskal, dan urusan agama (Sudira *et al.*, 2020). Hal itu diwujudkan dalam penyusunan peraturan daerah khusus (perdasus) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan gubernur dengan pertimbangan Majelis Rakyat Papua (MRP) dan peraturan daerah istimewa (perdasu) oleh DPRP bersama gubernur.¹⁸ Selain itu, Pemerintah Pusat juga merespons masalah represi kultural dan politik terhadap OAP dengan memasukkan klausul pembentukan partai politik lokal dan pengusutan berbagai kasus pelanggaran HAM, terutama yang marak terjadi pada era pemerintahan Presiden Soekarno dan Soeharto (Lele, 2021b). Pemerintah juga mengamanatkan pembentukan MRP yang menjadi simbol kultural OAP dalam ranah politik Papua. Menurut amanat UU Otsus Papua, MRP wajib beranggotakan wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan asli Papua dengan masa keanggotaan lima tahun.¹⁹

Setelah diterapkan selama lebih dari dua dasawarsa, UU Otsus Papua masih jauh panggang dari api. Berdasarkan hasil wawancara dengan akademisi,²⁰ dari sisi Pemerintah Pusat, desentralisasi asimetris di Papua hanyalah ideal di atas kertas. Kenyataannya, desentralisasi masih diimplementasikan secara simetris atau mengasumsikan bahwa kondisi di Papua sama dengan kondisi wilayah lain di Indonesia. Meski UU Otsus Papua memberikan kewenangan yang luas kepada pemda untuk mengatur daerahnya sendiri, banyak usulan peraturan daerah (perda) ditolak Pemerintah Pusat. Narasumber pada wawancara tersebut memberikan contoh tentang peraturan perekrutan guru dan aparatur sipil negara (ASN) yang masih perlu mengacu kepada peraturan induk.

Klausul mendasar dalam UU Otsus Papua, yaitu pembentukan partai politik lokal dan pengusutan masalah pelanggaran HAM, juga tidak benar-benar diterapkan Pemerintah Pusat.²¹ Kegagalan pemerintah dalam membaca kekhasan dan kebutuhan Papua serta ketakkonsistennya dalam menerapkan amanat otsus juga disertai dengan belum tersedianya data terpilah antara OAP dan warga non-OAP yang memadai. Tidak adanya data terpilah yang adekuat menghambat intervensi program pembangunan yang menysasar OAP, sebagaimana diamanatkan dalam UU Otsus Papua.

Dari sisi pemda, kurang optimalnya implementasi otsus disebabkan oleh kapasitas mereka yang belum memadai dalam menjalankan program-program pembangunan dan sistem birokrasi secara umum. Sebagai contoh, banyak ASN di Papua tidak hadir di kantor, bahkan hingga berbulan-bulan lamanya.²² Selain itu, pola kepemimpinan tradisional "*big*

¹⁸Pasal 29 ayat (1) dan (2) UU Otsus 2001

¹⁹Pasal 19 ayat (1) UU Otsus 2001

²⁰wawancara SMERU dengan pakar otonomi khusus Papua dari Universitas Gadjah Mada pada 12 Juli 2022

²¹Sebagai contoh, berbeda dari rakyat Papua, rakyat Aceh diperkenankan untuk membentuk partai politik lokal sebagai wadah ekspresi politik mereka. Sayangnya, hal semacam ini tidak benar-benar diterapkan dalam konteks otsus Papua.

²²Papua baru secara praktis menjalankan konsep birokrasi negara yang formal dan prosedural ketika tergabung dengan Indonesia. Sebelumnya, sistem pemerintahan di Papua didasarkan pada pola kepemimpinan tradisional yang sederhana. Ketika OAP didisiplinkan sebagai birokrat khas negara yang harus mengenakan seragam dan hadir di kantor selama delapan jam, hal tersebut dianggap sebagai sesuatu yang masih asing.

man (orang berwibawa)²³ dalam tradisi politik OAP masih dominan dan dianggap kurang sesuai dengan sistem politik di era kontemporer yang lebih mengedepankan paradigma demokrasi liberal (N. Sudira *et al.*, 2020). Sistem kepemimpinan tersebut melahirkan pemahaman bahwa pejabat pemerintah di Papua harus mampu mendistribusikan kekayaan dan kekuasaan kepada klan mereka sendiri. Praktik “korupsi” dan “penyalahgunaan” wewenang yang berujung pada tidak terserapnya Dana Otsus untuk masyarakat Papua pun marak terjadi.²⁴ Hal itu tampak pada kasus korupsi yang dilakukan oleh Gubernur Papua, Lukas Enembe, yang diduga telah menyebabkan kerugian negara sebesar 1,8 triliun rupiah (BBC, 2022).

Setelah masa berlaku UU Otsus 2001 berakhir pada 2021, Pemerintah Pusat mengesahkan UU No. 2 Tahun 2021 (UU Otsus 2021) sebagai perubahan kedua atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Amandemen UU Otsus 2021 menandai diperpanjangnya penerapan otonomi khusus di Papua untuk periode 2022–2041. Perpanjangan UU Otsus Papua merupakan babak baru penerapan otsus yang sebelumnya diwarnai berbagai tantangan.

1.3 Pentingnya Menavigasi Gagasan Perlindungan Sosial bagi Orang Asli Papua

Perpanjangan status otsus untuk wilayah Papua memberikan harapan peningkatan kualitas hidup OAP sebagai kelompok yang terpinggirkan. UU Otsus 2021 dijabarkan dalam berbagai aturan pelaksana sebagai upaya perbaikan dari implementasi UU Otsus 2001. Berbeda dari otsus fase pertama yang dilaksanakan tanpa rancangan besar pembangunan Papua, pada fase kedua ini, pemerintah menetapkan Rancangan Induk Percepatan Pembangunan Papua (RIPPP) melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 24 Tahun 2023 tentang Rencana Induk Percepatan Pembangunan Papua Tahun 2022–2041. RIPPP diharapkan dapat menjadi pedoman para aktor untuk melaksanakan pembangunan di wilayah Papua serta menjadi standar evaluasi atas capaian pembangunannya. Sebagai bagian dari misi peningkatan kesejahteraan Papua, RIPPP secara khusus mengarahkan kebijakan untuk memperkuat pelaksanaan perlindungan sosial demi mewujudkan kehidupan yang adil dan merata. Guna mencapai tujuan tersebut, sistem perlindungan sosial harus inklusif terhadap kelompok paling rentan. Sistem ini harus diarahkan untuk mengatasi ketimpangan yang terus berlanjut, mencegah dan mengurangi kemiskinan, serta membangun ketangguhan individu maupun kelompok dari risiko mata pencaharian dan kemungkinan guncangan (Davies *et al.*, 2013; ILO, 2018).

²³Kepemimpinan “*big man*” adalah pola kepemimpinan tradisional yang didasarkan pada klan. Sosok “*big man*” sebagai pemimpin klan dinilai mampu memainkan sentimen etnis dan mengalokasikan sumber daya kepada klan dalam rangka mempertahankan patronase politik. Sistem kepemimpinan ini terintegrasi ke dalam sistem demokratisasi dan birokratisasi yang terlihat dari pemilihan pejabat pemerintah yang tidak didasarkan pada kapasitas dan keahliannya, melainkan pada patronase kesukuan.

²⁴Dari perspektif demokrasi liberal, aksi ini dapat dengan mudah diidentifikasi sebagai praktik korupsi. Namun, dalam konteks Papua, aksi ini merupakan bentuk loyalitas dan tanggung jawab kultural pemimpin kepada klan mereka masing-masing. Fenomena tersebut merupakan hal yang jamak ditemukan pada masyarakat Melanesia yang menerapkan sistem kepemimpinan “*big man*”. Mereka tersebar di wilayah Indonesia Timur, Indo-Pasifik, Afrika, dan Amerika Selatan.

Supaya dapat menjangkau OAP dan membangun ketangguhannya secara efektif dan berkelanjutan, sistem perlindungan sosial perlu dirancang agar sensitif terhadap karakteristik OAP sebagai MHA. Dalam hal ini, penghormatan terhadap integritas budaya MHA, termasuk karakteristik penghidupannya, harus ditekankan dan diarusutamakan, baik dalam rancangan skema perlindungan sosial maupun penyalurannya (ILO, 2018). Integritas budaya yang cukup melekat pada OAP adalah karakteristiknya yang komunal untuk bertahan hidup. Sementara itu, kedekatan OAP dengan alam menjadi ciri khas sumber penghidupan mereka. Kegagalan dalam memaknai perlindungan sosial bagi OAP dapat mengakibatkan kebutuhan mereka tidak terpenuhi dan tantangan yang mereka hadapi tidak teratasi dengan baik.

Secara umum, masyarakat di wilayah Papua menghadapi tantangan yang berhubungan dengan berbagai kemungkinan guncangan. Dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia, provinsi-provinsi di wilayah Papua menjadi salah satu dari tiga wilayah dengan tingkat risiko tertinggi dalam hal bencana alam dan bahaya akibat perubahan iklim. Provinsi Papua dan Papua Barat juga memiliki kerentanan tertinggi di Indonesia, baik pada tingkat individu maupun masyarakat (Sett *et al.*, 2022). Selain itu, meluasnya kejadian konflik di Papua telah berujung pada bencana sosial yang mengharuskan masyarakatnya mengungsi ke daerah lain di wilayah Papua. Bagi OAP yang merupakan MHA, dengan hidup di tempat pengungsian, mereka telah melepaskan keterikatan dengan alam dan komune yang selama ini menjadi perlindungan sosial alaminya. Dengan berbagai konflik yang masih terus berlangsung di wilayah Papua, guncangan akibat pandemi koronavirus 2019 (COVID-19) menambah lapisan kerentanan bagi OAP.

Guncangan-guncangan yang terjadi di wilayah Papua berskala luas dan sekaligus berdampak terhadap banyak orang (guncangan kovariat) sehingga mengganggu penghidupan masyarakat hingga dalam jangka panjang (UNDP, 2022). Oleh karena itu, penanganan guncangan kovariat ini berbeda dari guncangan tingkat individu (guncangan idiosinkratik), seperti akibat sakit atau kehilangan pekerjaan, yang dapat diatasi dengan pendekatan sektoral. Dalam hal ini, skema perlindungan sosial untuk menangani guncangan kovariat memerlukan pendekatan multisektoral yang diarahkan untuk membangun ketangguhan masyarakat rentan dalam jangka pendek maupun jangka panjang, dengan tetap mempertimbangkan konteks lokal yang melekat. Guna merumuskan strategi penguatan sistem perlindungan sosial demi kehidupan yang adil dan merata di wilayah Papua sebagaimana diamanatkan dalam RIPP, celah-celah yang ada dalam perlindungan sosial perlu digali untuk menjawab kebutuhan OAP sebagai kelompok yang termarginalkan.

1.4 Cakupan Studi dan Sistematika Laporan

Studi ini bertujuan menganalisis celah perlindungan sosial di wilayah Papua, yakni celah antara yang dibutuhkan oleh kelompok paling rentan (segi permintaan/*demand side*) dan yang sudah disediakan oleh negara (segi penawaran/*supply side*). Dalam menganalisis celah perlindungan sosial tersebut, studi ini berfokus pada OAP sebagai kelompok paling rentan di Papua. Meskipun secara politik OAP sudah menjadi target dalam kebijakan afirmatif, seperti yang tertuang dalam UU Otsus Papua, OAP masih tertinggal secara ekonomi dibandingkan dengan warga non-OAP. Ketimpangan ini secara tidak langsung

telah memicu munculnya berbagai ketegangan sosial yang, jika tidak dikelola dengan baik, dapat berujung pada konflik bernuansa kekerasan. Oleh karena itu, studi ini berfokus pada bencana sosial dalam wujud konflik bernuansa kekerasan sebagai bentuk guncangan dan konteks kerentanan utama bagi OAP. Mengingat konflik tersebut—pada tingkat tertentu—bisa jadi mengharuskan masyarakat untuk mengungsi, studi ini juga memberikan perhatian khusus kepada OAP yang menjadi pengungsi untuk mendalami kerentanannya.

Gambaran studi secara lebih terperinci dijelaskan pada Bab II yang menjabarkan kerangka konseptual serta metodologi yang digunakan untuk mencapai tujuan studi ini. Bagian akhir bab tersebut memaparkan deskripsi umum lokasi studi sebagai konteks analisis pada bab-bab selanjutnya. Hasil analisis kebutuhan OAP (*demand side*) dipaparkan pada Bab III yang didahului dengan penjelasan seputar konteks kerentanan OAP. Sementara itu, pemetaan ketersediaan dan akses OAP terhadap program perlindungan sosial (*supply side*) dapat dilihat pada Bab IV yang dilanjutkan dengan analisis celah (*gap analysis*) skema perlindungan sosial yang diterapkan di wilayah Papua dalam menjawab kebutuhan OAP. Lebih jauh, laporan ini juga menyajikan usulan perluasan skema perlindungan sosial (Bab V) dan peluang penguatan kelembagaan untuk mewujudkan upaya tersebut (Bab VI). Terakhir, laporan ini ditutup dengan kesimpulan dan langkah ke depan (Bab VII).

II. Gambaran Studi

Untuk mencapai tujuan studi, yaitu mengidentifikasi celah pada skema perlindungan sosial yang diterapkan di wilayah Papua, studi ini menggunakan kerangka perlindungan sosial adaptif (PSA) dan pendekatan pengembangan penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood approach/SLA*). Kedua kerangka diaplikasikan melalui kombinasi metode kuantitatif dan kualitatif. Penjelasan lebih lanjut mengenai kerangka konseptual disajikan pada Subbab 2.1, sedangkan metodologi dijabarkan pada Subbab 2.2. Pembahasan bab ini akan diakhiri dengan deskripsi wilayah studi pada Subbab 2.3.

2.1 Kerangka Konseptual

Perlindungan sosial merupakan seperangkat kebijakan dan program yang bertujuan melindungi masyarakat, terutama kelompok paling rentan, dari ancaman kemiskinan dan eksklusi sosial di sepanjang siklus kehidupan mereka (ISPA²⁵, 2016). Perlindungan sosial juga bertujuan mengurangi kemiskinan dan kerentanan, menghindarkan masyarakat dari berbagai risiko, serta meningkatkan kapasitas masyarakat agar mampu melindungi diri dari berbagai hal yang mengancam sumber penghidupan mereka (Ortiz, 2001).

Pada konteks wilayah rentan dan/atau yang terdampak konflik, upaya perlindungan sosial berkaitan erat dengan upaya pembangunan perdamaian. Perlindungan sosial berupaya menggerakkan proses sosial, ekonomi, dan politik demi mendorong pembangunan manusia serta mengatasi kerentanan dan eksklusi sosial. Sementara itu, pembangunan perdamaian merujuk kepada kebijakan, strategi, dan aksi yang bertujuan membangun kapasitas masyarakat untuk menyelesaikan dan mengelola konflik tanpa kekerasan (SOLIDAR, 2015). Dengan kata lain, membangun ketangguhan masyarakat menjadi inti dari upaya perlindungan sosial maupun pembangunan perdamaian.

Dalam kaitannya dengan kerentanan masyarakat akibat risiko konflik, studi ini menggunakan kerangka PSA. Melalui kerangka tersebut, studi ini dapat secara komprehensif memetakan upaya-upaya pemerintah untuk melindungi dan memperkuat ketangguhan OAP dalam mengatasi kerentanan multidimensi yang dialami. Dibandingkan dengan kerangka perlindungan sosial yang konvensional, kerangka PSA mempertimbangkan aspek kerentanan yang lebih luas sehingga bersifat lebih inklusif, serta menjangkau horizon waktu yang lebih panjang sehingga dapat membangun ketangguhan masyarakat dengan lebih kuat. Supaya ketangguhan OAP dapat terbangun dalam jangka panjang, perlindungan sosial harus mampu mengatasi kerentanan hingga ke akarnya. Guna memahami akar kerentanan, studi ini memanfaatkan SLA.

2.1.1 Konsep PSA

Skema perlindungan sosial konvensional cenderung diarahkan untuk memperkuat modal finansial dan modal manusia masyarakat sebagai stimulan untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi negara (Tenzing, 2020). Skema perlindungan sosial juga umum

²⁵Inter-Agency Social Protection Assessments

menjadi instrumen kebijakan terkait penanggulangan kemiskinan dan pembangunan ekonomi. Dalam hal ini, perlindungan sosial berperan untuk membangun kapasitas masyarakat miskin dan rentan dalam mengatasi guncangan individual jangka pendek (seperti melalui program bantuan sosial [bansos]) atau mempersiapkan diri dalam menghadapi guncangan jangka menengah (seperti melalui program jaminan sosial) (Devereux, 2016). Meski bansos (jaring pengaman sosial) untuk masyarakat miskin dan rentan umum diterapkan di negara-negara berkembang sebagai respons terhadap krisis ekonomi, skema perlindungan sosial selama ini tidak dirancang secara khusus untuk mengatasi guncangan kovariat. Berbeda dari guncangan individual yang mengganggu kehidupan hanya pada skala individu atau rumah tangga, guncangan kovariat memiliki dampak luas yang memengaruhi banyak orang. Termasuk di dalam guncangan kovariat adalah bencana alam, bencana nonalam (akibat krisis ekonomi atau krisis kesehatan, seperti pandemi COVID-19), dan bencana sosial akibat konflik (OPM, 2015).

Tidak seperti perlindungan sosial yang konvensional, PSA memang diarahkan untuk membangun ketangguhan masyarakat dalam jangka panjang serta mencakup kerentanan akibat guncangan kovariat, baik yang terjadi saat ini maupun yang berpotensi terjadi di masa depan. Davies *et al.* (2009) mengusung konsep PSA yang mengintegrasikan tiga sektor: perlindungan sosial (*social protection/SP*), pengurangan risiko bencana (*disaster risk reduction/DRR*), dan adaptasi dengan dampak perubahan iklim (*climate change adaptation/CCA*). Menggunakan konsep pengelolaan risiko sosial (*social management risk/SMR*) oleh World Bank (2001), sektor SP dalam kerangka PSA tidak terbatas pada bansos (protektif) dan jaminan sosial (preventif), tetapi juga mencakup intervensi untuk memperluas kesempatan kerja (promotif). Lebih jauh, Devereux dan Sabates-Wheeler (2004) mengusulkan tambahan aspek transformatif di samping aspek protektif, preventif, dan promotif. Tujuannya adalah agar perlindungan sosial juga berperan dalam mengatasi persoalan ketidakadilan dan kerentanan struktural. Dalam hal ini, PSA bahkan diarahkan untuk menjangkau lebih dari kerentanan akibat guncangan kovariat dengan mencakup akar dari kerentanan yang sering kali terstruktur tetapi terabaikan.

Kerangka PSA oleh Davies *et al.* (2009) yang mengintegrasikan sektor SP, DRR, dan CCA serta mengakomodasi keempat fungsi perlindungan sosial disajikan pada Tabel 1. Perlindungan sosial protektif berfungsi untuk mengurangi kerentanan masyarakat dalam jangka pendek akibat bencana (dalam konteks DRR) atau tekanan perubahan iklim, terutama bagi masyarakat dengan kemampuan adaptasi paling rendah (dalam konteks CCA). Fungsi perlindungan sosial preventif adalah menyiapkan masyarakat menghadapi kemungkinan guncangan di kemudian hari. Dalam konteks CCA, hal ini dapat berupa asuransi pertanian berbasis cuaca atau program untuk mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap sumber penghidupan yang rentan terhadap perubahan iklim. Fungsi perlindungan sosial promotif adalah meningkatkan kapabilitas dan sumber penghasilan masyarakat agar mampu bertahan ketika terjadi guncangan atau bahkan mengambil peluang di tengah guncangan. Strategi pengembangan penghidupan, terutama pada aktivitas-aktivitas ekonomi yang tahan bencana atau perubahan iklim, termasuk di dalam skema ini. Namun, ketergantungan masyarakat terhadap sumber penghidupan yang rentan terhadap guncangan sering kali berakar pada masalah struktural, seperti keterbatasan modal finansial atau keterampilan. Permasalahan struktural juga dapat menghalangi mereka dalam meningkatkan kapabilitas dan penghasilan, atau bahkan mengakses bansos dan jaminan sosial sebagai bagian dari skema protektif dan preventif.

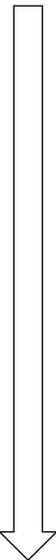
Oleh karena itu, upaya untuk mengatasi diskriminasi dan marginalisasi menjadi kunci dalam membangun ketangguhan masyarakat dalam jangka panjang. Bersama-sama, sistem perlindungan sosial akan mampu membangun kapasitas masyarakat untuk mengatasi dampak dari guncangan (*absorptive/coping capacities*), menyiapkan diri (*anticipatory capacities*), beradaptasi (*adaptive capacities*), serta mentransformasikan kesejahteraannya dalam jangka panjang (*transformative capacities*) (Bowen *et al.*, 2020).

Meski mulanya kerangka PSA hanya digunakan untuk konteks guncangan terkait alam, seiring perkembangannya ia mulai mengakomodasi guncangan kovariat lainnya. Bowen *et al.* (2020) menjelaskan pentingnya PSA sebagai instrumen kebijakan untuk membangun ketangguhan kelompok paling rentan pada konteks guncangan kovariat apa pun, termasuk konflik sosial. Dalam hal ini, penerapan PSA memerlukan kerja sama multisektoral dan antaraktor agar dapat mendukung kapasitas masyarakat dalam menyiapkan diri, menghadapi, dan beradaptasi dengan guncangan kovariat. Oleh karena itu, Bowen *et al.* menekankan pentingnya komitmen kuat dari pemerintah.

Di Indonesia, komitmen pemerintah tecermin dari dimasukkannya PSA ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024 yang salah satu targetnya adalah mewujudkan perlindungan sosial pada korban bencana sosial (Lampiran III Perpres No. 18 Tahun 2020). Tidak berhenti di situ, pemerintah juga sedang mengagendakan transformasi sosial dan meletakkan PSA sebagai fondasinya. Hal ini akan dituangkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045 dan RPJMN 2025–2029. Demi mencapai tujuan tersebut, pemerintah sudah menyiapkan peta jalan (*roadmap*) PSA yang memuat prioritas strategis melalui empat pilar PSA yang diajukan oleh Bowen *et al.* (2020). Empat pilar tersebut adalah:

- a) pengaturan kelembagaan dan kemitraan, yakni untuk memperkuat kapasitas kelembagaan serta mempererat koordinasi antaraktor pemerintah dan kerja sama antara aktor pemerintah dan nonpemerintah;
- b) program dan sistem penyaluran, yakni untuk memperluas, menyelaraskan, serta menghubungkan program dan intervensi terkait PSA;
- c) data dan informasi, yakni untuk menghasilkan serta menggunakan data dan informasi yang memenuhi standar kualitas yang disepakati guna mendukung semua tahapan implementasi PSA; dan
- d) pembiayaan, yakni untuk mengembangkan dan menerapkan mekanisme pembiayaan yang memadai, tepat waktu, dan berkelanjutan untuk PSA (Bappenas dan GIZ, 2021).

Tabel 1. Integrasi CCA dan DRR dalam Kerangka PSA

Jangka Waktu	Kategori Perlindungan Sosial	Instrumen Perlindungan Sosial	Manfaat CCA dan DRR
 Jangka pendek	Protektif (strategi penanggulangan)	<ul style="list-style-type: none"> • Perlindungan layanan sosial • Bansos dasar (pangan/tunai) • Skema pensiun • Program pekerjaan umum 	Melindungi kelompok paling rentan dengan tingkat kapasitas adaptif yang rendah dari risiko perubahan iklim
	Preventif (strategi penanggulangan)	<ul style="list-style-type: none"> • Jaminan sosial • Diversifikasi penghidupan 	Mencegah strategi penanggulangan yang merusak sebagai akibat dari risiko penghidupan yang bergantung pada cuaca
	Promotif (membangun kapasitas adaptif)	<ul style="list-style-type: none"> • Akses kredit • Perlindungan aset • Akses ke sumber daya milik bersama • Program pekerjaan umum 	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan ketangguhan melalui diversifikasi penghidupan dan keamanan untuk bertahan dari guncangan terkait iklim • Meningkatkan peluang yang muncul akibat perubahan iklim
Jangka panjang	Transformatif (membangun kapasitas adaptif)	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan pemenuhan hak minoritas • Upaya antidiskriminasi • Dana sosial 	Mengubah relasi sosial untuk mengatasi diskriminasi yang menyebabkan kerentanan sosial dan politik

Sumber: diambil dari Davies et al. (2009)

Dalam kaitannya dengan konflik sosial, sektor CCA dalam kerangka integrasi tiga sektor PSA oleh Davies *et al.* (2009) tentunya tidak relevan untuk digunakan. Sementara itu, sektor DRR yang terintegrasi dengan sektor SP dapat diterapkan. Integrasi dua sektor ini juga digunakan dalam sistem perlindungan sosial yang responsif terhadap guncangan (*shock responsive social protection/SRSP*) (O'Brien *et al.*, 2018). SRSP berupaya mengintegrasikan aksi kemanusiaan untuk merespons konflik—sebagai bagian dari DRR—ke dalam sistem perlindungan sosial. Dengan demikian, skema perlindungan sosial akan lebih responsif dan adaptif terhadap risiko kebencanaan (Longhurst dan Slater, 2020). Namun, SRSP lebih mengarah kepada membangun kemampuan absorptif masyarakat ketika terjadi bencana melalui pemberian bantuan jangka pendek untuk mengurangi dampak buruk bencana. Sementara itu, PSA memiliki arah yang lebih jauh, yaitu meningkatkan kemampuan adaptif (yang berpotensi transformatif) dalam jangka panjang (Tenzing, 2020).

Untuk memastikan terbangunnya ketangguhan masyarakat dalam jangka panjang, perlindungan sosial harus mencakup fungsi protektif, preventif, promotif, dan transformatif, sebagaimana dirumuskan oleh Devereux dan Sabates-Wheeler (2004) dan Davies *et al.* (2009). Empat fungsi perlindungan sosial tersebut menjadi kerangka kunci

dalam melakukan analisis celah perlindungan sosial di wilayah Papua (Bab IV). Sementara itu, untuk merumuskan usulan perluasan skema perlindungan sosial bagi OAP, studi ini menggunakan kerangka empat pilar PSA oleh Bowen *et al.* (2020) yang juga sudah diadopsi oleh pemerintah dalam peta jalan PSA. Meski demikian, studi ini lebih menitikberatkan pada pilar program dan sistem penyaluran (Bab V) serta kelembagaan dan kemitraan (Bab VI).

2.1.2 Pendekatan Pengembangan Penghidupan Berkelanjutan

Untuk melengkapi kerangka PSA dalam mengidentifikasi celah pada sistem perlindungan sosial di wilayah Papua, studi ini juga menggunakan SLA. Seperti halnya PSA, SLA melihat suatu individu/kelompok²⁶ dalam konteks kerentanannya (termasuk akibat guncangan). Selain itu, Davies *et al.* (2013) sendiri mengutarakan bahwa PSA dapat dikatakan sebagai turunan dari SLA. Lebih dari itu, kerangka SLA menyediakan instrumen analisis untuk mengupas faktor-faktor struktural pada masyarakat yang sering kali terabaikan. Di satu sisi, faktor sosial, institusional, dan pengaturan di lingkungan sekitar dapat menjadi penghambat bagi masyarakat, bahkan menjadi akar dari kerentanannya. Di sisi lain, faktor-faktor tersebut juga dapat memfasilitasi masyarakat untuk mentransformasikan modal penghidupan demi mencapai tujuan penghidupan yang diharapkan. Dengan mengidentifikasi faktor-faktor struktural menggunakan SLA, studi ini diharapkan dapat mengartikulasikan wujud transformatif dari PSA yang diperlukan OAP.

Secara lebih spesifik, terdapat lima komponen dalam kerangka SLA: (i) konteks kerentanan, (ii) modal penghidupan, (iii) struktur dan proses, (iv) strategi penghidupan, dan (v) capaian penghidupan (Gambar 10). Konteks kerentanan akan secara langsung memengaruhi penguasaan modal penghidupan masyarakat dan secara tidak langsung dapat menentukan strategi penghidupan dan capaian penghidupannya.

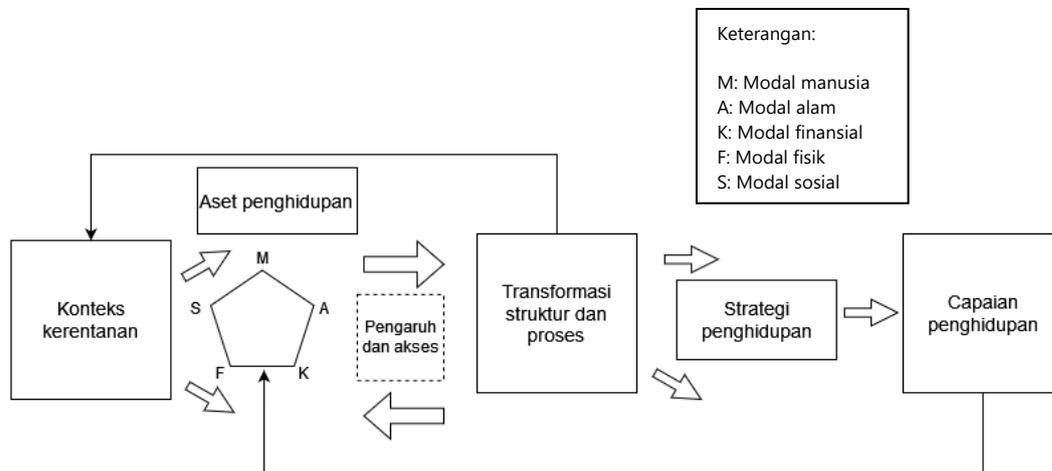
Terdapat beberapa bentuk faktor eksternal yang dapat menjadi konteks kerentanan bagi masyarakat, yaitu guncangan (*shock*), tren (*trend*), dan pola musiman (*seasonality*). Guncangan dapat meliputi bencana alam, konflik kekerasan, krisis ekonomi, krisis kesehatan, atau kejadian lain yang dapat secara langsung merusak modal penghidupan masyarakat. Sementara itu, tren mencakup kecenderungan perubahan penduduk, kecenderungan terjadinya ketegangan sosial, atau kecenderungan lain yang pada kasus-kasus tertentu turut memengaruhi strategi penghidupan seseorang. Pola musiman dapat terjadi sebagai dampak perubahan iklim, seperti perubahan harga, produksi, kesempatan kerja, atau muncul sebagai bentuk lain yang makin mempersulit upaya masyarakat mewujudkan capaian penghidupan.

Modal penghidupan terdiri atas modal manusia, modal alam, modal finansial, modal sosial, dan modal fisik. Makin besar modal penghidupan yang dikuasai, makin mungkin suatu masyarakat dapat memengaruhi struktur dan proses. Termasuk di dalam aspek struktur adalah berbagai aktor yang berperan bagi masyarakat, baik aktor pemerintah maupun nonpemerintah. Sementara itu, aspek proses menjelaskan berbagai mekanisme formal atau informal dalam hubungan antara masyarakat dan berbagai aktor tersebut,

²⁶Kerangka SLA dapat diterapkan untuk menganalisis penghidupan suatu individu, rumah tangga, komunitas (sekelompok orang), atau masyarakat yang lebih luas. Dalam pembahasan tentang SLA selanjutnya, studi ini akan menggunakan istilah *masyarakat*.

seperti kebijakan dan regulasi pemerintah, hukum adat, norma, kepercayaan, kesepakatan sosial, dan sebagainya.

Gambar 10. Kerangka SLA



Sumber: DFID (1999)

Tidak hanya dapat dipengaruhi oleh modal penghidupan, struktur dan proses pun dapat menentukan akses masyarakat ke modal penghidupannya. Struktur dan proses juga dapat memengaruhi modal penghidupan, yakni melalui intervensi untuk mengubah konteks kerentanan yang kemudian tercermin dalam modal penghidupannya. Lebih dari itu, struktur dan proses dapat memfasilitasi maupun membatasi masyarakat dalam meramu modal menjadi strategi penghidupan untuk mewujudkan capaian penghidupan yang diharapkan. Hasil strategi penghidupan tersebut akan kembali tercermin dalam modal penghidupannya (DFID, 1999). Siklus antarkomponen pada kerangka SLA ini menggambarkan bahwa struktur dan proses merupakan pisau bermata dua. Ia akan berdampak positif kepada masyarakat sebagai faktor transformasi atau secara langsung mengintervensi konteks kerentanannya. Sebaliknya, struktur dan proses juga dapat menghambat masyarakat dalam memperkuat ketangguhan dirinya dengan membatasi penguasaan modal penghidupannya. Dengan kata lain, hambatan dalam struktur dan proses tersebut juga dapat menjadi konteks kerentanan tersendiri bagi masyarakat.

Berbagai instrumen kebijakan/program PSA termasuk di dalam komponen proses pada kerangka SLA. PSA diharapkan dapat membangun ketangguhan masyarakat di tengah kemungkinan guncangan melalui dua cara: (i) membuka/memperlancar akses masyarakat ke modal penghidupan secara langsung; dan (ii) memfasilitasi masyarakat dalam meramu modal penghidupan yang dimiliki untuk dijadikan strategi yang efektif guna meningkatkan capaian penghidupan yang diharapkan sehingga secara tidak langsung memperkuat modal penghidupan masyarakat.

Untuk memastikan efek transformatifnya, PSA harus diterapkan dengan memperhatikan struktur dan proses yang tengah berlangsung pada masyarakat. Di satu sisi, PSA dapat berkolaborasi dengan aktor-aktor yang diidentifikasi berperan bagi masyarakat. Di sisi lain, PSA harus bernegosiasi dengan aktor-aktor atau proses-proses yang selama ini mengganggu akumulasi modal penghidupan masyarakat atau menghambat keefektifan

strategi penghidupan masyarakat. Dengan demikian, PSA tidak akan melanggengkan ketimpangan struktural yang meningkatkan risiko kerentanan masyarakat. Pada konteks konflik sosial di wilayah Papua, pemahaman terkait struktur dan proses ini menjadi krusial agar PSA juga dapat memengaruhi aspek kerentanan secara langsung. Dengan memetakan aktor-aktor yang terlibat dalam penanganan konflik, PSA dapat berperan sebagai instrumen pembangunan perdamaian untuk menghentikan konflik yang sedang berlangsung. Selain itu, dengan mengidentifikasi proses-proses sosial yang menjadi akar dari konflik sosial, PSA dapat turut mencegah terjadinya konflik sosial atau menghindarkan masyarakat dari risiko-risiko konflik sosial di masa depan.

2.2 Tahapan Studi dan Metodologi Penelitian

Studi ini terdiri atas studi pendahuluan dan studi pendalaman. Studi pendahuluan dilakukan untuk memahami gambaran umum kerentanan masyarakat di wilayah Papua serta memetakan ketersediaan dan akses masyarakat terhadap berbagai program perlindungan sosial dalam kerangka PSA. Berdasarkan studi pendahuluan ini, kelompok paling rentan pada masyarakat di wilayah Papua dapat teridentifikasi. Hasil studi pendahuluan juga menjadi dasar penyusunan desain dan instrumen pengumpulan data untuk studi pendalaman.

Studi pendahuluan dilakukan dari Mei–Agustus 2022, sedangkan studi pendalaman dilakukan dari September–Februari 2023. Tahap-tahap studi pendalaman ini meliputi (i) penyusunan desain dan instrumen untuk pengumpulan data primer (1 September–24 Oktober 2022); (ii) pengumpulan data primer di wilayah Papua (25 Oktober–13 November 2022); dan (iii) analisis data primer (14 November 2022–28 Februari 2023).

Agar dapat menganalisis celah perlindungan sosial antara sisi penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*) secara komprehensif, studi ini mengombinasikan metodologi kuantitatif dengan metodologi kualitatif. Metodologi kuantitatif digunakan pada tahap studi pendahuluan, sementara studi kualitatif dilakukan baik pada tahap studi pendahuluan maupun pendalaman.

2.2.1 Metodologi Kuantitatif

Pendekatan kuantitatif digunakan dalam studi pendahuluan untuk mengidentifikasi kelompok paling rentan pada masyarakat di wilayah Papua. Untuk melakukan hal ini, tim peneliti menggunakan teknik analisis deskriptif yang mencakup analisis karakteristik kelompok rentan, capaian penghidupannya dalam berbagai dimensi, serta aksesnya terhadap perlindungan sosial di wilayah Papua. Analisis kuantitatif juga digunakan dalam pemilihan lokasi studi.

Analisis kuantitatif diterapkan dengan memanfaatkan data sekunder yang mencakup data Potensi Desa (Podes), Susenas, Survei Aspek Kehidupan Rumah Tangga Indonesia-Wilayah Timur (Sakerti-Wilayah Timur), dan SP. Data Podes digunakan untuk menganalisis kondisi desa, sementara ketiga data lainnya digunakan untuk menganalisis kondisi individu dan rumah tangga. Di antara keempat sumber data, hanya Susenas dan Podes yang dipublikasikan setiap tahun oleh Badan Pusat Statistik (BPS) sehingga analisis pada studi ini dapat dilakukan menggunakan data termutakhir. Sebaliknya, Sakerti-Wilayah Timur

dipublikasikan oleh RAND dan SurveyMeter hanya sekali, yaitu pada 2012. Sementara itu, SP dipublikasikan BPS setiap sepuluh tahun, tetapi data terbaru yang dapat diakses adalah SP 2010. Meski demikian, Sakerti-Wilayah Timur dan SP tetap digunakan pada studi ini karena hanya dari kedua sumber data tersebut dapat dilakukan analisis dengan memisahkan OAP dan warga non-OAP secara tepat.

Dalam melakukan analisis antara OAP dan warga non-OAP, OAP didefinisikan sebagai orang dengan suku yang termasuk dalam rumpun ras Melanesia yang terdiri atas suku-suku indigenos di Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai OAP oleh masyarakat adat Papua (Pasal 1 huruf t UU Otsus 2001). Di antara suku-suku indigenos tersebut adalah suku Dani, suku Mee, suku Lani, suku Biak Numfor, dan suku Mey Brat. Pada data Sakerti-Wilayah Timur dan SP, jenis suku yang dimaksud merujuk kepada pengakuan masing-masing responden, alih-alih suku dari salah satu atau kedua orang tuanya. Sementara itu, karena informasi suku responden tidak tersedia pada data Susenas, analisis OAP yang bersumber dari data Susenas dilakukan dengan penyesuaian. Seorang individu didefinisikan sebagai OAP apabila ibu kandungnya lahir di wilayah Papua, dan ia sendiri lahir di wilayah Papua. Apabila ibu kandung dari individu tersebut tidak berada dalam rumah tangga yang sama sehingga tidak diketahui tempat lahir ibunya, ia didefinisikan sebagai OAP jika lahir di wilayah Papua. Penggunaan data Susenas untuk analisis OAP dan warga non-OAP hanya dilakukan untuk kebutuhan pemilihan lokasi studi.

2.2.2 Metodologi Kualitatif

Pada tahap studi pendahuluan, tujuan pendekatan kualitatif adalah untuk (i) memahami konteks serta dinamika sosial, budaya, dan politik di wilayah Papua; (ii) mengidentifikasi kelompok rentan dan konteks kerentanan masyarakat Papua, beserta aspek-aspek struktur dan proses yang memengaruhi kerentanan tersebut; dan (iii) mengeksplorasi wilayah di Papua dengan kerentanan yang tinggi sebagai pertimbangan dalam menentukan lokasi studi pendalaman. Pendekatan kualitatif dilakukan melalui kajian literatur dan regulasi serta wawancara dengan akademisi, kementerian/lembaga Pemerintah Pusat, dan institusi nonpemerintah. Narasumber-narasumber kunci pada wawancara studi pendahuluan adalah sebagai berikut.

Tabel 2. Narasumber Studi Pendahuluan

Instansi	Topik Wawancara
Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN)	Dinamika politik dan kerawanan sosial di Papua
Universitas Indonesia (UI)	Relasi negara, masyarakat, dan industri ekstraktif; konflik sosial
Direktorat Penanggulangan Kemiskinan dan Kesejahteraan Sosial, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)	Pengembangan sistem PSA
Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK)	Program Bangga Papua; aspek kesetaraan gender dan inklusi sosial (GESI) dalam program perlindungan sosial di Papua
Gugus Tugas Papua, Universitas Gadjah Mada (UGM)	Otonomi khusus, konflik, dan pemekaran
Kementerian Sosial (Kemensos)	Program Komunitas Adat Terpencil (KAT) di Papua
Universitas Cenderawasih	Konflik, ketegangan sosial, dan penghidupan masyarakat Papua
Direktorat Regional III, Bappenas	Otonomi khusus, program pembangunan di Papua, Badan Pengarah Percepatan Otonomi Khusus Papua (BP3OKP), dan RIPPP

Sumber: Tim peneliti SMERU

Hasil studi pendahuluan (termasuk hasil analisis kuantitatif) kemudian didalami melalui pengumpulan data primer secara kualitatif di dua lokasi studi di wilayah Papua, yaitu Kabupaten Jayawijaya di Provinsi Papua dan Kabupaten Sorong di Provinsi Papua Barat. Kedua kabupaten dipilih berdasarkan kriteria-kriteria umum, seperti topografi wilayah, tingkat kemiskinan dan ketimpangan, serta kejadian konflik (termasuk keberadaan pengungsi dari wilayah lain yang terdampak oleh konflik bersenjata). Dalam hal ini, terdapat pengungsi di Kabupaten Jayawijaya sebagai korban konflik bersenjata di Kabupaten Nduga. Sementara itu, di Kabupaten Sorong, terdapat pengungsi yang mencari perlindungan dari konflik bersenjata di Kabupaten Maybrat (lihat Subbab 2.3).

Mengingat hasil studi pendahuluan menunjukkan bahwa OAP merupakan kelompok yang lebih rentan dibandingkan dengan warga non-OAP, selain menggunakan kriteria-kriteria umum tersebut, pemilihan kabupaten studi juga didasarkan pada dua kriteria khusus: (i) distribusi OAP dan warga non-OAP; dan (ii) perbandingan antara kondisi kesejahteraan OAP dan warga non-OAP pada beberapa dimensi.

Di masing-masing kabupaten, satu distrik²⁷ dipilih sebagai lokasi studi dengan kriteria yang sedapat mungkin mewakili karakteristik kabupaten. Di masing-masing distrik, dua kampung²⁸ (setingkat desa) dipilih untuk mendapatkan informan pengumpulan data.

²⁷Di wilayah Papua, wilayah setingkat dengan kecamatan disebut sebagai *distrik*.

²⁸Di wilayah Papua, wilayah setingkat dengan desa disebut sebagai *kampung*. Lokasi studi setingkat desa tersebut secara administratif dapat berbentuk kelurahan atau desa.

Kampung-kampung yang dipilih sebisa mungkin mewakili karakteristik distrik. Sebagai catatan, karena studi ini juga melihat kondisi pengungsi, pengumpulan data dari informan pengungsi tidak terbatas pada kampung atau distrik studi, asalkan masih berada di dalam wilayah kabupaten studi.

Pengumpulan data primer di kedua kabupaten studi dilakukan melalui diskusi kelompok terfokus (FGD) serta wawancara kelompok dan wawancara mendalam. Seluruh proses pengumpulan data di tingkat masyarakat dilakukan secara terpisah antara kelompok perempuan dan laki-laki untuk menangkap dinamika pengalaman serta pandangan masing-masing kelompok terhadap (i) kondisi kerentanan, (ii) modal dan strategi penghidupan, (iii) akses ke program perlindungan sosial, dan (iv) peran berbagai aktor dalam penghidupan masyarakat kampung. Secara keseluruhan, pengumpulan data primer mencakup 4 FGD, 1 wawancara kelompok, dan 23 wawancara mendalam di Kabupaten Sorong, serta 4 FGD, 4 wawancara kelompok, dan 18 wawancara mendalam di Kabupaten Jayawijaya.

FGD dilakukan dengan warga masyarakat OAP di masing-masing kampung. Peserta FGD bukan berasal dari kelompok elite kampung dan diupayakan mewakili berbagai suku/subsuku di kampung-kampung tersebut. Tujuan FGD adalah mendapatkan gambaran pada tingkat kampung terkait modal penghidupan dan peranan aktor (struktur pemerintah dan nonpemerintah dalam penghidupan masyarakat kampung).

Wawancara kelompok dilakukan dengan kelompok OAP pengungsi yang berada di wilayah studi. Tujuannya adalah memperoleh gambaran kerentanan dan modal penghidupan serta akses ke program perlindungan sosial. Identifikasi kelompok OAP pengungsi didapatkan dari hasil wawancara dengan tokoh adat, gereja, dan organisasi nonpemerintah (ornop) setempat. Tokoh adat dan gereja juga memfasilitasi atau bahkan mendampingi pelaksanaan wawancara kelompok dengan OAP pengungsi. Pelibatan pihak adat dan gereja sebagai titik masuk ke kelompok pengungsi bertujuan memudahkan tim peneliti dalam mendapatkan kepercayaan awal dari pihak pengungsi. Dalam kondisi tertentu, tokoh adat turut terlibat sebagai penerjemah lokal yang menjembatani komunikasi peneliti dengan OAP pengungsi.

Wawancara mendalam dilakukan untuk mendalami bentuk, proses, dan cakupan kebijakan atau program perlindungan sosial yang tersedia di wilayah studi. Dalam hal ini, informan kunci mencakup aktor-aktor pemerintah dan nonpemerintah. Aktor pemerintah terdiri atas pemerintah provinsi (pemprov) (khusus provinsi Papua), pemerintah kabupaten (pemkab), pemerintah kampung, serta BP Migas yang beroperasi di Kabupaten Sorong. Namun, dalam kaitannya dengan kejadian konflik bersenjata, studi ini tidak mencakup wawancara dengan pemkab yang secara langsung terdampak konflik, melainkan dengan pemerintah tempat pengungsi berada. Sementara itu, aktor-aktor nonpemerintah terdiri atas ornop, fasilitator program, akademisi, dan tokoh adat. Wawancara mendalam juga dilakukan untuk mendalami kerentanan, strategi penghidupan, serta peran berbagai program atau aktor (struktur dan proses) dalam mengatasi kerentanan masyarakat. Kegiatan ini dilakukan dengan informan OAP (termasuk pengungsi untuk lokasi studi di Sorong) dan non-OAP.

OAP nonpengungsi yang diwawancarai merupakan warga yang bertempat tinggal di kampung lokasi studi. Pemilihan informan dilakukan sepenuhnya oleh tim peneliti di lapangan dengan mempertimbangkan variasi jenis pekerjaan dan area domisili (misalnya, berbeda dusun/rukun warga [RW]). Sementara itu, identifikasi informan OAP pengungsi di Sorong dilakukan berdasarkan hasil wawancara dan konsultasi dengan tokoh gereja yang juga bertugas melakukan pendampingan kepada para pengungsi. Seperti halnya pada wawancara kelompok dengan OAP pengungsi, pihak gereja memfasilitasi tim peneliti untuk mendatangi tempat tinggal OAP pengungsi dan mewawancarai mereka.

Secara khusus, terkait penanganan pengungsi di kedua wilayah studi, informasi tentang peranan Pemda Nduga dan Maybrat serta aktor lain diperoleh dari pengakuan pengungsi serta pemda dan informan lainnya di wilayah studi. Oleh karena itu, metodologi studi ini juga mencakup teknik penelusuran media untuk mengisi kekosongan informasi dari sisi pemda wilayah yang sedang mengalami konflik.

2.3 Profil Wilayah Studi

Pengumpulan data primer pada studi kualitatif dilakukan di dua lokasi di wilayah Papua. Untuk Provinsi Papua, studi kualitatif dilakukan di Distrik Wamena, Kabupaten Jayawijaya. Di distrik ini, pengumpulan data dilakukan di Kampung A1 dan Kampung A2. Untuk Provinsi Papua Barat, studi dilakukan di Distrik Makbon di Kabupaten Sorong. Di distrik ini, pengumpulan data dilakukan di Kampung B1 dan Kampung B2. Berhubung tidak ditemukan pengungsi di distrik lokasi studi, pengumpulan informasi dari pengungsi dilakukan di distrik lain yang masih berada di dalam wilayah kabupaten yang sama. Penjelasan lebih lanjut mengenai profil wilayah Kabupaten Jayawijaya dan Kabupaten Sorong akan dipaparkan pada dua bagian selanjutnya.

2.3.1 Kabupaten Jayawijaya

Kabupaten Jayawijaya merupakan bagian dari wilayah adat La Pago yang membentang di kawasan pegunungan belahan timur Papua. Wilayah adat La Pago meliputi sepuluh daerah administratif, yaitu Kabupaten Jayawijaya, Nduga, Lanny Jaya, Mamberamo Tengah, Tolikara, Yalimo, Pegunungan Bintang, Yahukimo, Puncak, dan Puncak Jaya. Dalam pemekaran yang ditetapkan pada Juni 2022 lalu, semua wilayah tersebut dipisahkan dari Provinsi Papua menjadi Provinsi Papua Pegunungan, kecuali Kabupaten Puncak dan Puncak Jaya yang dimasukkan ke dalam Provinsi Papua Tengah.

Secara kelembagaan, di wilayah pegunungan terdapat dewan adat yang dibentuk berdasarkan wilayah adat. Di tingkat tertinggi ada Dewan Adat La Pago yang beranggotakan para kepala suku besar. Di bawahnya terdapat berbagai dewan adat sesuai wilayah adatnya, seperti Dewan Adat Hubula, Kurima, Hubla, dan seterusnya. Masing-masing dewan adat dipimpin oleh seorang kepala suku.

Wilayah Kabupaten Jayawijaya didominasi oleh pegunungan tinggi dan curam serta hutan lebat. Kabupaten ini juga tidak memiliki wilayah perbatasan dengan laut. Alhasil, aksesibilitas ke berbagai lokasi di kabupaten ini masih terbatas. Menurut catatan Pemprov Papua, sekitar 80% wilayah tidak berpenghuni karena kemiringan mencapai 65% (papua.go.id). Secara umum, permukiman penduduk terkonsentrasi di Lembah Baliem,

salah satunya adalah di Distrik Wamena yang merupakan ibu kota Kabupaten Jayawijaya. Sebesar 64% dari wilayah Distrik Wamena merupakan dataran, termasuk dua kampung/kelurahan yang menjadi lokasi studi ini (Tabel 3).

Tabel 3. Topografi Wilayah Kabupaten Jayawijaya Tahun 2021

	Kabupaten Jayawijaya	Distrik Wamena	Kampung A1	Kampung A2
Topografi utama di wilayah desa	73% desa berupa puncak/lereng, dan 24%-nya berupa dataran	64% desa berupa dataran	Berupa dataran	Berupa dataran
Apakah berbatasan dengan laut?	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak

Sumber: dihitung dari Podes 2021

Sebagai ibu kota kabupaten, Distrik Wamena menjadi rumah bagi berbagai suku, kemungkinan karena ia terletak di lembah yang merupakan "titik kumpul" suku-suku yang ada di pegunungan. Seperti dapat dilihat pada Tabel 4, sekitar 74% penduduk Wamena merupakan OAP. Suku-suku indigenos yang dominan menghuni Distrik Wamena adalah suku Lani, Yali, dan Hubula. Selain itu, terdapat juga ratusan suku lain yang bermukim di Distrik Wamena dan sekitarnya. Masing-masing suku memiliki bahasa sendiri. Namun, menurut Ketua Dewan Adat La Pago, mereka umumnya saling berkomunikasi menggunakan bahasa Nayak (oleh dan terhadap laki-laki) dan Lauk/Lauknak (oleh dan terhadap perempuan).

Pada tingkat yang lebih kecil, keragaman suku juga ditemukan. Kendati demikian, pada 2010, sekitar 89% penduduk Kampung A2 merupakan OAP (Tabel 4). Kampung A2 dihuni berbagai suku yang berasal dari Kabupaten Yahukimo, Nduga, dan Yalimo. Mereka sudah menghuni kampung di wilayah lembah ini jauh sebelum Kabupaten Jayawijaya diresmikan. Dua marga terbesar yang menghuni kampung ini adalah Hubi dan Kossay. Sementara itu, penghuni Kampung A1 jauh lebih beragam. Sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 4, hanya sekitar 56% penduduk Kampung A2 merupakan OAP. Selain suku indigenos, masyarakat pendatang yang umumnya berasal dari suku Jawa, Bone, Buton, Batak, dan lainnya sudah banyak bermukim di kelurahan ini. Di antara para pendatang ini, ada yang sudah hidup di Wamena secara turun-menurun sehingga muncul istilah "Labewa" untuk merujuk kepada orang-orang yang lahir dan besar di sana.

Meski sukunya beragam, masyarakat di Wamena umumnya hidup dari sektor pertanian dengan tanaman utama jenis palawija (Tabel 4). Mereka menanam umbi-umbian (petatas), kacang-kacangan (kacang tanah, kacang panjang), dan beberapa jenis sayuran. Hasil kebun utamanya digunakan untuk kebutuhan pangan sehari-hari, dan hasil lebihnya akan dijual ke pasar. Secara umum, masyarakat OAP belum banyak mengenal teknologi pertanian untuk memelihara atau meningkatkan hasil pertanian; mereka masih menjalankan sistem ladang berpindah. Dalam hal ini, jika hasil kebun sudah mulai berkurang, mereka akan membuka lahan baru.

Selain itu, tingkat kemiskinan Kabupaten Jayawijaya tergolong cukup tinggi, yaitu sebesar 37% pada 2021 (Tabel 4). Angka tersebut jauh lebih tinggi daripada tingkat kemiskinan Indonesia (10%) atau Provinsi Papua (27%) pada tahun yang sama. Meski demikian, seperti dapat dilihat pada Tabel 4, tingkat ketimpangan di Kabupaten Jayawijaya justru lebih rendah daripada tingkat ketimpangan Indonesia (0,38) dan Provinsi Papua (0,39).

Tabel 4. Karakteristik Demografis Kabupaten Jayawijaya

	Kabupaten Jayawijaya	Distrik Wamena	Kampung A1	Kampung A2
Proporsi OAP	91% OAP	74% OAP	56% OAP	89% OAP
Tingkat kemiskinan	37%	-	-	-
Indeks Gini	0,34	-	-	-
Sumber penghasilan utama masyarakat (tingkat desa)	98% dari sektor pertanian ^a	64% dari sektor pertanian ^a	Dari sektor jasa ^c	Dari sektor pertanian ^c
Subsektor pertanian utama masyarakat (tingkat desa)	100% dari subsektor palawija ^b	100% dari subsektor palawija ^b	-	Dari subsektor palawija ^c

Sumber: dihitung dari SP 2010 untuk proporsi OAP, BPS (2021) untuk tingkat kemiskinan dan Indeks Gini, serta Podes 2021 untuk sumber penghasilan utama dan sektor pertanian utama

^aPersentase ini mengacu kepada desa. Sebagai contoh, di 64% desa di Distrik Wamena, sumber penghasilan utama masyarakatnya adalah sektor pertanian.

^bPersentase ini mengacu kepada desa. Sebagai contoh, di 100% desa di Kabupaten Jayawijaya yang penghasilan utama masyarakatnya berasal dari sektor pertanian, subsektor pertanian utamanya adalah palawija.

^cData Podes hanya menyediakan informasi sektor mata pencarian dan subsektor pertanian utama masyarakat di desa tersebut, tanpa menyertakan cakupan rumah tangganya.

MHA di wilayah pengunungan tengah Papua percaya bahwa manusia pertama yang berasal dari Lembah Baliem adalah pasangan Wita dan Waya. Asal-usul ini selalu dipegang secara adat dan tidak boleh dilanggar. Dengan kata lain, hukum adat tidak memperbolehkan pernikahan dalam garis keturunan yang sama (Wita dengan Wita atau Waya dengan Waya). Apabila seseorang melakukan pernikahan sesama marga, ia akan dianggap merampas tanah milik saudaranya.

Suku-suku di wilayah Jayawijaya menganut sistem patrilineal: hak waris atas tanah, marga, dan berbagai wewenang pengambilan keputusan dipegang oleh laki-laki. Semua keputusan diambil di honai (rumah adat) laki-laki. Tetua adat biasanya akan mengundang laki-laki dari keluarga terdekat dan anak muda yang masih termasuk dalam satu klan untuk bermusyawarah. Dalam tradisi suku, perempuan dilarang masuk ke dalam honai laki-laki, kecuali untuk kepentingan mendesak. Perempuan dilarang ikut dalam pembicaraan, termasuk dengan tamu. Mereka hanya diperbolehkan duduk di lingkaran yang jauh dari pembicaraan setelah mempersiapkan jamuan.

Kepemimpinan suku/klan dipegang oleh laki-laki dengan sistem waris dari garis bapak. Sejak kecil, calon-calon kepala suku diajari bahasa, hukum adat, dan keterampilan lainnya oleh salah satu kerabat yang lebih tua. Kemampuan berbahasa, terutama bahasa berbagai

suku, dipandang dapat menguatkan kedekatan dengan suku-suku lain. Tugas kepala suku utamanya adalah memimpin musyawarah pengambilan keputusan, menengahi pertikaian, dan memotivasi masyarakat untuk bekerja di kebun. Kepala suku memiliki wewenang untuk menentukan tempat dan lokasi pembukaan lahan kebun. Kepala suku juga berhak menerima hasil panen pertama dari setiap kebun yang diolah oleh anggota suku.

Walaupun sudah lama menjadi “titik kumpul” berbagai suku, wilayah Wamena merupakan wilayah yang rawan konflik. Perang antarsuku kerap terjadi, biasanya dipicu oleh perselisihan atau pertengkaran yang berujung pada kematian. Wamena juga menjadi tujuan pengungsian dari masyarakat yang terdampak konflik bersenjata antara aparat TNI/Polri dengan TPNPB di Kabupaten Nduga. Salah satu konflik yang terjadi dipicu oleh kasus pembunuhan pekerja pembangunan jalan Trans Papua oleh TPNPB pada Desember 2018. Reaksi aparat TNI/Polri yang menyisir kampung-kampung menyebabkan masyarakat lari ke hutan dan mengungsi ke berbagai wilayah, antara lain ke Wamena. Menurut pengakuan para pengungsi, sekitar delapan hingga sembilan distrik di Nduga kosong ditinggalkan penduduknya. Hingga saat ini, para pengungsi tidak berani kembali ke kampung asal mereka karena takut.

2.3.2 Kabupaten Sorong

Kabupaten Sorong merupakan satu dari tujuh kabupaten/kota yang tergolong dalam wilayah adat Domberai. Domberai merupakan kesatuan dari beberapa wilayah adat yang salah satunya adalah wilayah adat Malamoi yang dikuasai oleh MHA Moi. Malamoi sendiri terbagi lagi menjadi delapan wilayah adat. Wilayah studi di Distrik Makbon termasuk dalam wilayah adat Kelim—wilayah terluas di antara delapan wilayah adat tersebut. Wilayah adat ini dihuni oleh berbagai marga yang tersebar di berbagai kampung. Wilayah studi di Kampung B1 setidaknya didiami oleh tiga marga besar, yaitu Wally Tou, Ulim, dan Kadakolo. Sementara itu, setidaknya terdapat empat marga besar yang mendiami Kampung B2 (kampung studi kedua di Kabupaten Sorong), yaitu Muballen Kamplam, Malasamuk, Magablo, dan Safisa Kalain. Meski secara keseluruhan hanya terdapat sekitar 38% penduduk yang merupakan OAP di Kabupaten Sorong, kedua kampung studi memiliki penduduk mayoritas OAP. Bahkan, di Kampung B2, sekitar 90% penduduk adalah OAP. Sementara itu, sekitar 72% penduduk di Kampung Makbon merupakan OAP (Tabel 6).

Secara topografi wilayah, sebagaimana disajikan pada Tabel 5, 74% desa di Kabupaten Sorong merupakan dataran, dengan 18% desa berbatasan dengan laut. Sementara itu, Distrik Makbon memiliki proporsi desa yang berbatasan dengan laut lebih tinggi, yaitu sekitar 67%, dengan seluruh desa di dalamnya berupa puncak atau lereng. Wilayah studi di Kampung B1 dan Kampung B2 pun merupakan wilayah yang berbatasan dengan laut. Namun, meskipun secara topografi wilayah Kabupaten Sorong berbatasan dengan laut—khususnya di Kampung B1 dan B2—sumber penghasilan utama masyarakatnya berasal dari pertanian, terutama dari komoditas hortikultura (Tabel 6).

Tabel 5. Topografi Wilayah Kabupaten Sorong Tahun 2021

	Kabupaten Sorong	Distrik Makbon	Kampung B1	Kampung B2
Topografi utama di wilayah desa	74% desa berupa puncak/lereng, dan 25% berupa dataran	100% desa berupa puncak/lereng	Berupa puncak/lereng	Berupa puncak/lereng
Apakah berbatasan dengan laut?	22% desa berbatasan dengan laut	67% desa berbatasan dengan laut	Ya	Ya

Sumber: dihitung dari Podes 2021

Selain hasil pertanian, Kabupaten Sorong juga memiliki kekayaan tambang berupa minyak bumi dan gas alam. Berdasarkan data BPS Kabupaten Sorong, pada 2021, pertambangan dan penggalian merupakan sektor penyumbang produk domestik regional bruto (PDRB) Kabupaten Sorong terbesar ketiga setelah sektor manufaktur dan jasa, yakni sebesar 14,15%. Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas)²⁹ perwakilan Papua dan Maluku menjadi aktor yang bertugas melaksanakan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak bumi dan gas berdasarkan kontrak kerja sama (KKS) dengan perusahaan-perusahaan yang melakukan eksplorasi. Perusahaan ekstraktif yang beroperasi di antaranya adalah Pertamina di Distrik Klamono, Petrogas di Distrik Mayamuk, MontD'Or di Distrik Salawati, dan lain-lain. Mereka memiliki program pengembangan masyarakat di wilayah sekitar tambang.

Kendati demikian, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 6, tingkat kemiskinan Kabupaten Sorong pada 2021 tergolong cukup tinggi—sekitar 28% penduduknya hidup di bawah garis kemiskinan. Dapat dilihat juga bahwa tingkat kemiskinan di Kabupaten Sorong mencapai 28%, jauh lebih tinggi daripada tingkat kemiskinan Indonesia (sekitar 10%) atau bahkan Provinsi Papua Barat (sekitar 21%). Tidak hanya itu, distribusi pendapatan yang diterima penduduk pun dapat dikatakan tidak merata, dengan tingkat ketimpangan sebesar 0,39. Namun demikian, tingkat ketimpangan di Kabupaten Sorong tidak jauh berbeda dari tingkat ketimpangan Indonesia dan Provinsi Papua Barat, yakni masing-masing sebesar 0,38.

MHA Moi dikenal memiliki karakteristik yang ramah dan lembut/halus, sesuai dengan namanya, Moi, yang merujuk pada halusanya serat sago yang dipangkur. MHA Moi menganut sistem patrilineal. Hal tersebut tecermin dari sistem pembagian waris adat Moi yang menerapkan sistem patriarki, yaitu laki-laki adalah pemegang kekuasaan pertama yang memperoleh porsi warisan terbesar dibandingkan dengan saudara perempuan (Markus *et al.*, 2022). Suku Moi mengatur dua hak dalam pembagian harta, yakni hak pakai yang diberikan kepada laki-laki dan hak makan yang diberikan kepada anak perempuan. Perempuan bisa mendapatkan warisan apabila diberi oleh saudara laki-lakinya, dan mereka dilarang untuk menuntut lebih.

²⁹SKK Migas adalah institusi yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia melalui Perpres Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Tabel 6. Karakteristik Demografis Kabupaten Sorong

	Kabupaten Sorong	Distrik Makbon	Kampung B1	Kampung B2
Proporsi OAP	35% OAP	78% OAP	72% OAP	90% OAP
Tingkat kemiskinan	28%	-	-	-
Indeks Gini	0,39	-	-	-
Sumber penghasilan utama masyarakat (tingkat desa)	98% dari sektor pertanian ^a	100% dari sektor pertanian ^a	Dari sektor pertanian ^c	Dari sektor pertanian ^c
Subsektor pertanian utama masyarakat (tingkat desa)	57% dari subsektor palawija, dan 29% dari subsektor hortikultura ^b	100% dari subsektor hortikultura ^b	Dari subsektor hortikultura ^c	Dari subsektor hortikultura ^c

Sumber: dihitung dari SP 2010 untuk proporsi OAP, BPS (2021) untuk tingkat kemiskinan dan Indeks Gini, serta Podes 2021 untuk sumber penghasilan utama dan sektor pertanian utama

^aPersentase ini mengacu kepada desa. Sebagai contoh, di 98% desa di Kabupaten Sorong, sumber penghasilan utama masyarakatnya adalah sektor pertanian.

^bPersentase ini mengacu kepada desa. Sebagai contoh, di 100% desa di Distrik Makbon yang penghasilan utama masyarakatnya berasal dari sektor pertanian, subsektor pertanian utamanya adalah palawija.

^cData Podes hanya menyediakan informasi sektor mata pencarian utama masyarakat di wilayah tersebut, tanpa menyertakan cakupan rumah tangganya.

Pemimpin tertinggi dalam MHA Moi adalah pemimpin adat. Untuk menjadi pemimpin adat, seseorang harus mengikuti pendidikan sakral, yakni pendidikan adat Kambik. Pendidikan ini mengajarkan berbagai ilmu kehidupan yang menyatu dengan alam yang dikhususkan untuk anak laki-laki di sebuah pondok yang jauh dari perkampungan (pedalaman) (Kalami dan Wahyudi, 2022).

Secara kelembagaan, para tetua adat memiliki sebuah lembaga bernama dewan adat. Fungsi lembaga tersebut berhubungan dengan pengambilan keputusan-keputusan terkait persoalan adat. Dewan adat banyak menyelesaikan persoalan tanah ulayat karena mereka memahami asal-usul sejarah pembagiannya. Sementara itu, terdapat lembaga lain bernama lembaga masyarakat adat (LMA) yang anggotanya tidak harus dari lulusan sekolah adat Kambik. LMA juga mengurus kegiatan yang berhubungan dengan adat.

Wilayah Sorong menjadi salah satu destinasi pengungsi yang terdampak konflik bersenjata antara aparat keamanan dan TPNPB Kabupaten Maybrat. Konflik tersebut dipicu oleh penyerangan TPNPB terhadap Pos Koramil Persiapan Kisor pada 2 September 2021 yang menewaskan empat anggota TNI. Berdasarkan catatan Koalisi Masyarakat Sipil Peduli Pengungsi Maybrat (KMSPPM), terdapat 3.121 warga yang mengungsi akibat konflik tersebut. Sebanyak 575 di antaranya merupakan anak usia sekolah berumur 7–18 tahun (Brabar, 2021). Sementara itu, pengungsi di wilayah Sorong tidak diketahui jumlah pastinya karena mereka tinggal menyebar di rumah kerabat atau menyewa rumah tinggal. Pengungsi akibat konflik Kisor tersebar di sejumlah distrik di wilayah Kabupaten Maybrat, Sorong, Sorong Selatan, dan Teluk Bintuni.

III. Kerentanan Orang Asli Papua di Tengah Guncangan Kovariat

Pengidentifikasi kebutuhan OAP (sebagai kelompok paling rentan di wilayah Papua) perlu dimulai dengan memahami konteks kerentanan yang mereka hadapi. Dalam kerangka SLA, analisis konteks kerentanan ini penting guna mengidentifikasi berbagai faktor eksternal yang memengaruhi penguasaan modal penghidupan OAP yang kemudian menentukan opsi strategi untuk mewujudkan capaian penghidupan yang diharapkan (lihat Subbab 2.1.2). Dengan mengetahui ragam faktor eksternal tersebut, dapat diketahui seberapa besar dampak dan kerugian yang harus ditanggung masyarakat (Pradhan dan Mukherjee, 2016). Selain itu, dari upaya masyarakat untuk mengatasi—dan beradaptasi dalam konteks—kerentanan tersebut, dapat diidentifikasi kebutuhan masyarakat serta bentuk dukungan yang diperlukan dari sistem perlindungan sosial.

Bab ini mengulas beberapa bentuk faktor eksternal dan proses bagaimana bentuk-bentuk tersebut memengaruhi kerentanan OAP, baik secara langsung sebagai guncangan maupun secara tak langsung akibat kecenderungan (*trend*) yang mengganggu strategi penghidupan OAP. Dari berbagai guncangan yang terjadi di wilayah Papua (lihat Subbab 1.3), bab ini secara khusus membahas guncangan nonalam akibat pandemi COVID-19 dan guncangan sosial akibat konflik bersenjata. Guncangan akibat pandemi COVID-19 dipilih karena besarnya kerentanan yang ditimbulkan, khususnya di bidang ekonomi dan kesehatan, yang—pada situasi normal pun—kondisinya sudah cukup memprihatinkan (tingkat kemiskinan yang tinggi, keberadaan penyakit endemi, hingga isu malnutrisi). Sementara itu, konflik bernuansa kekerasan yang masih berlangsung di wilayah Papua terus menghadirkan bayang-bayang kerentanan karena pola kejadiannya sulit diprediksi sehingga sering kali menelan banyak korban (lihat Subbab 1.1 dan Subbab 1.2).

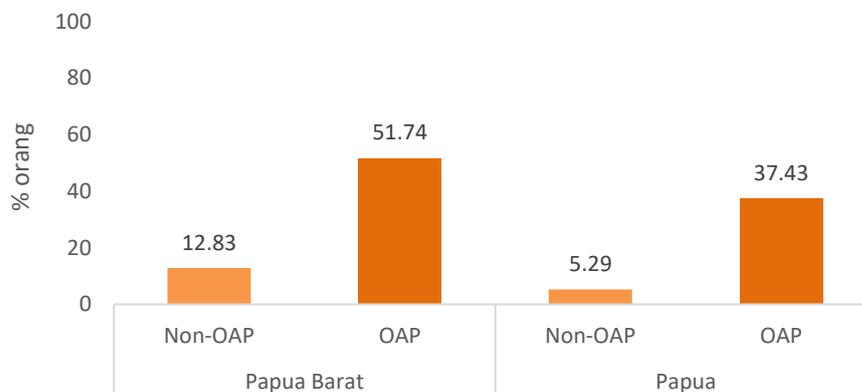
Merujuk kepada konteks kerentanan dalam kerangka SLA, guncangan sosial yang terjadi di Papua berkaitan dengan kecenderungan ketegangan sosial, perubahan kondisi demografi, dan struktur perekonomian di wilayah ini. Guncangan sosial berada di penghujung rentetan ketegangan sosial (konflik laten) yang cenderung terjadi di wilayah Papua—dipengaruhi oleh, antara lain, ketimpangan capaian penghidupan antara OAP dan warga non-OAP. Ketimpangan tersebut tidak terlepas dari kecenderungan masuknya struktur perekonomian pasar ke wilayah Papua secara cepat dan masif; penetrasinya sangat kuat memengaruhi kehidupan OAP sebagai MHA yang cenderung bekerja dalam struktur perekonomian subsisten. Perubahan struktur perekonomian ini terjadi seiring dengan kecenderungan perubahan komposisi penduduk akibat migrasi masyarakat non-OAP dari luar wilayah Papua (lihat Subbab 1.1). Sebelum sampai ke ulasan konteks kerentanan yang dihadapi OAP, pembahasan bab ini dimulai dengan memberikan gambaran tentang perbandingan capaian penghidupan antara OAP dan warga non-OAP pada beberapa dimensi.

3.1 Ketimpangan Capaian Penghidupan antara OAP dan Warga Non-OAP

Studi ini menemukan adanya ketimpangan nyata antara OAP dan warga non-OAP dalam capaian penghidupan pada berbagai dimensi, seperti ekonomi, pangan, kesehatan, dan pendidikan. Tingkat kemiskinan OAP yang lebih tinggi daripada warga non-OAP selaras dengan rendahnya ketahanan pangan OAP yang diikuti dengan tingginya tingkat kondisi tengkes (*stunting*) pada OAP. Tidak hanya itu, rendahnya akses OAP terhadap fasilitas kesehatan (faskes) serta terbatasnya ketersediaan fasilitas dan tenaga kesehatan juga berakibat pada rendahnya proporsi OAP yang melahirkan di faskes. Kerentanan OAP juga tecermin dalam tingginya proporsi OAP yang tidak bersekolah atau hanya bersekolah hingga lulus sekolah dasar (SD).

Dalam bidang ekonomi, analisis data sekunder menunjukkan perbedaan signifikan pada indikator tingkat kemiskinan antara OAP dan warga non-OAP. Di Papua Barat, tingkat kemiskinan OAP mencapai 51,7%. Angka ini tiga kali lipat lebih tinggi daripada tingkat kemiskinan warga non-OAP (12,8%). Bahkan, di Papua, tingkat kemiskinan OAP tujuh kali lipat lebih tinggi daripada tingkat kemiskinan warga non-OAP (37,4% berbanding 5,3%). Salah satu penyebab utamanya adalah bahwa sebagian besar OAP bekerja di sektor primer yang cenderung memiliki nilai tambah rendah. Sementara itu, sektor-sektor dengan nilai tambah tinggi, seperti industri dan jasa, dikuasai oleh warga non-OAP (lihat Subbab 1.1). Sektor-sektor tersebut mensyaratkan tingkat pendidikan yang tinggi—satu hal yang masih sulit dicapai OAP (lihat penjelasan tentang dimensi pendidikan).

Gambar 11. Tingkat Kemiskinan OAP dan Warga Non-OAP pada 2012



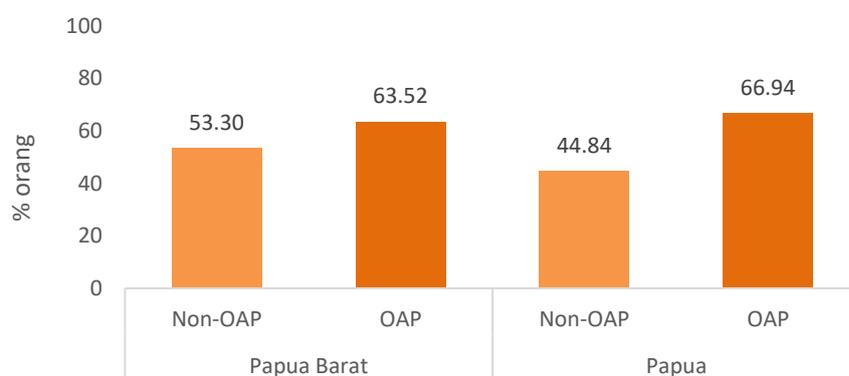
Sumber: dihitung dari Sakerti-Wilayah Timur 2012³⁰

Tingginya tingkat kemiskinan OAP di Papua dan Papua Barat berkelindan dengan rendahnya capaian penghidupan OAP pada dimensi yang lain; salah satunya akses pangan. Seperti terlihat pada Gambar 12, sekitar 64% OAP di Provinsi Papua Barat dan 67% OAP di Provinsi Papua mengalami kerentanan dalam mengakses pangan. Sementara itu, hanya masing-masing 53% dan 45% warga non-OAP di Papua Barat dan Papua mengalami kerentanan dalam mengakses pangan. Kerentanan akses pangan diartikan

³⁰Data dihitung dari Sakerti-Wilayah Timur 2012 yang memuat informasi tentang suku. Tidak ditemukan data yang lebih baru mengenai informasi tersebut.

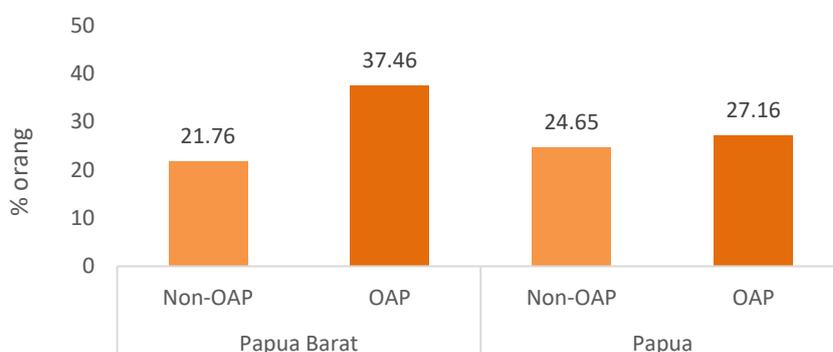
sebagai ketidakmampuan rumah tangga untuk mengakses kebutuhan makanan pokok, protein, buah, sayuran, dan susu. Kurangnya akses OAP terhadap pangan yang sehat dan bergizi tentunya berpengaruh terhadap capaian nutrisi anak. Salah satunya tercermin dalam tingginya angka kondisi tengkes pada OAP usia 0–19 tahun, baik di Papua maupun Papua Barat. Perbedaan angka kondisi tengkes pada OAP dan warga non-OAP terlihat signifikan di Papua Barat. Sekitar 48% OAP usia 0–19 tahun mengalami kondisi tengkes, sementara hanya terdapat 22% warga non-OAP dari kelompok umur sama yang mengalaminya. Perbedaan prevalensi kondisi tengkes antara OAP dan warga non-OAP juga terlihat di Papua meskipun dengan selisih yang lebih kecil (27,2% berbanding 24,7%).

Gambar 12. Kerentanan OAP dan Warga Non-OAP dalam Mengakses Pangan pada 2012



Sumber: dihitung dari Sakerti-Wilayah Timur 2012

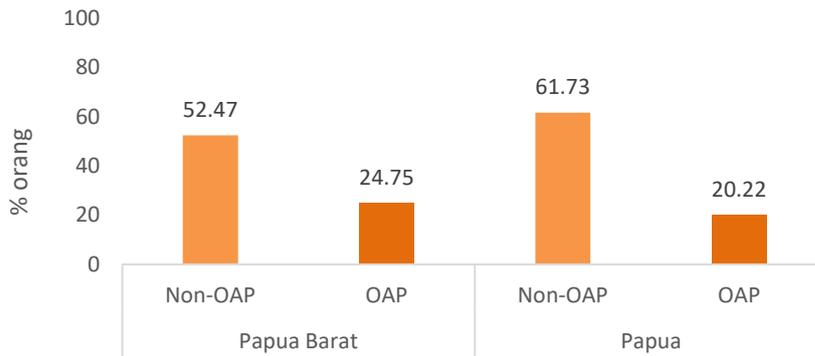
Gambar 13. Angka Kondisi Tengkes pada OAP dan Warga Non-OAP Usia 0–19 Tahun pada 2012



Sumber: dihitung dari Sakerti-Wilayah Timur 2012

Selain dalam ketahanan pangan dan nutrisi, rendahnya capaian kesehatan OAP juga tercermin dalam akses ke faskes untuk melahirkan. Gambar 13 menunjukkan bahwa masing-masing hanya 24,75% dan 20,22% OAP di Papua Barat dan Papua yang melahirkan di faskes pada 2012. Angka tersebut 2–3 kali lipat lebih rendah daripada persentase warga non-OAP yang melahirkan di faskes.

Gambar 14. Persentase OAP dan Warga Non-OAP yang Melahirkan di Faskes pada 2012



Sumber: dihitung dari Sakerti-Wilayah Timur 2012

Dari sisi ketersediaan (*supply*), terdapat dua persoalan yang menyebabkan rendahnya capaian OAP pada aspek kesehatan, yakni minimnya faskes dan tenaga kesehatan. Mayoritas OAP yang tinggal di daerah pegunungan cenderung memiliki akses yang jauh lebih terbatas ke faskes jika dibandingkan dengan warga non-OAP yang cenderung tinggal di perkotaan. Keberadaan faskes, seperti pusat kesehatan masyarakat (puskesmas), cenderung terkonsentrasi di perkotaan ataupun di kabupaten-kabupaten yang sudah lama ada (KOMPAK dan Bappenas, 2022).

Minimnya ketersediaan tenaga kesehatan, seperti bidan dan perawat, turut berkontribusi pada rendahnya capaian kesehatan OAP. Sebagaimana dikeluhkan seorang informan di salah satu kampung di Sorong, tenaga kesehatan menghadapi beban kerja berat akibat ketiadaan teman sejawat yang mestinya bisa saling membantu melakukan pekerjaan. Sebelum kehadiran informan tersebut di kampung ini, tenaga kesehatan memang jarang dijumpai sehingga akses masyarakat ke layanan kesehatan terganggu karena mereka harus menunggu ketika ingin berobat. Kekurangan tenaga kesehatan ini diperburuk dengan rendahnya kualitas dan ketersediaan alat kesehatan yang dibutuhkan di kampung.

Ini kan pustu [puskesmas pembantu]. Biasanya maksimal dua orang tenaga kesehatan, ada bidan dan perawat, *tapi* ada kendala kekurangan bidan, jadi saya satu-satunya di sini. Saya melayani beberapa kampung *sih*; di kampung-kampung yang belum ada petugas kesehatannya, orang-orang berobatnya di sini. (Wawancara mendalam, perempuan, perawat, 10 November 2022)

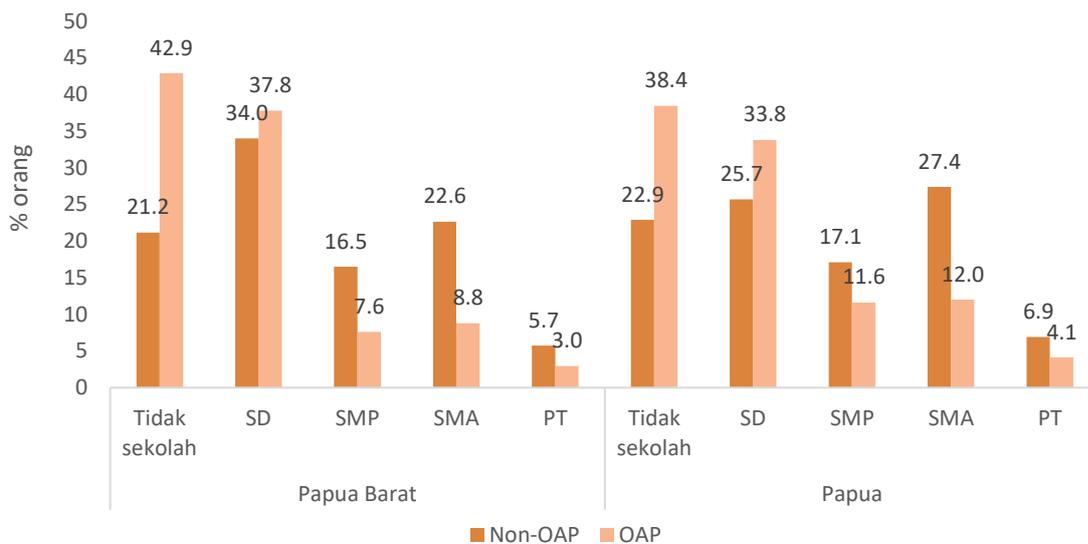
Sulitnya akses ke faskes yang diperparah dengan rendahnya ketersediaan alat kesehatan dan obat-obatan turut berpengaruh pada rendahnya cakupan imunisasi anak. Perhitungan dari data Sakerti-Wilayah Timur 2012 menunjukkan bahwa cakupan imunisasi dasar pada anak usia 12–24 bulan sangat timpang antara OAP dan warga non-OAP. Tidak ada satu pun anak OAP berusia 12–24 bulan yang memperoleh imunisasi dasar pada 2012, baik di Papua maupun Papua Barat. Angka tersebut sangat jauh berbeda dengan cakupan imunisasi dasar pada anak non-OAP yang mencapai 41,53% di Papua Barat dan 58,23% di Papua.

Dari sisi permintaan (*demand*), tidak dapat dipungkiri bahwa sebagian OAP masih memiliki kecurigaan hingga ketidakpercayaan terhadap berbagai layanan yang disediakan

pemerintah Indonesia, termasuk layanan kesehatan. Hal ini muncul akibat luka lama dari persoalan diintegrasikannya Papua ke dalam wilayah Indonesia—satu hal yang masih memunculkan polemik, bahkan trauma, pada benak sebagian OAP hingga saat ini. Ketakpercayaan ini tecermin dalam, antara lain, berbagai penolakan masyarakat terhadap imunisasi dasar dan vaksinasi COVID-19 (Elisabeth, 2021).

Seperti halnya ketimpangan pada capaian kesehatan, ketimpangan antara OAP dan warga non-OAP juga tergambar pada akses dan capaian pendidikan. Seperti terlihat pada Gambar 15, lebih dari 80% OAP di Papua Barat dan lebih dari 70% OAP di Papua tidak bersekolah atau hanya lulus SD. Proporsi tersebut jauh berbeda apabila dibandingkan dengan warga non-OAP. Hanya terdapat masing-masing 55% dan 49% warga non-OAP di Papua Barat dan Papua yang tidak bersekolah atau hanya lulus SD. Sebaliknya, masing-masing 45% dan 51% warga non-OAP di Papua Barat dan Papua memiliki tingkat pendidikan sekolah menengah pertama (SMP) atau lebih tinggi, sementara hanya masing-masing 19% dan 28% OAP di Papua Barat dan Papua tamat SMP atau jenjang yang lebih tinggi.

Gambar 15. Tingkat Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan OAP dan Warga Non-OAP pada 2012

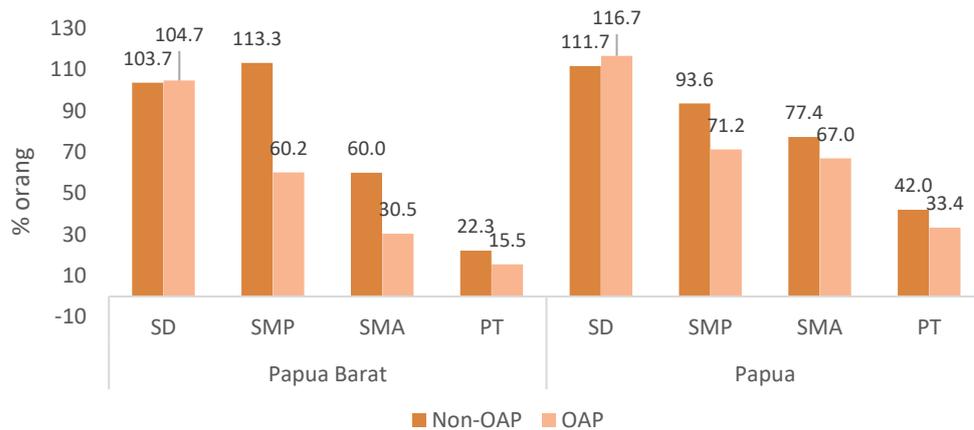


Sumber: dihitung dari Sakerti-Wilayah Timur 2012

Rendahnya capaian pendidikan OAP konsisten dengan rendahnya tingkat partisipasi sekolah OAP, terutama pada jenjang SMP. Seperti terlihat Gambar 16, hanya masing-masing sekitar 60% dan 70% OAP usia 13–15 tahun di Papua Barat dan Papua yang bersekolah pada jenjang SMP. Selain itu, meskipun tingkat partisipasi sekolah pada jenjang SD sudah cukup tinggi (terlihat dari APK³¹ jenjang SD yang lebih dari 100%), ia tidak selalu sesuai dengan rentang usia SD (7–12 tahun).

³¹angka partisipasi kasar

Gambar 16. APK OAP dan Warga Non-OAP pada 2012



Sumber: dihitung dari Sakerti-Wilayah Timur 2012

Sejumlah literatur mendukung persoalan kurangnya pembangunan pendidikan yang kontekstual sebagai salah satu penyebab rendahnya capaian pendidikan OAP. Paradigma pendidikan yang diterapkan di Papua saat ini belum sepenuhnya memperhatikan konteks demografi, geografi, sosial, dan budaya masyarakat setempat (Utama *et al.*, 2018; Afriansyah, 2022; Maulana, 2022). Pendidikan kontekstual diperlukan guna memberikan ruang kepada anak-anak Papua untuk meraih hak sekaligus mengaktualisasikan kehidupannya. Situasi pendidikan di Papua yang masih menghadapi hambatan geografis menyebabkan tingginya tingkat ketakhadiran guru di sekolah, khususnya di wilayah pedalaman (McKenzie *et al.*, 2014). Jika tidak diselesaikan, persoalan ini dapat berdampak pada hilangnya kesempatan anak untuk menerima pelajaran di sekolah. Lebih jauh, pada kasus partisipasi pendidikan, misalnya, praktik pendidikan yang tidak disesuaikan dengan konteks kedekatan OAP dengan alam menyebabkan anak-anak putus sekolah karena mereka harus membantu orang tuanya berburu dan meramu (Maulana, 2022). Tradisi yang bersifat turun-temurun ini tentu tidak bisa dihilangkan, terutama karena alam merupakan sumber penghidupan OAP. Dalam hal ini, paradigma pendidikan seharusnya dapat menyesuaikan diri dengan konteks kehidupan OAP sehingga anak-anak bisa tetap bersekolah tanpa penghakiman akan praktik-praktik budaya yang mereka lakukan.

Pendidikan yang kontekstual ini perlu diterapkan, mengingat, dalam perkembangannya, partisipasi orang tua OAP dalam mendukung pendidikan anak-anaknya juga makin besar. Temuan dari lapangan menunjukkan adanya dorongan orang tua kepada anak-anaknya untuk melanjutkan sekolah ke jenjang yang lebih tinggi setelah SD. "Orang-orang tua tidak hanya *biayai* sekolah, *tapi* juga harus keras *ke* anak-anak [mendorong anak untuk melanjutkan sekolah]" (FGD, OAP perempuan, Kabupaten Jayawijaya, 7 November 2022). Keterlibatan orang tua dalam mendorong keberlangsungan pendidikan anak menjadi hal yang krusial agar anak memperoleh penghidupan dan masa depan yang lebih baik. Berbagai literatur juga menunjukkan bahwa dorongan orang tua dapat meningkatkan rasa percaya diri anak di sekolah sehingga prestasi anak bisa lebih optimal (Pangestu, Sujati, dan Herwin, 2020; Ardiansyah, Witono, dan Jaelani, 2023).

Rendahnya capaian penghidupan OAP pada berbagai dimensi tersebut melemahkan kemampuan mereka untuk mengatasi tekanan akibat guncangan idiosinkratik, apalagi

tekanan akibat guncangan kovariat³²—mengingat dampak guncangan kovariat yang jauh lebih besar dan luas jika dibandingkan dengan guncangan idiosinkratik. Dalam kerangka SLA, rendahnya capaian penghidupan OAP akan secara langsung tercermin dalam modal penghidupannya, kemudian membatasi opsi strategi penghidupan yang dapat mereka lakukan untuk mengatasi kerentanan akibat guncangan kovariat. Pada gilirannya, capaian penghidupan OAP yang sudah rendah tersebut akan makin menurun dengan terjadinya guncangan kovariat.

3.2 Konsekuensi Ekonomi Dualistis sebagai Akar Kerentanan Orang Asli Papua

Ketimpangan capaian penghidupan antara OAP dan warga non-OAP merupakan efek turunan dari sistem perekonomian modern yang mengekspansi perekonomian tradisional di wilayah Papua. Dalam teorinya tentang ekonomi dualistis (*dual economy*), Boeke (dalam Itagaki, 1968) menyebutkan bahwa kehadiran dua sistem ekonomi pada dua sistem sosial masyarakat yang berbeda merupakan akibat dari kolonialisme. Menurut Boeke, sistem ekonomi tradisional dan modern akan selalu ada dalam kehidupan masyarakat meskipun keduanya memiliki nilai dan modal yang berbeda. Hal ini disebabkan oleh dua faktor. *Pertama*, kuatnya nilai-nilai kapitalistis yang diterapkan pendatang menyebabkan praktik ekonomi kapitalis akan terus ada. *Kedua*, ketakinginan masyarakat tradisional untuk mengadaptasi nilai-nilai kapitalistis tersebut menyebabkan mereka tetap menjalankan ekonomi secara tradisional (Sadli, 2008). Praktik ekonomi dualistis ini dapat dijumpai dalam kehidupan masyarakat Papua. OAP sebagai MHA cenderung menerapkan ekonomi subsisten dengan mengambil hasil alam secukupnya. Pada saat yang sama, sebagaimana diceritakan seorang informan dari Sorong, mereka hidup berdampingan dengan warga non-OAP yang mengambil hasil alam untuk perdagangan skala besar (lihat pembahasannya di Subbab 3.2.1).

Terlepas dari hal yang disebutkan di atas, studi ini menemukan bahwa kedua sistem perekonomian tidak sekadar berjalan beriringan sebagaimana dalam konsep Boeke. Sebaliknya, aktivitas ekonomi kapitalis yang makin agresif masuk ke wilayah Papua telah mengekspansi aktivitas ekonomi tradisional. Akibatnya, terjadi marginalisasi OAP yang—sebagai MHA—masih menerapkan sistem perekonomian subsisten. Marginalisasi yang dialami OAP tercermin dalam relasi sosialnya dengan warga non-OAP; hal ini pada gilirannya akan memperburuk ketimpangan ekonomi di antara keduanya. Situasi tersebut sejalan dengan gagasan Gatzweiler *et al.* (2011) yang menyebutkan bahwa marginalisasi akan membatasi kebebasan masyarakat untuk mengungkapkan pendapat dan mengembangkan kapasitas sehingga, pada akhirnya, mereka akan jatuh ke dalam kemiskinan ekstrem.

³²Lihat Subbab 2.1.1 untuk definisi guncangan idiosinkratik dan guncangan kovariat.

3.2.1 Kerentanan Ekonomi dan Kerawanan Sosial di Tengah Fenomena Ekonomi Dualistis

Kehadiran perekonomian modern di tanah Papua tidak terlepas dari kebijakan pembangunan pemerintah Indonesia yang sejak masa Orde Baru hingga sekarang menekankan pertumbuhan ekonomi dan politik penyeragaman tanpa pemberian/pengakuan ciri khas kepada OAP (Sudira *et al.*, 2020). Pola pembangunan tersebut diterapkan melalui industrialisasi SDA Papua dan diiringi dengan upaya mendatangkan tenaga kerja dari luar Papua secara intensif dan masif (lihat Subbab 1.1). Dengan modal, relasi, pengaruh, dan pengetahuan yang dimiliki, kehadiran industri dan/atau pendatang di Papua turut berkontribusi terhadap marginalisasi OAP dalam segala aspek kehidupan, termasuk ekonomi, sosial, dan budaya (Solidarity for Indigenous Papuans, n.d.) Dengan kata lain, penguasaan modal hingga pengetahuan yang didominasi warga non-OAP menunjukkan adanya relasi kuasa yang timpang dalam hubungannya dengan OAP. Pada kenyataannya, hal ini memunculkan ketimpangan sosial yang tajam dan perampasan tanah adat atas nama pembangunan.

Dengan adanya relasi kuasa yang timpang, kehadiran perekonomian modern lebih menguntungkan warga non-OAP karena mereka cenderung eksploitatif terhadap alam dan mengakumulasi hasilnya sebagai keuntungan personal. Beberapa temuan studi ini mengungkap kejelian warga non-OAP dalam melihat peluang usaha, kemudian secara ekspansif melakukan pengembangan usaha, baik yang berbasis alam maupun sumber nonalam (sektor jasa). Seorang informan non-OAP di Wamena menceritakan bahwa ia mengamati adanya peluang bisnis beternak babi yang dipandang memiliki nilai ekonomi tinggi karena besarnya permintaan masyarakat Papua akan babi untuk acara adat. Cerita ini menunjukkan bahwa warga non-OAP melihat berbagai sumber daya, termasuk alam Papua, sebagai komoditas ekonomi yang bisa mengantarkan mereka ke kemakmuran.

Di sini [Wamena], babi hidup selalu dicari. Kebutuhan orang sini [masyarakat asli Papua] untuk babi itu sangat tinggi [karena] babi di sini dipakai untuk acara-acara adat; kawin, penguburan, denda. Paling banyak itu untuk [bayar] denda adat; pembunuhan, berkelahi, mabuk, tabrak [sehingga korbannya] mati. Itu semua [bayar] dendanya pakai babi. Jadi, kalau jual babi hidup itu di sini pasti laku. (Wawancara mendalam, informan non-OAP, pedagang kios, 4 November 2022)

Sementara itu, gagasan tentang alam sebagai komoditas ekonomi merupakan konsep yang asing dalam sistem kepercayaan OAP (McGibbon dan Alagappa, 2004). Bagi OAP, ada hubungan komunalistik religius antara diri mereka dan alam (lihat Subbab 1.1). Alam, termasuk tanah ulayat, menjadi kekayaan sakral yang wajib dijaga bersama. Oleh karena itu, mereka tidak melakukan praktik-praktik eksploitatif dalam memanfaatkan alam. Kebiasaan hidup OAP cenderung bersifat subsisten dalam pengertian bahwa alam dimanfaatkan sebagai sumber penghidupan secukupnya. OAP hanya akan menjual hasil alam ketika ada surplus produksi.

Pola perekonomian subsisten yang dijalankan OAP dapat diamati di antara masyarakat Makbon, Sorong, yang salah satu mata pencarian utamanya adalah berburu ikan. Berdasarkan hasil FGD, sebagian besar OAP hanya mencari ikan di sekitar pantai untuk kebutuhan makan sehari-hari. Ikan akan dijual hanya jika ada tangkapan yang berlebih. Aktivitas melaut yang dilakukan pun terbilang masih sederhana, yaitu menggunakan

perahu dayung dan alat pancing. Setelah kegiatan melaut atau saat air laut sedang pasang, masyarakat banyak menghabiskan waktu di kebun untuk merawat sayuran dan buah-buahan. Pada wawancara mendalam, salah satu informan OAP dari Sorong bahkan tidak menganggap dirinya sebagai pelaut. Menurut informan ini, orang-orang Buton yang merupakan tetangganya lebih pantas disebut pelaut karena mereka bernyali besar untuk mengarungi lautan lepas dan jumlah tangkapan mereka pun banyak. Sementara itu, OAP merasa tidak perlu mencari ikan sehari-hari sampai menerjang badai karena ikan-ikan di sekitar pantai dan hasil kebun sudah cukup untuk memenuhi kebutuhan mereka sehari-hari. Kepercayaan OAP yang demikian tidak selaras dengan prinsip akumulasi modal yang dibawa oleh ekonomi pasar.

Contoh lain ketakselarasan antara karakteristik OAP dan perekonomian pasar adalah saat mereka kesulitan melakukan pekerjaan di sektor formal yang menuntut konsistensi, seperti menjadi penjaga keamanan perusahaan ataupun pegawai negeri. Hal ini lebih besar disebabkan oleh karakteristik pekerjaannya yang tidak selaras dengan kebiasaan OAP (berburu dan meramu), bukan disebabkan oleh kegagalan OAP.

Fenomena yang dihadapi OAP juga muncul pada konteks masyarakat Aborigin di Australia. Melalui Community Development Employment Projects (CDEP)³³, pemerintah Australia berupaya membuka kesempatan kerja bagi masyarakat Aborigin. Namun, proyek ini gagal karena pekerjaan-pekerjaan yang disediakan tidak selaras dengan budaya mereka sehingga justru menghambat peningkatan kualitas modal manusia yang diperlukan untuk pengembangan masyarakat Aborigin itu sendiri (Grant, Kleiber, dan McAllister, 2005). Hal ini menunjukkan pentingnya memperhatikan aspek sosial-budaya dalam upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat indigenos (*indigenous community*). Tanpa itu, tidak hanya upaya tersebut menjadi tidak efektif, tetapi juga dapat berujung pada kerawanan sosial.

3.2.2 Marginalisasi Multidimensi yang Dialami Orang Asli Papua

Kerentanan pada aspek sosial-budaya yang dialami OAP di tengah impitan ekonomi dualistis adalah adanya gegar budaya³⁴—situasi yang kemudian memaksa mereka menghadapi perubahan secara cepat. Merujuk kepada Intan (2019), gegar budaya akibat benturan budaya yang berbeda dapat menimbulkan ketakberdayaan, keterasingan, dan pengabaian atau, dengan kata lain, marginalisasi. Sejalan dengan hal itu, studi ini menemukan bahwa marginalisasi OAP tecermin dalam relasi sosialnya dengan warga non-OAP yang, pada gilirannya, memperburuk marginalisasi OAP pada aspek ekonomi.

Di antara warga non-OAP berkembang stigma-stigma yang merendahkan martabat OAP, seperti kurang cakap, boros, tidak disiplin, dekat dengan kekerasan, dan tidak dapat dipercaya. Stigma tersebut kemudian membuat warga non-OAP membatasi interaksinya dengan OAP. Salah satu informan dari kalangan warga non-OAP di Wamena menjelaskan bahwa, pascakerusuhan 2019, ia menjadi lebih waspada dalam membaca keadaan, serta

³³Proyek lapangan kerja untuk pengembangan masyarakat

³⁴Istilah gegar budaya (*culture shock*) dikemukakan oleh antropolog Kalervo Oberg—merujuk kepada rangkaian reaksi emosional yang diakibatkan oleh hilangnya simbol dan hubungan sosial yang selama ini dikenal. Hal ini memaksa individu ataupun kelompok untuk beradaptasi dengan situasi baru.

lebih menjaga jarak dengan OAP. Kuatnya stigma bahwa OAP berkaitan erat dengan kekerasan juga tergambar dari keputusan informan tersebut untuk menolak jika ada calon penumpang mobil rental³⁵ yang berlatar belakang OAP. Seorang informan lainnya dari kalangan warga non-OAP di Wamena juga menstigmakan OAP dengan membuat generalisasi terkait perilaku konsumtif dalam kehidupan sehari-hari.

Orang sini [masyarakat asli Papua] tidak tahu menabung. Berapa [uang] yang mereka punya hari itu, ya mereka habiskan di hari itu. Jadi, kalau mereka ke sini bawa uang 100 [ribu], yang tadinya misalkan mereka cuma mau beli sabun, nanti tahu-tahu 100 [ribu] itu habis. Mereka beli macam-macam, banyaknya permen, es, ciki-cikian. *Gak* dewasa, *gak* anak-anak, sama-sama borosnya. *Tapi* kalau buat kita [pedagang], ya untung kalau pembelinya *kayak gitu* semua. (Wawancara mendalam, perempuan, pedagang, Wamena, 4 November 2022)

Stigma tersebut tentunya berdampak terhadap OAP. Banyak OAP kemudian mengalami demotivasi. Hal ini menguatkan *inferior complexity*, termasuk perasaan rendah diri, sehingga mereka enggan mengambil risiko untuk melakukan pekerjaan di luar yang biasa mereka lakukan. Informan OAP dari Wamena menyebutkan bahwa perasaan rendah diri ini tereproduksi sejak masa anak-anak. Saat di bangku sekolah, mereka sering dipanggil dengan sejumlah perkataan yang merendahkan OAP. Panggilan-panggilan tersebut kerap kali disampaikan di depan umum sehingga OAP merasa tidak percaya diri dan makin takut untuk dekat dengan kelompok non-OAP, seperti dalam kutipan berikut: "OAP takut persaingan. Anak-anak di sekolah dipanggil guru-guru '*bodok*' [bodoh] dan '*otak hipere*' [ubi]" (Wawancara mendalam, perempuan, 5 November 2022). Stigma yang terus digaungkan tersebut dapat merusak konsep diri (*self-concept*) dari generasi ke generasi karena mereka kemudian menginternalisasi stigma yang ada (National Collaborating Centre for Aboriginal Health, 2014).

Bagi sedikit orang yang lain, stigma yang berkembang membuat OAP menjadi lebih termotivasi untuk mengembangkan diri sehingga kualitas modal manusia mereka meningkat—diikuti dengan peningkatan penghasilan. Hal ini sejalan dengan ungkapan salah satu informan OAP asal Wamena yang menyebutkan bahwa stigmatisasi yang ia alami sejak kecil hingga bangku sekolah menumbuhkan motivasi besar untuk bisa bersaing dengan warga non-OAP. Pernyataan tersebut tergambar pada keberhasilannya mendirikan satu-satunya apotek yang dimiliki OAP di Wamena. Perlu menjadi catatan, semangat informan untuk dapat bersaing dengan warga non-OAP tidak terlepas dari situasi informan sejak kecil yang banyak berelasi dengan masyarakat non-OAP, termasuk saat informan merantau ke luar Papua untuk bersekolah. Sebagai golongan minoritas, saat itu informan termotivasi untuk belajar lebih giat dan bekerja keras agar bisa bertahan di perantauan dan mencapai penghidupan yang lebih baik. Mentalitas yang demikian juga mengantarkan informan kepada tercapainya akses pinjaman perbankan untuk usaha apoteknya—sesuatu yang tidak dapat dicapai dengan mudah oleh kebanyakan OAP.

Peningkatan kapasitas OAP juga didapat dari hasil interaksi mereka dengan warga non-OAP dalam bidang perdagangan. Di Sorong, misalnya, pengetahuan OAP tentang penghitungan harga ikan makin baik sejak mereka bertransaksi dengan pengepul yang merupakan seorang pendatang. Dari transaksi tersebut, pengepul mengajarkan cara

³⁵Informan sehari-hari bekerja sebagai sopir mobil rental.

penghitungan nilai ikan sehingga OAP dapat berjualan dengan harga yang tidak terlalu rendah—menetapkan harga terlalu rendah biasanya mereka lakukan ketika berjualan di pasar. Temuan ini sejalan dengan pandangan World Economic Forum (2022) yang menekankan bahwa potensi kerja sama bisnis antara warga nonindigenos dan kelompok indigenos terletak pada proses berbagi pengetahuan. Jika hal ini dilakukan dalam ruang lingkup kerja sama yang besar, akan dapat dihasilkan keuntungan ekonomi bagi kedua kelompok.

Meskipun interaksi dengan warga non-OAP dapat mengarah ke proses berbagi pengetahuan, hal ini juga dapat berdampak pada memudarnya nilai-nilai yang melekat pada OAP. Sebagai contoh, salah satu informan gereja di Wamena menyebut makin terkikisnya nilai-nilai sosial akibat pergeseran budaya. Menurutnya, dahulu budaya resiprositas dalam kehidupan masyarakat sangat kuat sehingga menjadi simbol kekeluargaan. Namun, pergeseran budaya mengakibatkan resiprositas yang ada kini lebih dianggap sebagai beban, dan bentuk hubungannya menjadi transaksional—kurang mencerminkan hubungan yang bersifat kekeluargaan. Makin pudarnya nilai-nilai budaya masyarakat pegunungan Papua akibat banyaknya pendatang juga dikeluhkan salah satu tokoh adat asal Wamena.

Budaya kami hampir habis, terutama bahasa. Anak-anak sekolah bicara 'Bapak.. Mama..', itu *kan* bahasa Indonesia. Terus, mereka makan nasi, lupa tanam ubi. Makan babi yang di kulkas sampai tidak tahu caranya piara babi. Sekarang memasak pakai kompor, tidak bakar batu lagi. Harga bahan bakar kompor naik, daripada beli [bahan bakar kompor], [lebih baik] pakai kayu atau bakar batu saja. (Wawancara mendalam, laki-laki, tokoh adat, Wamena, 1 November 2022)

Untuk membangkitkan kembali nilai-nilai sosial-budaya di tengah masyarakat, ada inisiatif dari pihak gereja di Wamena untuk mengembangkan program sosial-ekonomi masyarakat yang memanfaatkan falsafah hidup masyarakat Lembah Baliem, yakni "OW3"³⁶. Makna falsafah hidup ini adalah bahwa setiap keluarga/klan harus memiliki kebun agar bisa memelihara ternak. Jika memiliki banyak ternak, mereka bisa menyelesaikan berbagai masalah kehidupan, baik persoalan ekonomi maupun denda adat. Menanamkan kembali falsafah hidup OAP yang erat hubungannya dengan alam tentu bukan perkara mudah karena, seiring dengan perjalanan waktu, anak-anak muda mulai enggan berkebun. Di sisi lain, kesempatan kerja juga terbatas sehingga mereka menjadi pengangguran meskipun berpendidikan.

Upaya mendorong OAP, terutama pemuda, untuk kembali memanfaatkan alam sebagai sumber penghidupan juga dihadapkan kepada ancaman bahaya akibat perubahan iklim. Di sektor pertanian, perubahan iklim yang diperparah dengan kerusakan hutan akibat industri ekstraktif berujung pada meningkatnya populasi hama yang merusak tanaman. Pada masyarakat pesisir, perubahan iklim berdampak pada kondisi angin/hujan yang makin tak terprediksi sehingga mengganggu aktivitas nelayan. Pada OAP di sektor pertanian, perubahan iklim menyebabkan kegagalan panen, sementara pada OAP di sektor perikanan, perubahan iklim menyebabkan mereka tak bisa melaut. Tantangan iklim

³⁶OW3 = *Osili* yang artinya perkampungan dan W3 yang maksudnya *wen* (kebun), *wam* (babi), dan *wene* (masalah atau persoalan)

ini tentunya makin membatasi opsi strategi penghidupan yang dapat dilakukan OAP di tengah impitan ekonomi dualistis.

Tantangan perubahan iklim makin menegaskan betapa impitan ekonomi dualistis ini menjadi akar dari segala cabang kerentanan yang dialami OAP. Prinsip warga non-OAP—pelaku ekonomi pasar yang memandang alam sebagai komoditas untuk dieksploitasi demi kemanfaatan diri sendiri—bertentangan dengan OAP yang memandang alam sebagai sumber penghidupan yang harus dilindungi demi kemanfaatan bersama. Pada saat prinsip perekonomian pasar ini melimpahkan keuntungan bagi warga non-OAP, OAP justru terjepit: OAP kesulitan mempertahankan perekonomian subsisten sebagai strategi penghidupannya, sementara bentuk-bentuk mata pencarian yang dihadirkan perekonomian pasar tidak selaras dengan kebiasaan dan nilai-nilai sosial-budaya mereka.

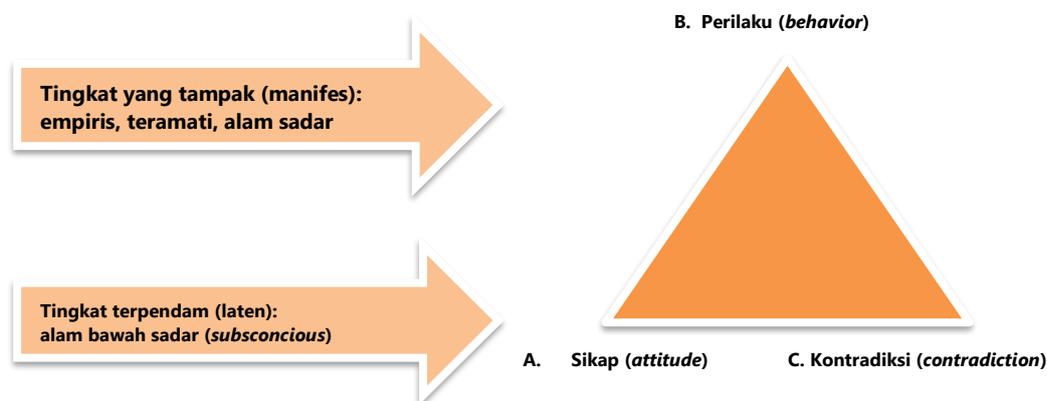
Pada sektor pertanian, praktik eksploitatif dalam perekonomian pasar melemahkan dukungan alam sebagai sumber penghidupan OAP, baik secara langsung akibat makin berkurangnya tanah ulayat maupun secara tidak langsung akibat kerusakan lingkungan. Sementara itu, OAP kesulitan bertransisi pada sektor nonpertanian. Dalam hal ini, perekonomian pasar menuntut adanya kekuatan modal manusia dan finansial pada pelaku usaha agar bisa bersaing dan bertahan. Stigmatisasi OAP yang lahir dari pertentangan budaya antara OAP dan warga non-OAP memperdalam perasaan rendah diri OAP dan menghalangi mereka untuk membangun modal manusia. Stigmatisasi juga membatasi interaksi sosial antara OAP dan warga non-OAP (membatasi kedua pihak), padahal interaksi ini dapat dijadikan wadah untuk berbagi pengetahuan yang dapat menguntungkan keduanya. Ketimpangan pengetahuan yang diperparah dengan stigmatisasi mencerminkan ketimpangan relasi kuasa antara OAP dan warga non-OAP. Relasi kuasa ini mendudukan OAP sebagai kelompok subordinat yang kepentingannya sering kali diabaikan.

3.3 Ketegangan Sosial yang Berpotensi Memicu Konflik yang Disertai Kekerasan

Ketimpangan relasi kuasa dalam interaksi OAP dan warga non-OAP berpotensi menimbulkan ketegangan sosial dan konflik bernuansa kekerasan. Marginalisasi yang dialami OAP selama puluhan tahun tak terhindarkan mengakibatkan OAP sulit memercayai banyak pihak. Sudira *et al.* (2020) menjelaskan bahwa marginalisasi yang dialami OAP makin menguatkan polarisasi di wilayah Papua. Kompetisi dan kontestasi dengan warga non-OAP memunculkan perasaan takut dan terancam pada OAP akan bahaya marginalisasi, depopulasi, dan kekerasan. Hal ini pada akhirnya melahirkan ketakpercayaan dan rasa permusuhan pada OAP terhadap warga non-OAP, bahkan terhadap pemerintah (Sudira *et al.*, 2020; Pamungkas dan Permana, 2024). Secara umum, dilihat dari sudut pandang sosiologis, ketimpangan memang dapat menimbulkan rasa frustrasi dan alienasi pada kelompok yang hak-haknya terampas akibat ketidakadilan dan kurangnya kesempatan (Merton dalam UNDP, 2021). Jika tidak ditanggapi dan ditangani dengan baik, rasa frustrasi dan alienasi yang dialami kelompok tertindas pada derajat tertentu dapat memicu perlawanan hingga kekerasan (Kriesberg, 1998).

Hubungan antara ketimpangan, kekecewaan, dan konflik tersebut sejalan dengan konsep Galtung (1996) tentang siklus segitiga konflik (Gambar 17). Pada siklus ini selalu terdapat tahap laten dan tahap manifes. Munculnya konflik laten sering kali bersumber dari ketimpangan, khususnya ketimpangan ekonomi yang berlangsung lama (Abanes, Kanas, dan Scheepers, 2015). Dalam konteks Papua, tahap laten tampak pada rasa frustrasi dan kekecewaan di kalangan OAP (A) sebagai akibat ketimpangan ekonomi antara OAP dan warga non-OAP serta pengabaian pemerintah akan kerentanan yang dialami OAP (C). Seiring dengan terbukanya rasionalitas OAP untuk memperjuangkan hak-haknya, kekecewaan tersebut memicu bangkitnya rasa kebencian dan menguatkan niat hingga aksi pemberontakan (B).

Gambar 17. Siklus Segitiga Konflik



Sumber: diambil dari Galtung (1996)

Dengan memahami konflik sebagai sebuah siklus, upaya pembangunan perdamaian di wilayah Papua perlu dilakukan mulai tahap laten sebelum masalah berkembang menjadi kekerasan dan menuai korban. Analisis Anderson (2015: 19) yang menggunakan data Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK) 2004–2008 menunjukkan bahwa, setelah dibobotkan dengan jumlah penduduk, korban jiwa akibat kekerasan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat merupakan yang tertinggi di Indonesia. Jika dipilah berdasarkan jenis permasalahannya, dari 596 korban jiwa, hanya terdapat 6% yang merupakan korban konflik vertikal terkait gerakan separatisme; selebihnya merupakan korban konflik horizontal (63%), kekerasan domestik (13%), dan lainnya (18%). Konflik horizontal dapat berupa kejadian main hakim sendiri (31%); konflik identitas antaragama, antarras, antarsuku, ataupun antarklan/marga (10%); konflik terkait SDA (3%); balas dendam (17%); dan lainnya (2%). Dengan banyaknya korban akibat konflik horizontal di wilayah Papua, pembahasan selanjutnya pada subbab ini berfokus pada ragam ketegangan sosial yang diidentifikasi selama studi kualitatif di Kabupaten Jayawijaya dan Kabupaten Sorong serta dialog damai sebagai upaya penanggulangannya.

3.3.1 Ragam Ketegangan Sosial Akibat Marginalisasi yang Berpotensi Memicu Konflik Penuh Kekerasan

a) Ketegangan sosial antara OAP dan warga non-OAP yang memicu kerusuhan

Ketegangan sosial antara OAP dan warga non-OAP kerap berubah menjadi konflik terbuka hingga melibatkan kekerasan. Sementara stigma terhadap OAP berkembang di antara warga non-OAP (lihat Subbab 3.2.2), sentimen terhadap warga non-OAP juga terpelihara hingga saat ini. Pamungkas dan Permana (2024) mengungkapkan bahwa ketakutan dan ancaman yang dirasakan OAP tereproduksi melalui cerita *memoria passionis*.³⁷ Hal ini kemudian menimbulkan etnonasionalisme yang sangat mungkin terwujud dalam bentuk kekerasan terhadap etnis lain. Oleh karena itu, tak heran bahwa “percikan api” dapat memicu reaksi komunal yang masif. Konflik pada tahap laten, berupa ketegangan antara OAP dan warga non-OAP, sewaktu-waktu dapat berubah menjadi konflik terbuka bernuansa kekerasan.

Tanpa upaya rekonsiliasi, sentimen antara OAP dan warga non-OAP berpotensi menguat. Tak jarang warga non-OAP menjadi sasaran kekerasan ketika ketegangan sosial terwujud menjadi kekerasan. Sebagai contoh, meskipun penyerangan, pengepungan, dan stigma terhadap sejumlah mahasiswa OAP terjadi di Surabaya, kejadian tersebut memicu kerusuhan setidaknya di Manokwari dan Jayapura pada Agustus 2019 (Hastanto dan Sulistya, 2019). Berselang beberapa bulan dari peristiwa di Surabaya tersebut, kerusuhan yang dipicu isu rasialisme juga terjadi di Wamena. Setidaknya 33 orang tewas dalam kerusuhan ini, selain juga sejumlah bangunan menjadi rusak (Dwiastono, 2019). Sentimen yang berkembang di antara OAP dan warga non-OAP makin menguat ketika, dalam penanganan kerusuhan tersebut, OAP menganggap pemerintah lebih memprioritaskan rehabilitasi bangunan kios/toko milik warga non-OAP daripada kios/toko milik warga OAP (lihat Subbab 4.1.4). Selain dua peristiwa pada 2019 tersebut, hal serupa sebelumnya juga terjadi di Tolikara pada 2015—penyerangan terhadap musala dan pembakaran puluhan kios pedagang (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2015).

b) Ketegangan sosial terkait pengelolaan SDA

Ketegangan sosial terkait pengelolaan SDA masih berhubungan erat dengan masifnya pembangunan di Papua (lihat Subbab 3.2) yang ditandai dengan, antara lain, kehadiran perusahaan yang melakukan eksplorasi—bahkan eksploitasi—SDA di wilayah Papua. Jenis ketegangan sosial ini sering melibatkan OAP dan perusahaan yang beroperasi di Papua. OAP menganggap bahwa perusahaan sebagai representasi pendatang adalah kelompok yang terlalu agresif dan eksploitatif dalam mengambil manfaat SDA di Papua. Pandangan ini cukup beralasan karena, semenjak hadirnya pendatang yang melakukan eksploitasi alam secara ekspansif, keberadaan ruang penghidupan OAP yang berbasis alam makin terkikis.

Mereka [perusahaan yang melakukan penebangan pohon] harusnya datang *kasih tau dulu*, ‘Bagaimana bapak kira-kira kalau kita mau ambil kayu’, harus diskusi *dulu* cari jalan keluar.

³⁷*Memoria passionis* dalam hal ini adalah ingatan kolektif tak tertulis dalam bentuk rangkaian cerita tentang penderitaan yang dialami OAP. Rangkaian cerita ini dicitrakan dalam keluarga atau klan secara turun-temurun hingga berubah menjadi sebuah konstruksi sosial.

Kalau pakai cara diam-diam, itu yang bikin mereka [masyarakat] marah. Tebang pohon boleh, misalnya satu-dua pohon untuk keperluan keluarga, *tapi* mafia dari suku ... [menyebut suku tertentu] ini mencekik masyarakat [karena memabat hutan secara ekspansif]. (Wawancara mendalam, laki-laki, tokoh adat, Sorong, 5 November 2022)

Selain itu, studi Seda *et al.* (2013) menemukan bahwa ketegangan sosial yang melibatkan OAP dan perusahaan di Papua juga dipicu persoalan perekrutan tenaga kerja dan ketidakmerataan program tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility/CSR*). Perusahaan memiliki kriteria ketat untuk calon pekerja yang akan bekerja dalam industri ekstraktif; sering kali pekerja non-OAP-lah yang memenuhi syarat untuk kriteria tersebut. Alhasil, hanya sedikit OAP di sekitar wilayah perusahaan dapat bekerja di tempat tersebut. Fenomena ini sering kali memunculkan kecemburuan sosial terhadap pendatang. Sementara itu, ketegangan terkait program CSR berhubungan erat dengan tuntutan OAP di desa yang tidak mendapatkan program CSR dari perusahaan, tetapi terpengaruh secara tidak langsung oleh operasi ekstraktif perusahaan. Dalam studi Seda *et al.* itu disebutkan bahwa tuntutan ini berujung pada pemboikotan kantor perwakilan perusahaan ekstraktif akibat tidak adanya respons perusahaan. Terkait tuntutan OAP ini, salah satu informan dari lembaga yang menaungi perusahaan eksplorasi SDA di wilayah Papua menggarisbawahi pentingnya kolaborasi antara perusahaan dan pmda dalam menyelesaikan persoalan sosial-ekonomi di Papua—tidak hanya mengandalkan peran pihak perusahaan.

c) Ketegangan sosial di antara sesama Orang Asli Papua

Karakteristik OAP yang komunal tidak menjamin selalu harmonisnya relasi internal mereka. Studi ini menemukan fakta bahwa di kalangan internal OAP pun ketegangan sosial kerap terjadi, khususnya karena persoalan kepemilikan tanah ulayat. Pada salah satu kasus, korporasi hanya meminta izin dan memberikan kompensasi atas penggunaan lahan kepada sebagian marga pemilik tanah ulayat. Sementara itu, kepemilikan tanah ini bersifat komunal sehingga terdapat lebih dari satu marga yang menguasai tanah tersebut. Alhasil, ketegangan sosial di antara sesama OAP tidak terbandung akibat kecemburuan yang mencuat ke permukaan.

Sebagai ilustrasi, pada suku Moi yang bermukim di Sorong, sistem pengelolaan lahan mereka lakukan secara komunal berdasarkan marga. Ketika perusahaan berkeinginan mengelola SDA di lahan milik suku Moi, mereka perlu mendapatkan izin kelola dari pemilik hak ulayat secara kolektif. Permasalahannya, izin pengelolaan yang dimiliki perusahaan sering kali hanya diperoleh dari individu atau marga tertentu, alih-alih pemilik tanah ulayat secara komunal dan marga-marga lain yang juga memiliki hak ulayat atas lahan yang dimaksud.

Akibat perolehan izin yang hanya dari sebagian masyarakat, persoalan lahan kerap menimbulkan ketegangan antarmarga sesama pemilik hak ulayat, sebagaimana dialami masyarakat adat di Distrik Makbon, Kabupaten Sorong. Ketegangan demikian berpotensi memuncak karena ada keterlibatan aparat yang menjadi beking perusahaan. Dalam kasus tersebut, oknum aparat bersenjata yang dianggap masyarakat dapat melindungi kepentingan MHA justru menggunakan kewenangannya untuk terlibat dalam hal-hal yang berujung pada marginalisasi OAP.

Misalnya ada proyek; dia mau membangun apa di situ. Sebenarnya tanahnya ada beberapa marga yang memiliki, misal dimiliki tiga marga, *tapi* hanya dua marga yang atur untuk berbicara dengan kontraktor; satu marga tidak dilibatkan. Nah ini bisa memicu konflik antarmarga karena *kan* seharusnya semua marga pemilik tanah ulayat punya hak. Bapak duduk tadi *tuh* baru dapat telepon. Yang olah kayu *nebeng* dengan angkatan [aparap bersenjata]. Nah itu setengah mati kita [informan bekerja keras untuk menyelesaikan masalah ini]. Kita *gak* bisa lawan api *kok*. (Wawancara mendalam, laki-laki, tokoh adat, Sorong, 5 November 2022)

Terlepas dari ketegangan sosial yang berkaitan dengan penguasaan tanah ulayat, ketegangan di antara sesama OAP juga kerap terjadi akibat kecemburuan sosial OAP yang tidak memperoleh bantuan dari pemerintah. Sementara itu, mereka merasa bahwa mereka hidup dalam kondisi sosial-ekonomi yang relatif sama. Responden di Sorong menyebutkan bahwa penentuan penerima manfaat bantuan sosial diputuskan secara sepihak oleh lurah kampung. Sebagai contoh, penyaluran bantuan perahu motor dari beberapa organisasi perangkat daerah (OPD)³⁸ diprioritaskan kepada OAP dengan marga yang sama dengan kepala kampung. Marga lain akan mendapatkan giliran ketika datang bantuan tambahan. Selain itu, kedekatan dengan aparat menjadi penentu secepat apa masyarakat bisa menerima bantuan. Hal itu kerap dianggap OAP sebagai bentuk ketidakadilan.

Selain hal-hal yang disebutkan di atas, gangguan, seperti pemalakan di jalan, kerap terjadi dan dikeluhkan sesama OAP. Berdasarkan temuan lapangan, ada dua hal yang menyebabkan warga masyarakat, biasanya pemuda, melakukan pemalakan, yakni (i) meminta uang jalan dan (ii) efek mabuk minum-minuman keras. Pada sejumlah kasus, pemalakan juga disertai kekerasan. Salah satu informan mengungkapkan bahwa pelaku biasanya berasal dari luar kampung sehingga sulit terdeteksi. Di satu sisi, gangguan yang dialami OAP—bahkan juga warga non-OAP—ini menunjukkan beragamnya kerawanan sosial yang dihadapi masyarakat yang tinggal di wilayah Papua. Di sisi lain, situasi tersebut juga menunjukkan kerentanan ekonomi yang berujung pada rasa frustrasi—satu hal yang kemudian diekspresikan melalui tindakan yang merugikan masyarakat.

3.3.2 Dialog Damai: Upaya untuk Meredam Ketegangan Sosial

Upaya untuk meredam ketegangan sosial di Papua bergantung pada sejauh mana ketegangan tersebut berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Pada ketegangan sosial kecil, misalnya yang melibatkan individu/keluarga dalam masyarakat adat, ketegangan diredam melalui tetua adat. Informan tokoh adat Lapago menekankan bahwa, bagi masyarakat adat, masalah internal adat dianggap sebagai sebuah aib yang harus dijaga kerahasiaannya sehingga upaya dialog dilakukan secara internal. Dialog secara internal lebih diutamakan karena hanya kelompok itulah yang memahami ciri dan karakter masing-masing individu dalam kelompok adat tersebut. Salah satu informan mengungkapkan:

Masalah suatu tempat itu unik, sesuai bahasa, tempatnya. Kami selesaikan masalah ya secara adat saja. Kami orang adat itu malu sekali kalau masalahnya sampai keluar. Bagi

³⁸Beberapa OPD yang diakui responden/informan di Kabupaten Sorong pernah memberikan bantuan perahu motor adalah Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Kampung (DPMK), Dinas Perikanan, dan Dinas Pariwisata.

masyarakat adat, masalah internal atau keluarga merupakan aib sehingga mereka menjaga dan mengupayakan penanganan. (Wawancara mendalam, laki-laki, tokoh adat, Wamena, 1 November 2022)

Pada derajat tertentu, ketika ketegangan sosial melibatkan kelompok yang lebih besar, upaya penyelesaian ketegangan dilakukan melalui dialog yang berporos pada tiga tungku, yakni pemerintah, gereja, dan adat. Berdasarkan penjelasan informan tokoh adat Moi dari Sorong, ketiga pihak perlu hadir dalam upaya dialog damai karena masing-masing memiliki peran tersendiri sesuai dengan fungsi mereka dalam kehidupan sosial-budaya masyarakat Papua. Informan tersebut menekankan bahwa pemerintah hadir dalam kapasitasnya sebagai pengatur tatanan untuk menyampaikan hal-hal yang menjadi kewenangannya; gereja hadir untuk menyuarakan ajaran cinta kasih, hidup dalam persekutuan, serta perdamaian; dan tokoh adat hadir sebagai pihak yang menekankan pentingnya hukum adat yang berlaku.

Sementara itu, tak jarang dialog juga menemui jalan buntu. Hal ini disampaikan informan tokoh adat dari Sorong yang, pada saat wawancara, sedang berupaya mendamaikan pihak-pihak yang berkonflik akibat penguasaan lahan oleh perusahaan kayu. Kebuntuan ini ditandai dengan ditancapkannya palang kayu yang dibalut dengan kain merah, sebagaimana diamati peneliti selama observasi di lapangan. Hal ini berarti bahwa tidak ada pihak mana pun yang boleh melewati palang tersebut. Informan menyebutkan bahwa, jika palang dicabut, konflik bisa pecah sewaktu-waktu. Latar belakang OAP yang mengalami marginalisasi selama puluhan tahun menjadikan mereka mudah tersulut provokasi yang tidak jarang melahirkan kekerasan (ELSAM, 2015).

Ketika dialog terancam buntu dan berpotensi menimbulkan perselisihan lebih besar, porsi keterlibatan aparat TNI/Polri sebagai representasi negara akan meningkat. Salah satu informan akademisi memberikan contoh tentang munculnya ketegangan akibat sengketa lahan bandara di salah satu wilayah Papua yang melibatkan masyarakat adat dan pengelola bandara. Upaya dialog yang melibatkan aparat bersenjata tidak menjamin tercapainya kesepakatan damai; sebaliknya, justru menambah kebuntuan karena OAP memandang TNI/Polri sebagai aktor luar yang tidak bisa dipercaya (*SINDO news*, 2017).

3.4 Bencana Sosial Akibat Konflik Bersenjata yang Memperburuk Kerentanan Orang Asli Papua

Adanya konflik terbuka bernuansa kekerasan di beberapa wilayah Papua, khususnya yang melibatkan aparat bersenjata, berangkat dari sejarah masa lalu yang hingga kini belum tuntas terselesaikan (lihat Subbab 1.2). Supriatma (2022) menyebutkan bahwa marginalisasi dan diskriminasi yang terus dialami OAP pada akhirnya melahirkan anggapan “kita versus mereka” antara OAP dan Pemerintah Indonesia. Identitas “kita” dalam benak OAP sebagai masyarakat indigenos ini lebih kuat daripada identitas mereka sebagai warga Indonesia dengan kekayaan kultural yang beragam. Dikotomi ini sejalan dengan konsep yang dibawa Kriesberg (1998). Pada situasi konflik, terdapat dua jenis kelompok dengan tujuan perjuangan yang berbeda, yakni kelompok yang menginginkan integrasi yang lebih besar dan kelompok yang memperjuangkan keterpisahan yang lebih

besar. Termasuk dalam kelompok kedua adalah TPNPB atau OPM yang dalam aksinya menimbulkan bentrokan bersenjata dengan TNI/Polri sebagai kelompok pertama.

Selain dipengaruhi kegagalan pembangunan di wilayah Papua, konflik bersenjata di antara kedua kelompok ini, menurut Pamungkas dan Permana (2024), juga dibakar oleh perasaan takut dan terancam yang menghinggapi—dan saling memengaruhi—masing-masing pihak (*reciprocal fear-fueled nationalism*). Di satu sisi, ketakutan akan kepunahan suku/ras asli Papua menguatkan etnonasionalisme di antara OAP. Pada awalnya, hal ini terwujud dalam sentimen terhadap suku/ras lain. Namun, sentimen ini kemudian dipolitisasi elite TPNPB untuk menguatkan dukungan OAP terhadap aksi kekerasan, khususnya terhadap TNI/Polri ataupun proyek-proyek pembangunan di wilayah Papua. Di sisi lain, ketakutan akan ancaman terhadap keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) juga menyelimuti aparat bersenjata Indonesia hingga mendorong aksi kekerasan terhadap segala bentuk gerakan separatisme Papua. Dalam operasi militernya, aksi kekerasan TNI/Polri juga sering kali menasar OAP yang dituduh berafiliasi dengan TPNPB. Hal ini kemudian memperdalam rasa takut dan terancam di antara OAP dan menguatkan etnonasionalisme mereka. Akhirnya ketakutan resiprokal ini berujung pada siklus konflik bersenjata tanpa henti dan mengakibatkan banyak korban sipil.

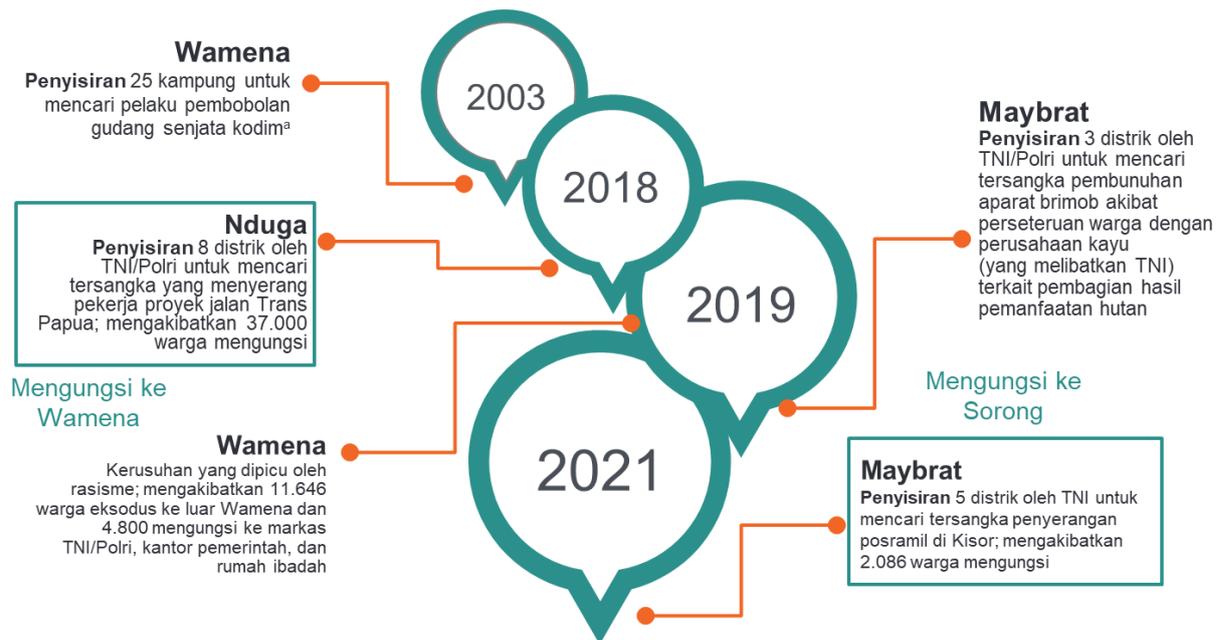
Subbab ini berfokus pada kerentanan OAP yang menjadi penguksi akibat konflik bersenjata. Dalam hal ini, penguksi yang berada di wilayah studi adalah korban konflik bersenjata di Kabupaten Nduga dan Kabupaten Maybrat. Pembahasan dimulai dari ulasan ringkas kejadian konflik di masing-masing kabupaten yang memaksa warga sipil mengungsi ke Kabupaten Jayawijaya, khususnya Distrik Wamena, serta Kabupaten Sorong.

3.4.1 Konflik Bersenjata di Nduga dan Maybrat yang Menyebabkan OAP Mengungsi ke Distrik Wamena dan Kabupaten Sorong

Konflik yang melibatkan kekerasan yang menyebabkan masyarakat mengungsi banyak terjadi di wilayah sekitar Distrik Wamena dan Kabupaten Sorong.³⁹ Studi kualitatif di kedua wilayah studi mengidentifikasi beberapa kejadian kekerasan di Distrik Wamena, Kabupaten Nduga, dan Kabupaten Maybrat (Gambar 18). Dari beberapa konflik yang terjadi di sana, kecuali kerusuhan rasial pada 2019 di Wamena, konflik bersenjata diawali dengan penyerangan yang dilakukan sekelompok orang yang menginginkan Papua merdeka. Dalam studi ini, kejadian yang dirujuk untuk mendalami kerentanan penguksi adalah konflik yang terjadi di Kabupaten Nduga pada 2018 dan Kabupaten Maybrat pada 2021.

³⁹Lihat Gugus Tugas Papua Universitas Gadjah Mada (2022) untuk mengetahui lebih lengkap pemetaan wilayah dan intensitas kejadian konflik yang melibatkan kekerasan di wilayah Papua.

Gambar 18. Daftar Peristiwa Konflik di Wilayah Papua Sepanjang 2003–2021



^a = komando distrik militer

Menelusuri penyebab masyarakat korban konflik hingga mengungsi ke daerah lain, studi ini menemukan bahwa sebagian korban konflik Nduga mengungsi ke Wamena karena aparat bersenjata melakukan penyisiran ke kampung-kampung untuk mencari pelaku penyerangan pekerja pembangunan Trans Papua oleh TPNPB pada Desember 2018. Penyisiran serupa juga dilakukan aparat ke kampung-kampung di wilayah Maybrat dan Teluk Bintuni setelah tewasnya anggota Korps Brimob⁴⁰ Kepolisian Daerah (Polda) Papua Barat yang jasadnya ditemukan di sekitar lokasi perusahaan kayu pada 15 April 2020. Saat situasi belum kondusif, masyarakat kembali terkena imbas konflik antara aparat dan TPNPB yang melakukan penyerangan ke Pos Koramil di Kisor pada 2 September 2021. Hal ini memaksa warga masyarakat mengungsi ke berbagai tempat; salah satunya Kabupaten Sorong.

Operasi penyisiran ke kampung-kampung dan distrik-distrik untuk mencari pelaku penyerangan dilakukan aparat bersenjata secara represif. Dalam studi ini, baik pengungsi Nduga yang berada di Wamena maupun pengungsi Maybrat di Sorong mengisahkan perlakuan aparat bersenjata dalam melakukan penyisiran. Perempuan dan anak-anak tidak luput dari perlakuan represif aparat. Banyak warga yang dituduh sebagai bagian dari TPNPB ditahan, diinterogasi, hingga dipukuli. Sebagian pengungsi juga menyampaikan bahwa, dalam kontak tembak antara aparat bersenjata dan TPNPB, tak jarang warga sipil menjadi korban. Hal ini menyebabkan warga masyarakat ketakutan dan lari mengungsi ke hutan dan ke sejumlah wilayah, antara lain Wamena dan Sorong.

⁴⁰Korps brigade mobil (sering disingkat menjadi brimob) adalah kesatuan operasi khusus yang bersifat paramiliter milik Polri.

3.4.2 Kerentanan Orang Asli Papua Akibat Guncangan Konflik Bersenjata

Di daerah tujuan pengungsian OAP (Wamena dan Sorong), pengungsi mengalami berbagai kerentanan (Gambar 19). Merujuk kepada kerangka SLA, berbagai kerentanan ini dapat dikelompokkan berdasarkan lima modal penghidupan yang saling berkaitan, yaitu modal alam, modal finansial, modal sosial, modal fisik, dan modal manusia.⁴¹

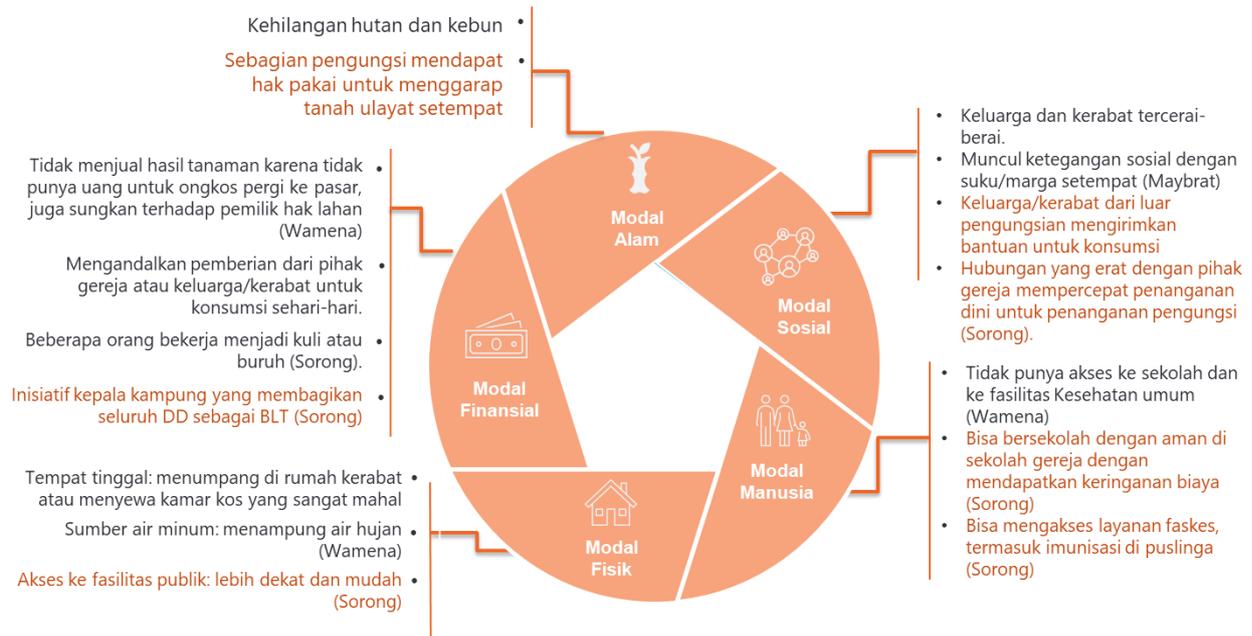
Konflik menyebabkan masyarakat kehilangan hutan dan kebun sebagai modal alam mereka, padahal alam merupakan sumber penghidupan utama bagi MHA. Karena kehilangan hutan dan kebun dari tanah ulayatnya, pengungsi mengalami kerentanan finansial. Walaupun di lokasi pengungsian sebagian pengungsi mendapatkan “hak pakai” atas tanah ulayat milik suku setempat untuk berkebun, hasilnya tidak bisa memenuhi kebutuhan hidup mereka. Di Wamena, misalnya, panen kebun tidak bisa dijual ke pasar karena alasan-alasan tertentu. Beberapa di antaranya adalah rasa takut untuk keluar dari area pengungsian, kondisi tak punya uang untuk ongkos transportasi ke pasar, ataupun perasaan sungkan terhadap pemilik ulayat jika menjual hasil panen dari tanah yang dipinjamkan.

Sementara itu, sekelompok pengungsi di Sorong masih memiliki beberapa sumber finansial. Karena lokasi di Sorong relatif berciri perkotaan, sebagian pengungsi bekerja serabutan menjadi kuli atau buruh. Mereka juga mengaku memperoleh Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang bersumber dari Dana Desa (DD) kampung asal yang dibagikan kepada pengungsi, termasuk mereka yang berada di luar Kabupaten Maybrat (lihat Subbab 4.1.4). Dana BLT tersebut mereka manfaatkan untuk membiayai kebutuhan finansial selama di pengungsian meskipun hampir tidak cukup untuk biaya sewa kos yang cukup mahal (1–1,5 juta rupiah per kamar per bulan). Mereka mengaku terancam dikeluarkan dari rumah kos ketika tidak bisa membayar secara rutin. Hal serupa juga dialami sekelompok pengungsi di Wamena, terutama mereka yang tidak punya kerabat yang rumahnya bisa ditumpang. Hal ini kemudian berpengaruh terhadap kerentanan pengungsi dalam hal modal fisik.

Meskipun sekelompok pengungsi dari Maybrat mengakui bahwa akses ke fasilitas publik di Sorong lebih baik daripada akses di lokasi asal mereka, kerentanan dalam modal fisik muncul akibat ketidaklayakan hunian di lokasi pengungsian. Untuk menyasati beban biaya sewa kos, beberapa keluarga pengungsi di Sorong tinggal bersama dalam satu rumah; satu kamar bisa dihuni tiga keluarga atau lima hingga sepuluh orang. Hal serupa juga dialami pengungsi di Wamena, bahkan bagi mereka yang tinggal di rumah kerabat; satu rumah (*honai*) dihuni sekitar sepuluh orang. Pengungsi di sebagian lokasi di Wamena juga mengaku kesulitan memenuhi kebutuhan air minum sehingga mereka mengandalkan air hujan.

⁴¹Lihat Subbab 2.1.2 untuk penjelasan lebih lanjut mengenai modal penghidupan dalam kerangka SLA.

Gambar 19. Kerentanan Multidimensi Pengungsi OAP Akibat Konflik Bersenjata



Sumber: Hasil FGD dengan pengungsi
^a = puskesmas keliling

Dalam hal modal sosial, kejadian kekerasan di kampung asal pengungsi membuat mereka kehilangan anggota keluarga, baik yang meninggal ketika konflik berlangsung maupun yang meninggal dalam pelarian. Dalam wawancara kelompok dengan pengungsi di Wamena, mereka menceritakan bahwa, selama tiga hingga lima hari melewati hutan dalam pelarian menuju Wamena, mereka menyaksikan kerabat mereka tertembak, jatuh ke jurang, hanyut di sungai, sakit/lemas kelelahan, ataupun hilang terpencar. Tidak ada waktu untuk menolong/mencari anggota keluarga yang jatuh, hanyut, sakit, atau hilang karena mereka panik mendengar suara tembakan di belakang mereka. Setelah tinggal di pengungsian, ketegangan juga sempat muncul dengan masyarakat ulayat setempat. Salah satu informan pengungsi dari Maybrat mengungkapkan bahwa ketegangan ini dipicu adanya pengungsi yang mengambil sayuran di dusun milik warga setempat dengan anggapan bahwa sayuran tersebut tumbuh sendiri di hutan.

Terlepas dari hal yang disebutkan di atas, studi ini masih menemukan hal positif terkait modal sosial. Baik di Wamena maupun Sorong, solidaritas kerabat semarga dan kedekatan OAP dengan gereja menjadi sumber modal sosial yang membuat pengungsi bisa bertahan hingga saat ini. Hampir semua responden pengungsi mengaku menerima bantuan pangan dari kerabat semarga. Solidaritas juga terbangun di antara sesama pengungsi meskipun mereka baru saling mengenal dalam pelarian atau dalam pengungsian. Selain itu, pihak gereja tanggap membantu meringankan beban finansial pengungsi, misalnya dengan membantu pendidikan anak-anak mereka.

Para pengungsi yang berusia sekolah kesulitan mengakses fasilitas pendidikan dan kesehatan. Hal ini disebabkan oleh, antara lain, layanan yang sudah terdesentralisasi sesuai dengan status kependudukan masing-masing warga. Untuk mengatasi masalah tersebut, sekolah di bawah yayasan gereja di Sorong membuat kebijakan sekolah gratis bagi anak-

anak pengungsi korban konflik di Maybrat. Selain itu, mereka memberikan potongan biaya asrama kepada anak-anak pengungsi yang ingin tinggal di sana.

Dukungan gereja untuk pendidikan anak-anak pengungsi juga terjadi di Wamena. Salah satu gereja di Wamena sempat membangun sekolah darurat untuk menampung anak-anak pengungsi agar mereka tetap bersekolah meskipun tidak berlangsung lama. Inisiatif pendirian sekolah darurat oleh sejumlah relawan di gereja tersebut ditutup atas permintaan aparat keamanan. Hal ini terungkap dalam wawancara kelompok: "Anak-anak trauma, takut datang ke sini [sekolah darurat] jika tentara-tentara datang. Tidak hanya datang, aparat keamanan memaksa sekolah darurat ditutup, 'bikin negara malu' katanya" (Wawancara kelompok, pengungsi, Wamena, 2 November 2022). Berdasarkan informasi yang diperoleh dari salah satu tokoh adat, aparat keamanan menganggap bahwa sekolah yang ada di Wamena cukup untuk menampung anak-anak para pengungsi. Dalam wawancara dengan pengungsi, terungkap bahwa anak-anak mereka memang sempat bersekolah di sekolah yang dirujuk oleh gereja di sekitar Wamena Kota, tetapi tidak bertahan lama karena anak-anak tidak mampu berjalan jauh.

Sementara itu, studi ini tidak mengidentifikasi adanya keterlibatan lembaga internasional yang berfokus pada isu kemanusiaan dan penanganannya. Ada kemungkinan bahwa hal ini berkaitan dengan sulitnya perizinan bagi lembaga internasional yang ingin masuk ke Papua. Dalam catatan Human Rights Watch (2015), organisasi kemanusiaan internasional di Papua mudah dituduh membantu separatisme meski mereka nonpartisan. Hal ini menyebabkan makin sulitnya pengungsi mengakses bantuan dari berbagai pihak.

3.5 Guncangan Nonalam Akibat Pandemi COVID-19

Saat OAP masih berjuang menghadapi marginalisasi akibat sistem ekonomi dualistik dan konflik bersenjata yang berkepanjangan, pandemi COVID-19 pun datang dan memperdalam lubang kerentanan yang dialami OAP. Tidak berbeda dengan wilayah lain di Indonesia, guncangan pandemi COVID-19 menimbulkan kerentanan ekonomi yang besar di Papua. Kebijakan pembatasan sosial menyebabkan masyarakat di kedua wilayah studi mengalami penurunan pendapatan karena aktivitas ekonomi terhenti. Dampak ini sangat dirasakan oleh masyarakat, khususnya pekerja sektor ekonomi informal, seperti pedagang kecil, yang terpaksa tidak berjalan.

3.5.1 Meningkatnya Kerentanan Orang Asli Papua Akibat Pembatasan Sosial

Penurunan penghasilan akibat pembatasan sosial dirasakan sejumlah informan OAP yang mayoritas mengandalkan pemasukan dari kegiatan berdagang di pasar. Pada sejumlah kasus, beberapa informan mengaku bahwa penurunan pemasukan mencapai 90%, dibandingkan dengan situasi sebelum pandemi COVID-19. Informan dari Wamena juga mengeluhkan beratnya bertahan tanpa penghasilan karena mereka tidak bisa berjualan akibat penutupan akses ke pasar selama pembatasan sosial. Sebagian mama-mama memilih berjualan di rumah dengan pendapatan seadanya. Sementara itu, mama-mama di Sorong terpaksa membiarkan hasil bumi, seperti pinang dan sayuran, menguning karena mereka tak bisa menjajakannya ke kota. Mereka mengatakan bahwa penurunan

pendapatan selama pandemi jauh lebih parah daripada penurunan pendapatan ketika terjadi kerusuhan karena aktivitas ekonomi terhenti selama berbulan-bulan, sementara kerusuhan hanya menghentikan aktivitas mereka selama beberapa minggu.

Lebih tidak enak korona daripada kerusuhan karena saat pandemi, tidak bisa keluar rumah [dalam waktu lama]. Susah dapat seratus ribu per hari karena korona ini. Bandara tutup, pasar tutup, kami tidak bisa *jualan*. (FGD OAP perempuan, Kampung A1, 10 November 2022)

Selain penurunan pendapatan, OAP juga mengalami peningkatan pengeluaran, seperti biaya pendidikan. Kebijakan belajar dari rumah mengharuskan orang tua mengalokasikan uang untuk membeli paket data internet. Kesulitan dalam memenuhi kebutuhan internet serta keterbatasan kepemilikan gawai dialami masyarakat perdesaan yang kurang mampu; hal ini memengaruhi kualitas belajar anak (UNICEF, UNDP, Prospera, dan The SMERU Research Institute, 2021). Pengeluaran untuk pendidikan menjadi beban, terutama bagi masyarakat dengan tingkat kesejahteraan rendah karena alokasi keuangan utamanya diprioritaskan untuk belanja kebutuhan sehari-hari. Hal ini terungkap dari pernyataan salah satu peserta FGD: “[Saat pandemi COVID-19] lebih banyak *isi pulsa* internet karena anak-anak sekolah menggunakan internet untuk belajar secara daring. Penggunaan internet *jadinya* meningkat” (FGD OAP laki-laki, Honelama, 5 November 2022)

Pada aspek kesehatan, MHA, seperti OAP, menjadi kelompok paling rentan dalam menghadapi pandemi COVID-19. Menurut Kawal COVID-19, data kumulatif kasus COVID-19 di wilayah Papua mencapai 84.609 kasus. Angka tersebut tidak terlalu besar jika dibandingkan dengan jumlah kasus di wilayah lain, tetapi pola kehidupan masyarakat yang berkelompok membuat penyebaran virus sulit teratasi karena kecil kemungkinan untuk melakukan karantina. Situasi ini diperburuk dengan keterbatasan faskes, khususnya bagi masyarakat pedalaman. Pada saat yang sama, tenaga kesehatan menghadapi tantangan geografis berupa medan yang sulit untuk menjangkau faskes. Hal ini meningkatkan risiko kematian akibat COVID-19.

3.5.2 Kearifan Lokal Menjadi Sumber Kekuatan Orang Asli Papua untuk Menghadapi Pandemi

Untuk merespons berbagai guncangan akibat pandemi, OAP, terutama yang bermigrasi ke kota, mempertimbangkan kembali pola kebiasaan yang lalu, yaitu alam sebagai sentral penghidupan. Secara perlahan, masyarakat di kedua wilayah studi kembali mengintensifkan aktivitas bercocok tanam, memancing, dan beternak. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk kembali ke sumber pangan lokal, seperti sagu, *petatas*, pisang, *kombili*, pisang, dan ikan. Terjaminnya akses dan ketersediaan pangan lokal ini menjadi bagian penting untuk menjaga ketahanan pangan masyarakat ketika terjadi krisis seperti pandemi (United Nations, 2020). Meskipun pendapatan turun akibat pembatasan sosial, keterikatan OAP dengan alam mampu menjaga mereka dari guncangan akibat pandemi.

Selain hal yang disebutkan di atas, mengandalkan sumber pangan lokal juga dapat mengurangi ketergantungan OAP pada beras. Arif (2022) mencatat bahwa kehadiran beras di Papua telah menggeser pola pangan masyarakat—pada saat yang sama, membuat luas kebun tanaman lokal, seperti ubi dan keladi, berkurang. Hal ini dapat menempatkan masyarakat pada risiko kelaparan akibat tingginya ketergantungan pada pangan impor

yang diperburuk dengan sulitnya logistik untuk menjangkau OAP di pedalaman. Oleh karena itu, kesadaran untuk tidak bergantung pada beras maupun makanan impor lainnya perlu digalakkan untuk mengantisipasi risiko kerawanan pangan di Papua (Loen, 2020).

Bapa bilang kita stop makan beras, nanti Desember kami sudah mulai panen. Di sini banyak lahan baru dibuka untuk memperluas pendapatan berkebun atau beternak. Kami buka lahan-lahan yang selama ini tidak pernah dipakai, istilahnya di sini pegang sekop.
(Wawancara mendalam, perempuan, OAP nonpengungsi, Wamena, 5 November 2022)

Kembalinya masyarakat ke pangan lokal juga disertai perubahan cara memasak. Hal ini dilakukan untuk mengurangi pengeluaran akibat turunnya pendapatan selama pandemi. Merebus dan membakar makanan dengan kayu bakar menjadi pilihan utama sebagai pengganti kompor gas. Untuk mengurangi konsumsi minyak goreng, masyarakat memilih minyak kelapa yang pembuatannya relatif lebih mudah. Kemampuan OAP melakukan praktik-praktik tradisional yang berbasis alam menjadi simbol kekuatan mereka di tengah krisis. Alih-alih menggaung-gaungkan pentingnya pangan impor, pendekatan berbasis lokal seperti inilah yang sebetulnya perlu dikuatkan (Arif, 2022).

Sejalan dengan kedekatannya dengan alam, kemampuan OAP dalam menghadapi krisis didorong oleh kuatnya ikatan kekerabatan. Pola hidup masyarakat Papua, khususnya MHA yang hidup jauh dari kota atau tinggal di sekitar hutan cenderung komunal sehingga ada ketergantungan yang tinggi antaranggota masyarakat. Hal ini terlihat dari cara mereka bertahan hidup selama pandemi COVID-19. Di Sorong, masyarakat menerapkan sistem barter bahan makanan yang tidak bisa dibeli di pasar akibat pembatasan sosial, misalnya menukar pisang dan ubi dengan garam. Sistem barter ini memungkinkan warga mendapatkan bahan makanan dalam waktu cepat. Informan studi ini juga bercerita bahwa hasil kebun yang tidak bisa dijual ke pasar akhirnya dibagikan kepada tetangga. Situasi krisis membuat masyarakat mengabaikan nilai ekonomi barang-barang yang dipertukarkan karena bukan kerugian yang menjadi pikiran utama, melainkan ikatan komunalistik untuk saling membantu sesama warga masyarakat.

Pada konteks masyarakat suku Moi yang dikenal ramah dan terbuka terhadap pendatang, relasi mereka dengan warga non-OAP terbukti mampu menyokong ketahanan mereka selama berlangsungnya krisis akibat pandemi. Temuan lapangan menunjukkan bahwa keberadaan pendatang yang berjualan sayuran keliling kampung serta kios yang ada di sekitar rumah dirasakan sangat membantu OAP dalam memenuhi kebutuhan pangan selama pandemi. Perilaku saling membantu antara suku Moi dan warga non-OAP menunjukkan keterbukaan dan kepercayaan dalam masyarakat yang dibangun dalam proses interaksi sosial yang lama, bukan hanya pada saat pandemi. Seperti umumnya wilayah-wilayah pesisir, meskipun Distrik Makbon tidak begitu kuat berciri perkotaan jika dibandingkan dengan Distrik Wamena, masyarakat di sana sudah berinteraksi cukup intensif dengan pendatang jauh sebelum pandemi.

Adanya kearifan lokal berupa kedekatan dengan alam dan eratnya ikatan kekerabatan memunculkan optimisme OAP dalam menghadapi pandemi COVID-19. Optimisme ini muncul karena OAP percaya bahwa alam yang masih bersih di Papua mampu menjaga mereka dari serangan virus dan mampu menyediakan penghidupan meskipun ada krisis. Terisolasi dari pihak luar bukanlah hal baru bagi OAP yang hidupnya bergantung pada hutan yang sehat (Putra, 2020). Hal ini membuat warga di kampung beraktivitas seperti

biasa, seperti pergi ke kebun dan melaut, meskipun ada pembatasan sosial. Informan studi menyebutkan bahwa OAP tidak khawatir dengan adanya COVID-19 karena mereka terbiasa hidup di alam yang dapat menguatkan imunitas mereka. Interaksi antarwarga kampung juga berjalan seperti biasa; adanya pandemi justru menguatkan ikatan kekerabatan untuk saling menolong sesama.

3.6 Dukungan yang Dibutuhkan untuk Mengatasi Kerentanan Multidimensi Orang Asli Papua

OAP mengalami deprivasi capaian penghidupan pada berbagai dimensi di tengah kerentanan akibat guncangan kovariat berupa pandemi COVID-19 sejak 2020 silam dan konflik sosial yang masih berlangsung hingga sekarang. Studi ini menemukan bahwa kerentanan OAP bersumber dari ketimpangan relasi kuasa yang terstruktur, tetapi terabaikan. Hal ini dipicu oleh pola pembangunan pemerintah yang menekankan pertumbuhan ekonomi yang cenderung lebih menguntungkan warga non-OAP, baik sebagai individu maupun korporasi. Sementara itu, OAP terimpit dalam posisi (i) kesulitan untuk mempertahankan pola perekonomian subsisten dan (ii) kesulitan karena tidak menguasai modal penghidupan yang cukup untuk bersaing dengan warga non-OAP sebagaimana dituntut oleh perekonomian pasar. Pada situasi tersebut, guncangan kovariat memperparah kerentanan OAP dan makin meminggirkan mereka, bukan hanya dalam perputaran roda perekonomian, tetapi juga dalam relasi sosial mereka dengan warga non-OAP.

Sistem perlindungan sosial hadir untuk memberikan rasa keamanan bagi kelompok rentan. Keamanan yang dibutuhkan OAP bukan hanya pada aspek ekonomi (*economic security*), tetapi juga pada aspek sosial (*social security*). Aspek sosial ini, selain terkait dengan kejadian kekerasan, juga mencakup ketegangan sosial akibat stigma dan ketimpangan relasi kuasa antara OAP dan warga non-OAP. Di sisi lain, sistem perlindungan sosial selama ini lebih menekankan *economic security* dan mengabaikan faktor struktural yang sering kali menjadi akar kerentanan ekonomi kelompok marginal. Oleh karena itu, Devereux dan Sabates-Wheeler (2004) menekankan pentingnya fungsi transformatif perlindungan sosial untuk menjawab kebutuhan kelompok marginal akan *social security*. Hal ini menjadi krusial bagi OAP yang kebutuhannya akan *economic security* dan *social security* pada dasarnya saling berkelindan.

OAP memerlukan *security* di tengah derasnya arus perekonomian pasar yang mengempaskan mereka sebagai MHA. McGibbon dan Alagappa (2004) berargumen bahwa OAP perlu melakukan rekonsiliasi dan mengompromikan kepercayaan tradisional mereka dengan kebutuhan ekonomi pasar sebagai prasyarat untuk terjadinya mobilitas ekonomi di antara OAP. Namun, hal ini berarti bahwa, untuk meningkatkan *economic security*, OAP harus mempertaruhkan *social security* mereka. Dalam pandangan Scott (1998), gagasan McGibbon dan Alagappa tersebut merupakan bentuk simplifikasi persoalan yang umum dilakukan negara modern atau *high modernism*. Lebih jauh, Scott menjelaskan bahwa simplifikasi tersebut justru menjadi salah satu sumber kegagalan berbagai skema kebijakan sosial. Penyebabnya adalah bahwa karakteristik sosial, ekonomi, dan budaya yang kompleks dan melekat pada masyarakat tradisional tidak bisa begitu saja disederhanakan atau dihilangkan dengan sains dan teknologi, sebagaimana keyakinan

yang dijunjung tinggi masyarakat *high modernism*. Hal ini dibuktikan oleh Grant, Kleiber, dan McAllister (2005) dalam studinya tentang masyarakat Aborigin di Australia. Grant, Kleiber, dan McAllister menekankan bahwa agenda kebijakan untuk secara penuh mengintegrasikan masyarakat indigenos ke dalam perekonomian modern bukan hanya tidak menjadi aspirasi mereka, tetapi memang tidak mungkin dilaksanakan.

Sebagaimana temuan Grant, Kleiber, dan McAllister pada konteks suku Aborigin, studi ini juga mengungkap bahwa OAP lebih mengutamakan bertahannya strategi penghidupan yang biasa mereka tempuh daripada sepenuhnya beralih ke mekanisme perekonomian modern. Mereka menginginkan kembalinya perlindungan sosial alami mereka, yaitu alam sebagai sumber penghidupan utama mereka dan kekerabatan sebagai bantalan untuk menghadapi berbagai kemungkinan guncangan. Kerusakan alam dan terfragmentasinya tanah ulayat akibat praktik ekspansif industrialisasi di Papua telah mengancam kelangsungan sumber penghidupan MHA. Tidak hanya itu, serupa dengan yang ditemukan pada masyarakat Aborigin, perekonomian pasar telah menceraiberaikan hubungan kekerabatan di antara MHA; ketegangan sosial di antara OAP merupakan wujud nyata dari hal tersebut. Jika merujuk kepada Scott (1998), ketegangan sosial ini merupakan bagian dari anomali masyarakat yang diakibatkan oleh simplifikasi dalam penyelesaian masalah.

Terkait sejumlah persoalan di atas, Grant, Kleiber, dan McAllister mengajukan model pembangunan untuk masyarakat indigenos yang menyelaraskan desainnya dengan karakteristik suku Aborigin. Sebagai contoh, pengenalan teknologi dapat dilakukan, tetapi hanya ketika hal itu memberi manfaat untuk keberlanjutan lingkungan dan tidak mengganggu ikatan kekerabatan mereka. Dengan dukungan dari studi Grant, Kleiber, dan McAllister tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebutuhan OAP akan *economic security* dan *social security* hanya dapat dipenuhi jika kebijakan perlindungan sosial didesain dan diterapkan secara adaptif dan sensitif terhadap karakteristik sosial dan budaya MHA. Perlindungan sosial seperti ini makin nyata diperlukan untuk merespons berbagai kerentanan OAP yang terpaksa mengungsi akibat konflik bersenjata yang hingga saat ini masih berlangsung di beberapa wilayah Papua.

Temuan studi ini menguatkan argumen Anderson (2015: 1) bahwa kompleksitas permasalahan di wilayah Papua terjadi sebagai akibat inkonsistensi kebijakan pemerintah yang berimbas buruk terhadap OAP. Peranan pemerintah, terutama Pemerintah Pusat, sangat dominan terkait kebijakan penguatan keamanan dan pengelolaan industri ekstraktif. Sementara itu, pemerintah cenderung tidak hadir dalam upaya pembangunan manusia bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Pembahasan lebih lanjut tentang celah kebijakan perlindungan sosial untuk meningkatkan kualitas hidup OAP disajikan pada Bab IV.

IV. Perlindungan Sosial bagi Orang Asli Papua

Di tengah ketertinggalannya dalam berbagai dimensi, OAP menghadapi tantangan guncangan nonalam akibat pandemi COVID-19 serta guncangan sosial akibat konflik berkepanjangan di wilayah Papua. Sebagai bentuk respons terhadap guncangan-guncangan tersebut, skema perlindungan sosial dibutuhkan untuk mengurangi kerentanan OAP yang terkena dampak. Di sisi lain, sistem perlindungan sosial juga dibutuhkan untuk meningkatkan kapasitas OAP dalam menyiapkan diri guna menghadapi—dan beradaptasi dengan—guncangan serupa pada kemudian hari. Lebih dari itu, sistem perlindungan sosial diperlukan untuk mentransformasi permasalahan struktural yang merupakan akar penyebab ketertinggalan OAP pada berbagai dimensi.

Bab ini menyajikan pemetaan program-program perlindungan sosial di wilayah Papua dengan mengikuti kerangka PSA Devereux dan Sabates-Wheeler (2004) dan Davies *et al.* (2009), sebagaimana diulas pada Subbab 2.1.1. Pemetaan tersebut menjadi dasar untuk mengidentifikasi celah pada sistem perlindungan sosial yang ada guna membangun ketangguhan OAP. Ketangguhan ini akan terwujud dalam kemampuan OAP untuk merespons guncangan yang terjadi, menyiapkan diri guna menghadapi—dan beradaptasi dengan—kemungkinan guncangan ke depan, dan terlepas dari permasalahan struktural yang menghalangi upaya mereka untuk meningkatkan kualitas hidupnya.

4.1 Program Perlindungan Sosial: Pemetaan dan Akses Orang Asli Papua

Kerangka PSA membagi perlindungan sosial ke dalam empat kategori (protektif, preventif, promotif, dan transformatif) yang berfungsi dalam jangka pendek, menengah, hingga jangka panjang (lihat Subbab 2.1.1). Ketersediaan dan akses terhadap empat kategori perlindungan sosial tersebut berpotensi membangun ketangguhan OAP dalam menghadapi berbagai guncangan atau kemungkinan guncangan serta meningkatkan kualitas hidupnya. Tabel 7 merangkum keberadaan program-program perlindungan sosial di wilayah Papua yang dipetakan dengan menggunakan kerangka PSA dan dikombinasikan dengan pendekatan siklus hidup.⁴²

Berbagai program telah disediakan pemerintah—mencakup keempat kategori perlindungan sosial dan kerentanan sepanjang siklus hidup, setidaknya untuk perlindungan sosial protektif. Luasnya cakupan skema perlindungan sosial ini terjadi terutama karena sebagian besar program tersebut merupakan inisiatif Pemerintah Pusat yang berlaku secara nasional. Inisiatif pemda muncul di beberapa program, terutama pada kategori perlindungan sosial transformatif. Meskipun demikian, ketersediaan berbagai

⁴²Program yang dimaksud di sini adalah skema perlindungan sosial yang dirancang untuk mengatasi tantangan-tantangan yang dihadapi individu-individu pada setiap tahap kehidupannya. Secara luas, tantangan tersebut dikategorikan ke dalam tiga tahap: sebelum seorang individu bekerja, selama ia bekerja, dan setelah ia tak lagi bekerja (García dan Gruat, 2003).

program tersebut perlu dipastikan agar mencakup OAP sebagai kelompok paling rentan di wilayah Papua dan agar sesuai dengan karakteristik serta kebutuhannya.

Tabel 7. Pemetaan Program Perlindungan Sosial di Wilayah Papua

	Dalam Kandungan	Usia Anak 0–6 Tahun	Usia 7–18 Tahun	Usia Kerja 19–59 Tahun	Lansia 60+	Keluarga	Disabilitas	Mitigasi COVID-19	Mitigasi Bencana
Protektif (perlindungan jangka pendek berupa bantuan tunai dan natura bagi kelompok rentan)	PKH ^a	PKH Bansos daerah Bangga Papua ^c Dana Afirmasi Perlindungan OAP	PKH PIP Beasiswa daerah	Bidikmisi ADIK ^d LPDP ^e afirmatif beasiswa daerah untuk perguruan tinggi	PKH Aslut ^u Bansos daerah Dana Afirmasi perlindungan OAP	BNPT ^v / Sembako TePAK ^w	PKH Asistensi Kemensos daerah Bansos daerah	BST ^x BLTDD ^y Bansos daerah Sembako Presiden	Bantuan pangan Bansos Kemensos Bantuan pakaian Fasilitasi tempat tinggal darurat Fasilitasi sekolah Fasilitasi dokumen Layanan dukungan psikososial
Preventif (perlindungan untuk mencegah memburuknya kerentanan)	KIS ^b KIS Daerah	KIS KIS Daerah	KIS KIS Daerah	KIS KIS Daerah Prakerja	KIS KIS Daerah				KIS Daerah Kampung Siaga Bencana
Promotif (membangun kapasitas adaptif melalui pengembangan penghidupan)				KUBE ^f PKAT Pemberdayaan ekonomi daerah KUR ^h BPUM ⁱ BT-PKLWN ^j Subsidi pupuk Prospek ^k / PROSPPEK ^l PPDM ^m / TEKAD ⁿ		PKAT ^g	Subsidi upah Relaksasi kredit	Rekonstruksi kios Bantuan usaha ekonomi produktif	
Transformatif (membangun kapasitas adaptif untuk mengatasi diskriminasi/marginalisasi)				Perdasus Papua 18/2008 ^o Perdasus Papua 23/2008 ^p Perdasus Papua 8/2014 ^q Perda Jayapura 10/2018 ^r Perda Jayawijaya 1/2013 ^s Perbup Sorong 7/2017 ^t					

Sumber: diolah dari hasil wawancara dan data sekunder

Keterangan:

^aPKH = Program Keluarga Harapan

^bKIS = Kartu Indonesia Sehat

^cBangga Papua = Bangun Generasi dan Keluarga Papua Sejahtera

^dADIK = Afirmasi Pendidikan Tinggi

^eLPDP = Lembaga Pengelola Dana Pendidikan

^fKUBE = Kelompok Usaha Bersama

^gPKAT = Pemberdayaan Kelompok Adat Terpencil

- ^hKUR = Kredit Usaha Rakyat
- ⁱBPUM = Bantuan Produktif Usaha Mikro
- ^jBT-PKLWN = Bantuan Tunai Pedagang Kaki Lima Warteg dan Nelayan
- ^kProspek = Program Strategis Pembangunan Ekonomi dan Kelembagaan Kampung
- ^lPROSPPEK = Program Strategis Peningkatan Pembangunan Kampung
- ^mPPDM = Program Pembangunan Desa Mandiri
- ⁿTEKAD = Transformasi Ekonomi Kampung Terpadu
- ^oPerdasus Papua 18/2008 = Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No. 18 Tahun 2008 tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan
- ^pPerdasus Papua 23/2008 = Perdasus Papua No. 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat atas Tanah
- ^qPerdasus Papua 8/2014 = Perdasus Papua No. 8 Tahun 2014 tentang Penanganan Khusus terhadap Komunitas Adat Terpencil
- ^rPerda Jayapura 10/2018 = Peraturan Daerah Kota Jayapura No. 10 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pedagang Lokal
- ^sPerda Jayawijaya 1/2013 = Perda Kabupaten Jayawijaya No. 1 Tahun 2013 tentang Pengendalian Ojek
- ^tPerbup Sorong 7/2017 = Peraturan Bupati Sorong No. 7 Tahun 2017 tentang Hukum Adat dan Kearifan Lokal dalam Pengelolaan dan Perlindungan Sumber Daya Laut di Kampung Malaumkarta, Distrik Makbon, Kabupaten Sorong
- ^uAslut = Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar
- ^vBPNT = Bantuan Pangan Nontunai
- ^wTePAK = Temu Penguatan Anak dan Keluarga
- ^xBST = Bantuan Sosial Tunai
- ^yBLTDD/Kampung = Bantuan Langsung Tunai Dana Desa/Kampung

4.1.1 Program Perlindungan Sosial Pemerintah Pusat: Minimnya Afirmasi bagi OAP

Seperti halnya wilayah lain di Indonesia, di Papua juga terdapat sejumlah program perlindungan sosial yang disediakan Pemerintah Pusat. Namun, sejauh ini program-program yang ada—baik program reguler, seperti PKH dan KIS, maupun program mitigasi COVID-19, seperti BST dan BLTDD—masih bersifat umum dan berskala nasional sehingga tidak secara khusus menysasar OAP. Begitu pula program sektoral, seperti BT-PKLWN yang diberikan kepada nelayan di Kabupaten Sorong. Bantuan sebesar Rp600.000 tersebut disalurkan melalui Dinas Perikanan setempat kepada nelayan OAP dan non-OAP.

Di wilayah Papua juga terdapat PKAT dari Kementerian Sosial (Kementerian Sosial, 2021). Meski menysasar OAP sebagai kelompok adat terpencil (KAT), Program PKAT tidak hanya diimplementasikan di wilayah Papua, melainkan juga di berbagai daerah yang memiliki KAT. Implikasinya, kegiatan yang dijalankan di wilayah Papua, seperti pelatihan motor listrik dan pelatihan pembuatan perahu fiber, belum tentu sesuai dengan karakteristik OAP. Kedua pelatihan tersebut kurang menimbang konteks lokal OAP, baik dari sisi kebutuhan, pengetahuan, dan kemampuan mereka maupun dari sisi kesiapan infrastruktur. Pelatihan motor listrik, misalnya, terkesan mengabaikan situasi ketersediaan fasilitas listrik yang masih terbatas di wilayah Papua serta kondisi geografis Papua yang didominasi wilayah pegunungan dengan akses jalan yang masih terbatas. Begitu pula halnya pelatihan pembuatan perahu fiber yang tidak sesuai dengan kebutuhan OAP di daerah pesisir karena mereka sudah memiliki kemampuan membuat perahu, sedangkan kebutuhan mereka adalah tersedianya tempat pengisian bahan bakar.

Secara umum, program afirmatif yang menysasar individu OAP sebagai penerima manfaat masih minim dan terbatas pada aspek pendidikan. Program yang tersedia pun khusus untuk jenjang pendidikan tinggi, yakni ADIK untuk tingkat sarjana dan Beasiswa Putra-Putri Papua dari LPDP untuk tingkat pascasarjana. Sementara itu, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendesa PDTT) menyelenggarakan program afirmatif bagi kelompok tani di Papua dan Papua Barat melalui PPDM. Meski tidak secara spesifik disebutkan menysasar OAP sebagai penerima manfaat, program ini khusus diberikan kepada kelompok tani di kampung-kampung di wilayah Papua. PPDM kemudian dilanjutkan menjadi Program TEKAD dan diperluas ke tiga provinsi lain (Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara). Salah satu kegiatan PPDM-TEKAD di Papua adalah pemberdayaan ekonomi OAP melalui usaha ternak, seperti babi dan lebah madu.

Minimnya afirmasi bagi OAP diperburuk dengan akses masyarakat terhadap bansos yang secara umum masih terbatas, khususnya di Provinsi Papua. Pada PKH, misalnya, hanya 5,5% rumah tangga OAP dan 2,1% rumah tangga non-OAP menerima bantuan ini pada 2022 (Tabel 8). Rendahnya tingkat akses OAP terhadap bansos pemerintah adalah suatu ironi karena Papua dan Papua Barat merupakan dua dari tujuh provinsi prioritas penanggulangan kemiskinan ekstrem periode 2021 dan memiliki tingkat prevalensi kondisi tengkes sebesar 30% atau lebih pada 2022 (BKPK, 2022; Adji *et al.*, 2022). Kondisi tersebut seharusnya bisa menjadi pertimbangan pemerintah untuk memberikan akses bansos yang lebih besar kepada masyarakat di wilayah Papua. Meningkatkan akses mereka terhadap bantuan layanan dasar untuk memenuhi kebutuhan pangan, kesehatan, dan pendidikan dapat berkontribusi terhadap upaya percepatan penanganan kemiskinan ekstrem dan kondisi tengkes di wilayah Papua. Lebih lanjut, meski OAP memiliki kerentanan yang lebih tinggi daripada warga non-OAP, akses keduanya terhadap bansos secara umum tidak terlalu berbeda. Kondisi ini menegaskan belum adanya afirmasi kepada OAP—sebagai kelompok paling rentan di wilayah Papua—untuk menjadi penerima manfaat bansos.

Tabel 8. Penerima Manfaat Program Perlindungan Sosial di Wilayah Papua Tahun 2022 (dalam Persen)

	Papua Barat		Papua	
	OAP	Non-OAP	OAP	Non-OAP
PKH	11,38	14,11	5,51	2,05
KUR	0,38	1,99	0,40	1,00
Rastra ^a	3,77	2,67	5,51	2,31
KIS	32,69	47,52	20,85	19,78
KIP ^b	2,39	2,03	0,70	0,45
BSM ^c	1,56	0,69	0,94	1,09

Sumber: Sistem Administrasi dan Informasi Kampung Plus (SAIK+) untuk Papua Barat dan Sistem Informasi Orang Papua (SIOPAPUA) untuk Papua

Keterangan:

^aRastra = Beras Sejahtera

^bKIP = Kartu Indonesia Pintar

^cBSM = Bantuan Siswa Miskin

4.1.2 Program Pemda: Lebih Afirmatif terhadap Orang Asli Papua, tetapi Belum Optimal Menjangkau Kelompok Paling Rentan

Pemerintah Provinsi Papua dan Pemerintah Provinsi Papua Barat, dengan menggunakan Dana Otsus, berupaya mengimplementasikan program perlindungan sosial yang khusus menargetkan OAP sebagai penerima manfaat, baik secara individu maupun komunitas. Program-program tersebut menekankan perbaikan status kesehatan dan pemberdayaan kampung.⁴³ Program pertama, yakni perbaikan status kesehatan, merupakan bansos yang diberikan dalam bentuk uang tunai setiap bulan. Sasaran penerimanya di Papua adalah anak-anak, sedangkan di Papua Barat anak-anak dan individu lansia. Sementara itu, program kedua, yakni pemberdayaan kampung, bertujuan meningkatkan IPM dan menurunkan kemiskinan melalui pemberdayaan ekonomi dan perbaikan tata kelola pemerintahan kampung. Program tersebut dilaksanakan dengan memberikan dana sekitar 100 juta rupiah/kampung di Papua dan sekitar 225 juta rupiah/kampung di Papua Barat.

Di tingkat kabupaten, pemda di Jayawijaya dan Sorong menggunakan Dana Otsus untuk menyelenggarakan program pemberdayaan ekonomi bagi OAP. Di Jayawijaya, misalnya, Dinas Sosial (Dinsos) melaksanakan program pemberdayaan ekonomi bagi komunitas adat melalui pembentukan kelompok usaha bersama. Program yang dimulai pada 2022 tersebut saat ini masih dalam tahap pemberian bantuan tunai 30 juta rupiah/kelompok dan pelatihan manajemen usaha. Di luar pemberdayaan ekonomi, Dinsos memberikan BLT Rp300.000/bulan kepada OAP dari Dana Otsus. Sementara itu, Pemerintah Kabupaten Sorong melaksanakan program pemberdayaan ekonomi bagi OAP dalam bentuk pemberian bantuan hewan ternak, bibit kebun/ikan, peralatan, dan pelatihan, sedangkan program pemberdayaan sosial komunitas adat dilaksanakan melalui pemberian dana hibah sebesar 500 juta rupiah kepada tiga lembaga adat Moi.

Sayangnya, bantuan yang sudah afirmatif OAP pun ternyata tidak niscaya menjejalkan OAP dari kelompok rentan. Hal ini terutama terjadi ketika program tidak diterima oleh kelompok yang tepat; atau penerimanya tepat, tetapi programnya tidak sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lokal OAP dari kelompok miskin/rentan. Sebagai contoh, beberapa informan di Jayawijaya menyebutkan bahwa informasi adanya bantuan beasiswa pendidikan cenderung tertutup dan bantuan ini kerap diberikan kepada keluarga OAP dari kalangan pemerintah atau aparatur sipil negara (ASN) yang notabene memiliki kemampuan ekonomi relatif baik.

Sementara itu, informan dari kalangan pemda di Sorong menyebutkan bahwa bantuan perahu yang diberikan kepada nelayan OAP dengan tujuan memperluas jangkauan pencarian ikan dan memperbanyak hasil tangkapan untuk dijual ternyata tidak berdampak signifikan pada peningkatan kondisi ekonomi karena orientasi penghidupan mereka yang masih subsisten. Informan lain di Sorong juga menceritakan bahwa terdapat praktik pemberian bantuan yang memprioritaskan OAP dari marga tertentu atau yang bermarga sama dengan pejabat pemda ataupun kepala kampung setempat; setelah itu, barulah bantuan diberikan kepada OAP dari marga lainnya secara bertahap. Kondisi tersebut

⁴³Program Bangga Papua dan Prospek di Provinsi Papua serta Program Dana Afiriasi Perlindungan OAP dan PROSPPEK di Provinsi Papua Barat. Program-program tersebut merupakan kolaborasi pemda di Papua dan Papua Barat dengan tiga lembaga mitra pembangunan, yakni KOMPAK, MAHKOTA, dan BaKTI.

menggambarkan bahwa afirmasi bagi OAP perlu disertai ketentuan pelaksanaan yang jelas, terutama kriteria sasarannya, agar bansos dapat diterima kelompok rentan sesuai dengan hakikat tujuannya.

Secara khusus, beberapa pemda juga melakukan upaya afirmatif untuk memberi perlindungan bagi OAP dalam menghadapi persaingan ekonomi dengan warga non-OAP. Hal ini tecermin dari keberadaan regulasi di tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang memberikan prioritas kepada OAP. Di Provinsi Papua, misalnya, terdapat Perdasus No. 18 Tahun 2008 tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan, Perdasus No. 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat atas Tanah, serta Perdasus No. 8 Tahun 2014 tentang Penanganan Khusus terhadap Komunitas Adat Terpencil. Di tingkat kabupaten/kota, pemberian prioritas kepada OAP ditemukan di, antara lain, Kota Jayapura melalui Perda No. 10 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pedagang Lokal yang mengatur penjualan bahan makanan dan barang budaya OAP, seperti pinang dan noken.

Pemerintah di wilayah studi juga mengeluarkan beberapa regulasi serupa sebagai upaya afirmatif untuk melindungi OAP dalam melakukan pekerjaan yang merupakan mata pencariannya. Pemerintah Kabupaten Jayawijaya, misalnya, mengeluarkan Perda No. 1 Tahun 2013 tentang Pengendalian Ojek. Regulasi ini menetapkan kuota pengojek dari kalangan non-OAP sebesar 20% agar dapat memberikan peluang kerja yang lebih besar bagi OAP. Seorang informan menyatakan, "Pengkhususan ojek 80% OAP [dan] 20% pendatang memberi peluang kerja lebih besar untuk masyarakat [OAP], utamanya yang tidak punya kebun di kota [Wamena]" (Wawancara mendalam, laki-laki, ornop, Kabupaten Jayawijaya, 4 November 2022).

Menurut informan dari kalangan pemda, saat ini Pemerintah Kabupaten Jayawijaya sedang merumuskan aturan terbaru yang menetapkan kuota 100% pengojek dan penjual pinang untuk OAP. Selain itu, terdapat instruksi bupati pada 2014 yang melarang warga non-OAP menjual barang-barang yang diperdagangkan OAP, seperti pinang serta beberapa jenis sayuran, buah-buahan, umbi, dan bumbu dapur. Pemerintah Kabupaten Jayawijaya juga mengeluarkan surat edaran bahwa batas waktu berjualan bagi pedagang kios yang notabene merupakan warga non-OAP adalah pukul 21.00 guna mengurangi persaingan antara pedagang kecil OAP dan pedagang kios non-OAP. Meski dalam jangka panjang kebijakan proteksionis tersebut berpotensi menghambat pertumbuhan ekonomi, hal ini perlu dilakukan agar OAP memiliki akses yang sama dengan warga non-OAP untuk memperoleh pendapatan (*equity*).

Mereka [OAP] harus didorong [dibantu] supaya bisa bersaing [dengan pendatang]. Mau tidak mau harus begitu [karena], kalau tidak, yang masyarakat asli ini nanti akan makin terpinggir dan bisa-bisa nanti lama-lama mereka hilang. Kita mau masyarakat asli ini bisa lebih sejahtera di tanahnya sendiri. (Wawancara, laki-laki, pemda, Kabupaten Jayawijaya, 31 Oktober 2022)

Sementara itu, Bupati Sorong mengeluarkan Perbup No. 7 Tahun 2017. Peraturan ini memberikan pengakuan atas hukum adat dan kearifan lokal dalam pengelolaan dan perlindungan sumber daya laut di Kampung B2, Distrik Makbon, Kabupaten Sorong. Dalam implementasinya, dewan adat setempat mengeluarkan peraturan yang membagi area pencarian ikan antara OAP dan warga non-OAP. Wilayah laut dekat

rumah/permukiman merupakan area OAP, sedangkan warga non-OAP hanya boleh mencari ikan di laut lepas yang jauh dari pemukiman penduduk—ini pun baru boleh dilakukan setelah mendapatkan izin dari tetua adat.

4.1.3 Program Mitigasi Dampak Pandemi COVID-19: Sebagian Besar Berupa Bantuan Tunai dan Sembako, Tanpa Afirmasi terhadap Orang Asli Papua

Dalam rangka memitigasi dampak pandemi COVID-19, pemerintah melakukan penyesuaian pada dua program reguler, yakni menambah jumlah penerima dan meningkatkan nilai bantuan Program Sembako dan PKH serta mengubah frekuensi pencairan PKH (Hastuti, Ruhmaniyati, dan Widyaningsih, 2020). Selain melakukan penyesuaian pada program reguler, pemerintah menyalurkan sejumlah bansos baru, seperti BST dan BLTDD/Kampung, bagi masyarakat rentan yang terkena dampak pandemi. Bantuan ini bersifat jangka pendek dan disalurkan ke seluruh wilayah Indonesia, termasuk Papua. Pemberian BLTDD/Kampung selama pandemi didasarkan pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2020 bahwa pemanfaatan Dana Desa tahun anggaran 2020 diprioritaskan untuk BLT bagi penduduk miskin dan upaya penanganan COVID-19 (Asmanto *et al.*, 2020; Kurniawan, 2020). Selain BST dan BLT Dana Desa/Kampung, bantuan Pemerintah Pusat yang teridentifikasi di wilayah studi adalah bantuan sembako dari Presiden, subsidi upah, dan relaksasi kredit.

Terlepas dari uraian di atas, data akses program perlindungan sosial di Papua dan Papua Barat tidak menunjukkan adanya peningkatan cakupan penerima antara masa sebelum dan masa berlangsungnya pandemi COVID-19. Cakupan penerima bansos di Papua dan Papua Barat juga tetap terlihat lebih rendah apabila dibandingkan dengan cakupan nasional, baik sebelum maupun selama pandemi COVID-19. Tabel 9 memperlihatkan bahwa cakupan penerima bansos di Papua pada 2019 jauh lebih rendah daripada cakupan nasional. Kondisi yang sama juga terlihat di Papua Barat, kecuali pada program-program BPNT/Rastra dan BPJS-PBI⁴⁴. Sementara itu, OAP yang menerima PKH di Papua Barat dan Papua pada 2019 masing-masing hanya sekitar 8% dan 2%. Angka tersebut jauh lebih rendah daripada cakupan nasional (27%), bahkan juga lebih rendah jika dibandingkan dengan persentase warga non-OAP penerima PKH yang mencapai hampir dua kali lipat di Papua Barat dan lebih dari empat kali lipat di Papua. Tidak hanya pada PKH, akses OAP terhadap program perlindungan sosial pemerintah secara umum lebih rendah daripada akses warga non-OAP, baik di Papua maupun Papua Barat. Hal ini mungkin disebabkan oleh rendahnya kepemilikan dokumen kependudukan pada OAP. Ketiadaan kartu tanda penduduk (KTP) yang berarti tidak adanya nomor induk kependudukan (NIK) merupakan salah satu penyebab tersingkirkannya rumah tangga miskin/rentan dari daftar penerima bansos (Hastuti *et al.*, akan dipublikasikan). Mengacu kepada UU No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, data terpadu⁴⁵ menjadi dasar bagi pemerintah untuk memberikan bantuan dan/atau pemberdayaan (Pasal 11); selain itu, prasyarat untuk bisa

⁴⁴Badan Penyelenggara Jaminan Sosial-Penerima Bantuan Iuran

⁴⁵Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial (Permensos) No. 5 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial, data terpadu di Indonesia dengan nama Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dikelola oleh Kemensos.

diusulkan masuk ke dalam basis data terpadu adalah bahwa individu bersangkutan harus memiliki dokumen kependudukan.

Pada 2021, meski ada upaya pemerintah untuk memitigasi dampak pandemi, tidak terlihat adanya peningkatan signifikan pada cakupan penerima bansos di Papua dan Papua Barat. Peningkatan cakupan terbesar terjadi pada PKH. Di Papua Barat dan Papua, OAP penerima PKH meningkat menjadi sekitar 14% dan 10% (Tabel 9). Meskipun demikian, angka ini masih lebih rendah daripada cakupan nasional dan persentase penerima PKH dari kelompok non-OAP.

Tabel 9. Proporsi Rumah Tangga Miskin yang Memperoleh Program Perlindungan Sosial di Papua dan Papua Barat pada 2019 dan 2021 (dalam Persen)

	2019					2021				
	Nasional	Papua Barat		Papua		Nasional	Papua Barat		Papua	
		OAP	Non-OAP	OAP	Non-OAP		OAP	Non-OAP	OAP	Non-OAP
PKH	27,3	8,0	14,2	1,6	8,0	26,9	13,6	14,9	9,7	15,9
KUR	3,6	0,5	8,6	0,4	10,8	4,7	1,9	5,6	0,3	9,5
KUBE	0,5	0,0	0,0	0,1	0,7	0,7	0,0	0,2	0,0	0,0
BPNT/Rastra	39,1	64,1	49,1	39,2	49,2	34,1	18,4	17,0	4,9	25,3
BPUM	NA	NA	NA	NA	NA	2,2	0,2	0,0	0,0	0,0
BPJS-PBI	57,2	63,2	70,3	36,5	67,0	61,0	67,1	52,5	35,0	64,3
PIP	23,7	12,4	26,3	8,7	15,3	19,8	11,1	9,4	10,0	30,1
Bansos untuk individu lansia	NA	NA	NA	NA	NA	6,2	2,2	4,1	1,7	9,1
Bansos untuk penyandang disabilitas	NA	NA	NA	NA	NA	0,9	0,0	0,0	0,1	0,0

Sumber: dihitung berdasarkan Susenas 2019 dan 2021

Keterangan: Dilakukan pembobotan terhadap data. Karena data terkait suku tidak terdapat dalam Susenas, variabel OAP dalam analisis ini menggunakan proksi dari tempat lahir. Individu didefinisikan sebagai OAP apabila lahir di wilayah Papua atau ibu kandungnya lahir di wilayah Papua.

Terkait penyaluran bansos, meski di wilayah studi tidak ditemukan gangguan dalam penyaluran bantuan kepada masyarakat, di salah satu literatur disebutkan bahwa penyaluran BST di Kabupaten Intan Jaya terpaksa ditunda akibat peristiwa baku tembak antara KKB dan TNI (*Tribunnews.com*, 2021). Kondisi tersebut menguatkan gambaran kerentanan multidimensi yang dialami OAP, yakni bahwa pada saat penghidupan mereka terganggu karena mereka tidak bisa melakukan aktivitas ekonomi akibat pembatasan sosial selama pandemi sehingga memerlukan dukungan untuk bertahan, penyaluran bansos justru terhambat akibat adanya konflik bersenjata. Di tengah rumitnya situasi di wilayah Papua selama pandemi, pemerintah dinilai kurang aktif melibatkan tokoh adat dalam penanganan COVID-19, padahal pendekatan kultural berpeluang menjangkau OAP

secara lebih efektif, termasuk dalam penyaluran bansos (Dewi dalam Sinaga *et al.*, 2020: 77–82).

Selain bantuan mitigasi dari Pemerintah Pusat, pemda di Kabupaten Jayawijaya dan Kabupaten Sorong juga menyalurkan bantuan insidental dalam bentuk uang tunai dan sembako kepada masyarakat yang terkena dampak pandemi, baik OAP maupun warga non-OAP. Hal ini merupakan respons pemda terhadap sejumlah ketentuan dari Pemerintah Pusat untuk melakukan realokasi anggaran dalam rangka penanganan dampak pandemi COVID-19 yang melumpuhkan aktivitas sosial-ekonomi. Respons serupa juga muncul dari pemerintah di tingkat provinsi. Pemerintah Provinsi Papua Barat, misalnya, melakukan realokasi dana Program PROSPPEK untuk memberikan bansos kepada masyarakat yang terkena dampak pandemi.

Masyarakat di sini tidak pernah merasa kesulitan [selama pandemi]. Selain ke kebun, di laut kita bisa memancing. Selain dari kebun dan laut, ada juga bantuan dari pemerintah, ada sembako-sembako juga yang *dikasih*. (Wawancara, perempuan, OAP nonpengungsi, Kabupaten Sorong, 7 November 2022)

Akan tetapi, secara umum ada kecenderungan bahwa warga non-OAP memiliki kesempatan lebih besar daripada OAP untuk menerima bantuan mitigasi pandemi. Pada program subsidi upah dan relaksasi kredit, misalnya, penerimanya lebih banyak warga non-OAP karena mereka bekerja dengan upah tertentu setiap bulan dan mengakses pinjaman dari bank. Sebaliknya, OAP umumnya bekerja di sektor informal dan tidak mengakses pinjaman dari bank sehingga mereka tidak memenuhi kriteria untuk menjadi penerima manfaat. Pemerintah Kabupaten Sorong juga memberikan bantuan tunai Rp750.000/bulan selama tiga bulan kepada anggota paguyuban tukang ojek di Kabupaten Sorong yang notabene didominasi warga non-OAP.

4.1.4 Program Perlindungan bagi Korban Bencana Sosial: Sebatas Program Insidental dan Berjangka Pendek

Pemerintah telah mengeluarkan sejumlah regulasi sebagai acuan untuk penanganan bencana dan konflik sosial, yakni UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial—yang kemudian diturunkan ke dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 2 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 7 Tahun 2012—dan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dengan PP No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana sebagai peraturan turunannya. Sayangnya, isi regulasi-regulasi tersebut sebagian besar hanya berupa ketentuan tentang pihak-pihak yang terlibat dan perannya masing-masing. Hampir tidak ada penjelasan bagaimana upaya penanganan tersebut dilakukan, berapa lama durasi pelaksanaannya, dan langkah lanjutan apa yang perlu dilakukan ketika upaya rehabilitasi belum berhasil memberikan rasa aman secara sosial dan ekonomi kepada korban bencana sosial. UU No. 7 Tahun 2012 sebetulnya telah secara eksplisit menyebutkan keberlanjutan sebagai salah satu asas penanganan konflik; asas ini sangat penting bagi upaya rehabilitasi. Namun, temuan tentang implementasi penanganan bencana sosial oleh pemerintah di wilayah Papua sejauh ini menunjukkan bahwa peluang keberlanjutannya masih kecil, apalagi untuk mengarah ke upaya pemberdayaan.

Sebagai daerah rawan konflik, Papua sudah selayaknya mendapat alokasi anggaran khusus dari pemerintah untuk penanganan bencana sosial. Namun, fokus Pemerintah Pusat dan pemda sejauh ini masih didominasi penanganan dampak bencana alam. Sebagai contoh, Program Kampung Siaga Bencana di Kabupaten Sorong lebih besar dimaksudkan untuk memperkuat kesiagaan kampung dalam menghadapi bencana alam, terutama banjir. Sebaliknya, anggaran untuk penanganan bencana sosial biasanya diambil dari dana taktis sehingga bantuan pemerintah bagi korban bencana sosial cenderung insidental dan berjangka pendek, minim pendampingan pascatrauma, dan tanpa program pemberdayaan. Senada dengan temuan di tingkat kabupaten, informan dari kalangan pemda di Provinsi Papua mengungkapkan bahwa, meski konflik sosial kerap terjadi, tidak pernah ada anggaran khusus untuk mitigasinya. Menurut informan tersebut, selama ini anggaran untuk penanganan konflik diambil dari dana taktis yang besarnya terbatas. Maksimal durasi tanggap bencana juga hanya 20 hari dan umumnya bantuan diberikan dalam bentuk stimulus bahan makanan. Apabila anggaran daerah tidak mencukupi, terpaksa proposal diajukan pada tahun anggaran berikutnya atau diajukan permintaan bantuan kepada Pemerintah Pusat. Dalam penanganan kasus kerusuhan di Wamena pada 2019, misalnya, Kemensos turut menyalurkan bantuan makanan, pakaian, dan tempat tinggal darurat bagi pengungsi di Wamena dan Jayapura.

Tidak adanya alokasi anggaran khusus untuk penanganan bencana sosial diperburuk dengan rendahnya akses bansos di Nduga dan Maybrat—dua daerah sampel studi ini yang mengalami konflik. Selain di dua lokasi tersebut, hal ini juga terlihat di wilayah rentan konflik lainnya, seperti Kabupaten Intan Jaya dan Kabupaten Lanny Jaya. Akses masyarakat miskin terhadap bansos di daerah-daerah tersebut masih jauh lebih rendah daripada rerata cakupan di tingkat provinsi, baik Papua maupun Papua Barat.

Berdasarkan data Susenas 2018, diketahui bahwa, dari 40% rumah tangga termiskin (pengeluaran terendah) di Intan Jaya, tidak ada satu pun yang memiliki akses terhadap berbagai bansos, seperti PKH, BPJS-PBI, dan BPNT/Rastra. Sementara itu, rumah tangga miskin di Maybrat, Lanny Jaya, dan Nduga memiliki akses yang sedikit lebih baik terhadap beberapa bansos. Meski 40% rumah tangga termiskin di tiga wilayah tersebut tidak memiliki akses terhadap PKH, akses mereka terhadap program-program BPNT/Rastra dan BPJS-PBI masih cukup baik. Dalam hal akses terhadap BPJS-PBI, sebanyak 56% dan 84% rumah tangga dari kelompok 40% pengeluaran terendah di Lanny Jaya dan Maybrat memperoleh program ini. Sementara itu, 99% dan 76% rumah tangga dari kelompok 40% pengeluaran terendah di Lanny Jaya dan Maybrat memperoleh bantuan Rastra. Meski demikian, cakupan penerima BPNT/Rastra turun secara signifikan pada 2021.

Rendah akses terhadap bansos di wilayah rentan konflik secara umum menunjukkan bahwa tidak ada perbaikan signifikan pada 2021, khususnya di Kabupaten Intan Jaya. Berdasarkan data Susenas 2021, sejumlah 40% rumah tangga dengan pengeluaran terendah di Intan Jaya masih tidak memiliki akses terhadap berbagai bansos. Dengan tidak adanya dukungan dari bansos sebagai mekanisme untuk bertahan bahkan pada situasi normal sekalipun, maka guncangan konflik akan memperparah kerentanan masyarakat miskin di kabupaten tersebut.

Kemudian, terkait akses OAP terhadap bantuan bagi korban bencana sosial, studi ini menemukan adanya indikasi bahwa bantuan usaha pascakerusuhan di Wamena pada 2019

cenderung hanya diterima pedagang non-OAP. Sebagai contoh, penerima program rekonstruksi kios pascakerusuhan adalah warga non-OAP pemilik kios. Bantuan ini diberikan dalam bentuk kios baru dan modal usaha. Sementara itu, meski usahanya juga terkena dampak kerusuhan tersebut, pedagang kecil OAP tidak menerima bantuan karena mereka tidak memiliki kios.

Kios-kios di sana semua pendatang punya, kios-kios baru [bantuan pemerintah pascakerusuhan]. Seharusnya [bantuan diberikan] setara, pendatang *dapat*, kami juga dapat. *Tapi* ini kios-kios pendatang saja yang dapat bantuan dibangun lagi kiosnya dengan segera, *tapi* kami yang usaha kecil-kecil macam begini tidak *dapat* [bantuan]. Saya tidak pernah lihat, tidak pernah dengar [ada pedagang OAP yang menerima bantuan usaha]. (Wawancara, perempuan, OAP nonpengungsi, pedagang pinang eceran, Kabupaten Jayawijaya, 4 November 2022)

Sebagaimana kelompok rentan lainnya yang terkena dampak guncangan, korban bencana sosial perlu didukung dengan sejumlah program perlindungan sosial untuk setidaknya mencegah mereka menjadi lebih rentan. Namun, pemberian afirmasi kepada korban bencana sosial, terutama para pengungsi, untuk mengakses program perlindungan sosial dari pemerintah masih sangat minim. Studi ini juga tidak menemukan adanya modifikasi program bansos untuk merespons bencana sosial yang terjadi di wilayah Papua, kecuali pengalihan Dana Desa/Kampung menjadi BLT bagi pengungsi Maybrat di Kabupaten Sorong.

UU No. 7 Tahun 2012 dan peraturan turunannya (PP No. 2 Tahun 2015) tidak menyebutkan penyediaan program perlindungan sosial bagi korban bencana sosial dan pemberian afirmasi kepada mereka untuk mengakses bantuan, kecuali penyediaan alat bantu bagi penyandang disabilitas. Di sisi lain, membuka akses korban bencana sosial terhadap bansos berkala dapat menjadi salah satu upaya rehabilitasi yang berpotensi memberikan setidaknya sedikit rasa aman secara ekonomi kepada mereka. Sejauh ini, tampaknya hanya PKH yang memberikan afirmasi kepada korban bencana sosial untuk menjadi penerima program melalui skema PKH Adaptif. Pelaksanaan PKH Adaptif didasarkan pada Permensos No. 4 Tahun 2015 tentang Bantuan Langsung Berupa Uang Tunai bagi Korban Bencana. Mengacu kepada Pedoman Pelaksanaan PKH 2021, PKH Adaptif merupakan bansos bagi korban bencana alam, korban bencana sosial, dan komunitas adat terpencil (Kementerian Sosial, 2021). Sementara itu, berdasarkan Permensos No. 10 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Permensos No. 4 Tahun 2015, Kemensos juga memberikan bantuan jaminan hidup berupa uang tunai kepada pengungsi korban konflik sosial. Meski studi ini tidak menemukan adanya pengungsi yang menerima kedua program tersebut, keberadaan PKH Adaptif dan bantuan jaminan hidup berpotensi membuka akses korban bencana sosial terhadap program perlindungan sosial protektif dari pemerintah.

Terkait program perlindungan khusus bagi pengungsi, pemda tempat asal pengungsi dan pemda di wilayah pengungsian telah melakukan beberapa upaya untuk melindungi OAP asal Nduga dan Maybrat selama mereka berada di pengungsian di Wamena dan Sorong. Upaya tersebut adalah, antara lain, (i) memberikan bantuan pangan, (ii) memfasilitasi anak-anak untuk bersekolah, (iii) bekerja sama dalam menyediakan layanan kesehatan melalui skema KIS Daerah, dan (iv) tetap menyalurkan Dana Desa/Kampung dalam bentuk bantuan tunai bagi kampung-kampung yang warganya mengungsi ke Kabupaten Sorong.

Meski demikian, sebagaimana halnya program mitigasi bencana sosial lainnya, program-program bagi pengungsi tersebut bersifat jangka pendek, tidak berkelanjutan, dan tidak selalu diterima—atau bahkan diketahui—para pengungsi. Bantuan pangan dari Pemerintah Kabupaten Nduga, misalnya, tak lagi diterima pengungsi di Wamena ketika Bupati Nduga meninggal dunia. Pada kasus lainnya, bantuan pangan dari Pemerintah Pusat gagal diterima pengungsi Nduga karena penyalurannya dilakukan oleh tentara. Lebih lanjut, di antara pengungsi yang ditemui di lapangan, tidak ada yang mengetahui program layanan kesehatan melalui KIS Daerah. Sementara itu, inisiatif Pemerintah Kabupaten Maybrat untuk memberikan bantuan berupa pakaian layak, makanan, pengobatan, dan bantuan pendidikan bagi anak sekolah tidak dapat dinikmati oleh semua pengungsi yang terkena dampak konflik, terutama mereka yang mengungsi jauh hingga ke Sorong.

Dari sisi regulasi, PP No. 2 Tahun 2015 memang menyebutkan cakupan kebutuhan dasar bagi korban konflik dan pengungsi yang perlu dipenuhi pemerintah. Namun, peraturan ini tidak menyebutkan secara eksplisit durasi bagi pemerintah untuk memfasilitasi pemenuhan kebutuhan dasar tersebut. Dalam konteks OAP, implikasi dari bantuan pemerintah bagi pengungsi korban bencana sosial yang tidak diberikan secara berkelanjutan adalah bahwa kebutuhan dasar pengungsi Nduga di Wamena tidak terpenuhi. Hasil wawancara kelompok menemukan bahwa mereka kesulitan memperoleh air bersih, kesulitan memenuhi kebutuhan pangan harian karena tidak memiliki pekerjaan dan/atau kebun, kesulitan mengakses layanan kesehatan karena tidak memiliki kartu identitas dan biaya untuk berobat, sedikit sekali mendapatkan layanan pemulihan trauma, dan tidak memiliki hunian yang layak. Mereka harus patungan menyewa kamar kos untuk ditempati bersama; satu kamar tanpa kasur umumnya ditempati 3 keluarga atau sekitar 10–12 orang. Untuk kebutuhan makan sehari-hari, mereka hanya mengandalkan pemberian dari pihak gereja ataupun bantuan perseorangan.

Terkait pengungsi Maybrat, beberapa organisasi berafiliasi agama berperan dalam pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi. Koalisi Organisasi Masyarakat Sipil Pembela HAM dan Lingkungan—terdiri atas Sekretariat Keadilan, Perdamaian, dan Keutuhan Ciptaan Ordo Santo Agustinus (SKPKC-OSA); Komisi Kerasulan Awam; Keuskupan Manokwari-Sorong; LBH PBHKP Sorong; dan Koalisi LSM Papua Barat Wilayah Sorong Raya—aktif menyuarakan dan melindungi hak masyarakat adat, termasuk mereka yang terkena dampak konflik sosial (*Monitor Papua*, 2020). Informan dari pengungsi di Sorong mengungkapkan bahwa lembaga gereja yang tergabung dalam koalisi tersebut memberikan fasilitas pendidikan dan asrama gratis bagi anak-anak pengungsi yang bersekolah di bawah naungan yayasan milik gereja di Sorong. Informan lainnya yang merupakan anggota koalisi tersebut menyebutkan bahwa koalisi juga melakukan kampanye untuk menggalang bantuan (biasanya diperoleh dari perseorangan) bagi para pengungsi.

Selain dari pihak gereja, bantuan juga didapat dari dewan adat, ornop, paguyuban, bahkan perseorangan. Pada kasus kerusuhan 2019 di Wamena, misalnya, Paguyuban Bone memberikan bantuan sembako sebanyak tiga kali selama satu bulan kepada anggotanya yang tidak mengungsi ke luar kota pascakerusuhan. Begitu pula halnya beberapa OAP yang memberikan bantuan makanan secara perseorangan kepada pengungsi non-OAP di

markas Kodim. Wahana Visi Indonesia (WVI)⁴⁶ memberikan pendampingan psikososial kepada anak-anak yang mengalami trauma pascakerusuhan di Wamena pada 2019. Kemudian, WVI juga memberi pendampingan psikososial kepada anak-anak pengungsi dari Nduga yang berada di Wamena kendati anak-anak tersebut bukanlah target pendampingan mereka semula. Sementara itu, tim advokat yang diwakili LBH PBHKP Sorong memberikan perlindungan berupa pendampingan dan advokasi bagi pengungsi yang berurusan dengan hukum.

Di tengah kesulitan pengungsi memenuhi kebutuhan pangan karena ketiadaan penghasilan, belum terlihat upaya pemerintah untuk membuka akses pekerjaan bagi pengungsi. Di sisi lain, UU No. 7 Tahun 2012 dan PP No. 2 Tahun 2015 telah menyebutkan pemulihan kondisi ekonomi sebagai salah satu upaya rehabilitasi pascakonflik yang di dalamnya mencakup pembukaan akses pekerjaan bagi pengungsi. Pada saat yang sama, studi ini menemukan upaya konkret yang dilakukan pihak gereja dan/atau lembaga/tokoh adat agar OAP dapat menggarap lahan di pengungsian. Koalisi SKPKC-OSA membentuk tim yang bertugas mendampingi pengungsi berkebutuhan melalui kelompok tani untuk menunjang kehidupan mereka selama di Sorong. Sejumlah pengungsi telah tergabung dalam kelompok tersebut. Namun, berdasarkan hasil wawancara berkelompok dengan pengungsi, ada masalah pemakaian lahan dengan pemilik hak ulayat setempat yang membuat pengungsi enggan bergabung dengan kelompok tani.

Sementara itu, Dewan Adat Lapago berkoordinasi dengan tokoh adat di daerah pengungsian di Wamena untuk memberikan akses lahan garapan kepada pengungsi Nduga. Saat ini, para pengungsi di salah satu desa tempat pengungsian di Distrik Wamena bisa bercocok tanam di lahan yang diberikan masyarakat setempat dalam bentuk hak pakai. Mereka boleh tinggal di lahan tersebut dan menanaminya dengan macam-macam sayuran, buah-buahan, ataupun tanaman lain untuk konsumsi sehari-hari, termasuk herba untuk digunakan sebagai bumbu masak dan obat-obatan (penurun panas, pengencer dahak, dan obat luka bakar). Menurut pengakuan beberapa perempuan pengungsi, sejauh ini belum ada pengungsi yang menjual hasil tanamannya ke pasar. Salah satu alasannya adalah bahwa mereka merasa sungkan untuk menjual hasil tanaman, sementara lahan untuk menanamnya hanya berupa hak pakai.

Analisis lebih lanjut menemukan bahwa, di antara kelompok OAP di wilayah studi, OAP pengungsi merupakan kelompok dengan akses yang paling terbatas terhadap program perlindungan sosial, terutama jaminan kesehatan. Ketiadaan dokumen kependudukan sebagai identitas diri menjadi salah satu penyebabnya. Selain itu, anak-anak yang lahir di pengungsian tidak memiliki akta kelahiran. Di Wamena, sekelompok pengungsi Nduga tidak memiliki KTP karena KTP mereka hilang di jalan pada saat mereka menuju ke pengungsian atau tertinggal di rumah. Salah satu pengungsi terpaksa membiarkan anaknya sakit hingga meninggal di kamar kontrakan karena takut membawanya ke rumah sakit. Ia tidak memiliki kepesertaan BPJS Kesehatan dan tidak punya uang sehingga takut ditolak pihak rumah sakit.

Sementara itu, cerita dari pengungsi di Sorong terkait dokumen-dokumen penting tampak lebih positif. Salah satu informan mengungkapkan bahwa ada pembelajaran dari

⁴⁶salah satu ornop yang beroperasi di Kabupaten Jayawijaya

pengalaman konflik sebelumnya sehingga, saat terjadi konflik di Kisor, ia menyimpan semua dokumen kependudukan dan dokumen penting lainnya di dalam tas sebelum pergi ke Sorong. Informan tersebut menyadari pentingnya dokumen kependudukan yang akan diperlukan untuk mengakses berbagai fasilitas umum, khususnya layanan kesehatan. Seorang informan lainnya menyebutkan bahwa dirinya memiliki kepesertaan BPJS Kesehatan sehingga akses berobat ke Sorong cukup mudah. Akses imunisasi bayi pengungsi juga relatif mudah karena ada fasilitasi oleh puskesmas di Sorong tanpa pengenaan biaya layanan.

Di sisi lain, ada persoalan ketakpercayaan yang besar kepada aparat walaupun, pada sejumlah kasus, pemerintah telah berupaya membuka akses bansos bagi para pengungsi. Persoalan ketakpercayaan ini berimplikasi pada penolakan bantuan oleh pengungsi (Kotak 1). Di satu sisi, adanya penolakan dari pengungsi terhadap aparat di sejumlah wilayah pengungsian berpotensi menghambat penyaluran bansos bagi mereka. Di sisi lain, jika dilihat lebih dalam, hal tersebut sebetulnya mengekspos masalah yang lebih besar, yakni ketakpercayaan kepada aparat, atau bahkan kepada pemerintah, yang sewaktu-waktu dapat memicu konflik yang lebih besar.

Kotak 1

Penolakan Pengungsi terhadap Bantuan yang Diberikan: Pentingnya Memahami Sumber Trauma

Beberapa informan menyebutkan bahwa pengungsi Nduga di Wamena menolak bantuan sembako dari Kemensos karena pendistribusiannya dilakukan oleh aparat TNI/Polisi. Kehadiran aparat bersenjata merupakan sesuatu yang sensitif bagi pengungsi sehingga memunculkan kecurigaan traumatis bahwa bantuan makanan yang diberikan mengandung racun yang dimaksud untuk membunuh mereka. Cerita penolakan tersebut sejalan dengan laporan *BBC News Indonesia* (2019) yang menyebutkan bahwa pengungsi Nduga tidak setuju dengan keterlibatan Kodim karena aparat telah meluluhlantakkan rumah dan kehidupan mereka di Nduga.

Penolakan terhadap kedatangan aparat TNI juga diungkapkan oleh pengungsi akibat konflik Maybrat. Sejumlah informan menyampaikan bahwa, pada saat mereka mengungsi di Kampung Aiwasi, Distrik Maybrat, TNI terus mendatangi tempat pengungsian untuk melakukan pendataan dan mencari pelaku perusakan Pos Koramil Kisor. Pengungsi menunjukkan penolakan terhadap aparat yang terus berdatangan karena mereka trauma terhadap penyisiran yang pernah dilakukan di kampungnya. Penolakan ini kemudian memunculkan ketegangan di pengungsian.

Sejauh ini, regulasi terkait penanggulangan bencana dan penanganan konflik sosial memang belum secara eksplisit membahas tata cara pemberian bantuan kepada korban. Pengungsi yang merupakan korban bencana sosial memiliki pengalaman spesifik yang berbeda dengan pengalaman korban bencana alam dan nonalam. Pengalaman ini berkorelasi dengan trauma psikososial yang dapat berimplikasi pada akses mereka terhadap bansos. Pada upaya penanganan bencana, termasuk konflik sosial, umum ditemukan adanya pelibatan tentara. Namun, dalam situasi tertentu, seperti yang dialami pengungsi dari Nduga dan Maybrat, operasi tentara yang menyisir kampung/distrik

tempat tinggal mereka untuk mencari tersangka atau pelaku penyerangan memberi mereka pengalaman traumatis akan sosok tentara. Dalam konteks perlindungan sosial, pemerintah perlu terlebih dahulu memahami sumber trauma bagi pengungsi agar penolakan bantuan seperti yang terjadi di Wamena tidak terulang. Kesiapan pemerintah untuk lebih peka terhadap pengalaman dan kebutuhan pengungsi berpotensi meningkatkan akses pengungsi terhadap bansos yang pada dasarnya memang mereka butuhkan.

4.2 Peran Program Perlindungan Sosial dalam Mengatasi Kerentanan Multidimensi Orang Asli Papua

Celah peran program perlindungan sosial pemerintah dalam memenuhi kebutuhan OAP dikelompokkan—dengan tetap mengikuti kerangka PSA—ke dalam dua kategori, yakni (i) fungsi protektif dan preventif serta (ii) fungsi promotif dan transformatif. Terjadinya guncangan konflik di wilayah Papua tidak terlepas dari kecenderungan munculnya ketegangan sosial akibat ketimpangan capaian penghidupan antara OAP dan warga non-OAP. Oleh karena itu, pembahasan celah peran perlindungan sosial ini diterapkan baik pada konteks OAP secara umum maupun konteks OAP yang secara khusus menjadi pengungsi akibat konflik di wilayah Papua.

4.2.1 Celah Peran Perlindungan Sosial Protektif dan Preventif dalam Mencegah Memburuknya Kerentanan Orang Asli Papua

Keberadaan program perlindungan yang bersifat protektif dan preventif penting bagi OAP untuk membantu mereka mendapatkan akses ke berbagai layanan kebutuhan dasar. Terlebih lagi, sebagai wilayah prioritas percepatan penanganan kemiskinan ekstrem dan kondisi tengkes, Papua dan Papua Barat sangat membutuhkan adanya program perlindungan sosial yang bersifat protektif dan preventif. Kedua jenis program ini dapat membantu OAP dari kelompok rentan mengurangi pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan layanan dasar mereka, khususnya pada aspek kesehatan, pendidikan, dan pangan. Oleh karena itu, perlu ada pemberian afirmasi penerima manfaat kepada OAP sebagai kelompok paling rentan di wilayah Papua, terutama ketika mereka harus mengungsi akibat konflik bersenjata yang masih berlangsung hingga saat ini.

Dengan masih rendahnya cakupan OAP yang menerima bansos dan jaminan sosial dari Pemerintah Pusat, pemda dapat mengisi celah tersebut. Untuk itu, pemda dan Pemerintah Pusat perlu menggunakan basis data yang sama, kemudian dilengkapi dengan data terpilah OAP. Dengan demikian, program bantuan dari Pemerintah Pusat dan pemda bisa saling melengkapi sehingga hal tersebut akan memperluas cakupan perlindungan bagi OAP dari kelompok rentan.

Penggunaan sumber data yang tepat juga sama pentingnya dengan bantuan itu sendiri. Untuk melengkapi data dasar sasaran program dari Pemerintah Pusat, pemda dan Pemerintah Pusat perlu lebih besar memanfaatkan data SAIK+ (Papua Barat) dan SIOPAPUA (Papua). Kedua data ini memuat data kependudukan secara terpilah antara OAP dan warga non-OAP berdasarkan kategori tertentu. Hal ini penting untuk memastikan ketepatan sasaran program. Pemda di salah satu kampung di Papua Barat,

misalnya, menggunakan data SAIK+ untuk menentukan OAP dari kelompok miskin dan rentan sebagai calon penerima BLT keluarga, beasiswa SD, dan pembangunan/perbaikan rumah (Costa, Sulaksono, dan Kumalasari, 2022). Temuan tersebut menguatkan kesimpulan bahwa program yang afirmatif OAP saja tidaklah cukup. Untuk betul-betul menjangkau OAP dari kelompok rentan, pemda perlu menggunakan sumber data yang juga memberikan afirmasi akan keberadaan mereka secara terpilah sesuai dengan kebutuhan sasaran program.

Saat ini, program-program protektif dan preventif yang ada belum terhubung dengan program promotif-transformatif sehingga, dalam jangka panjang, ketangguhan masyarakat rentan akan sulit terbangun. Penyebabnya adalah bahwa mereka kurang memiliki kapasitas yang adaptif untuk menghadapi berbagai kemungkinan guncangan. Sementara itu, kapasitas adaptif akan berguna untuk membantu masyarakat menyesuaikan kondisi kehidupan dan mata pencahariannya dengan kemungkinan kerentanan yang harus dihadapi (Maliki, 2021). Studi ini menemukan bahwa, meskipun dapat mengurangi beban pengeluaran (seperti halnya program preventif), program protektif, terutama dalam bentuk uang tunai, akan menimbulkan ketergantungan besar masyarakat rentan kepada pemerintah.

Memang kemarin BLT maksud pemerintah untuk mereka, *tapi* kalau ini dimanjakan terus berarti *kan* otomatis *gak* bisa berdaya. (Wawancara mendalam, laki-laki, pemda, Kabupaten Sorong, 1 November 2022)

Dalam hal upaya untuk mengurangi kerentanan akibat bencana sosial, sejauh ini belum ada skema perlindungan sosial khusus untuk menangani kerentanan pada masyarakat yang mengalami bencana sosial berkepanjangan seperti yang terjadi di Papua. Kalaupun ada, ia masih bersifat insidental dan berjangka pendek. Sementara itu, program protektif-preventif reguler cenderung sudah tidak bisa diubah (*given*) dan memiliki sasaran khusus (*targeted*) sehingga sulit menjangkau pengungsi meskipun sebenarnya mereka merupakan sasaran penerima program. Akibatnya, OAP kesulitan memenuhi kebutuhannya di pengungsian. Mereka tidak hanya kehilangan akses perlindungan sosial alaminya, yakni alam dan kekerabatan, melainkan juga kehilangan akses ke berbagai layanan kebutuhan dasar. Minimnya afirmasi bagi para pengungsi menjadi kenyataan ironis karena pemerintah sebetulnya sudah menyebutkan perlindungan sosial bagi korban bencana sosial sebagai salah satu kegiatan prioritas dalam RPJMN 2020–2024.

4.2.2 Celah Peran Perlindungan Sosial Promotif dan Transformatif dalam Memperkuat Ketangguhan OAP untuk Menghadapi Guncangan

Dalam kerangka PSA, perlindungan sosial dalam jangka panjang harus mencakup strategi transformatif agar mampu mendorong ketangguhan masyarakat untuk menghadapi berbagai kemungkinan guncangan. Studi pada 2012, misalnya, menemukan bahwa bantuan tunai yang dilengkapi dengan pemberdayaan sosial melalui pelatihan vokasi telah membantu masyarakat yang rentan mengalami bencana kekeringan di Nikaragua bertahan menghadapi kekeringan hingga dua tahun lebih lama secara mandiri (Macours, Premand, dan Vakis dalam Bowen *et al.*, 2020). Temuan tersebut menguatkan kesimpulan bahwa, untuk meningkatkan ketangguhan masyarakat rentan, memberikan perlindungan secara protektif dan preventif melalui bantuan tunai dan jaminan sosial saja tidak cukup.

Mereka juga perlu diikutsertakan dalam program pemberdayaan di sektor-sektor yang relevan dengan penghidupan dan kondisi kerentanannya sebagai bentuk turunan program perlindungan yang lebih promotif dan transformatif.

Mengacu kepada kerangka program PSA dalam Devereux dan Sabates-Wheeler (2004), beberapa upaya yang dilakukan Pemerintah Pusat dan pemda dapat dikategorikan sebagai upaya promotif dan transformatif (lihat Tabel 7). Namun, upaya-upaya tersebut tidak terintegrasi sebagai bagian dari skema perlindungan sosial. Beberapa program pemberdayaan oleh Pemerintah Pusat, seperti PKAT dan PPDM-TEKAD, merupakan upaya promotif untuk mengoptimalkan strategi penghidupan OAP. Namun, kedua program masih belum memberikan stabilitas pendapatan bagi OAP, terlebih karena ketatnya persaingan dengan warga non-OAP. Sebagai contoh, babi yang ditenakkan oleh OAP, melalui pendampingan PPDM-TEKAD, masih kalah bersaing dengan yang ditenakkan oleh warga non-OAP, baik dalam hal ukuran maupun opsi cara pembayaran yang disediakan bagi pembeli.

Dalam menyikapi persaingan OAP dengan warga non-OAP, pemda menerapkan sejumlah regulasi untuk melindungi OAP dalam mengerjakan mata pencarian tertentu (lihat Subbab 4.1.2). Dengan demikian, OAP dapat memiliki akses dan kesempatan yang sama dengan warga non-OAP untuk memperoleh pendapatan. Mengingat bahwa akar kerentanan OAP adalah marginalisasi dan ketimpangan relasi kuasa mereka dengan warga non-OAP, upaya untuk melindungi OAP dalam persaingan usaha dengan warga non-OAP dapat dikatakan sebagai upaya transformatif. Bagi OAP, regulasi tersebut dapat mencegah penurunan penghasilan, tetapi belum dapat meningkatkan penghasilan. Penyebabnya adalah bahwa regulasi tersebut diberlakukan tanpa upaya pengoptimalan strategi penghidupan OAP. Tanpa upaya ini, dalam jangka panjang pun akan sulit ada perbaikan penghidupan yang signifikan di kalangan OAP.

Selain mekanisme formal tersebut, OAP juga berupaya melindungi diri mereka sendiri secara informal. Sebagai contoh, suku Moi di pesisir Makbon, Sorong, membagi area pencarian ikan dengan warga non-OAP—area pesisir hanya boleh diakses OAP, sementara warga non-OAP diizinkan mencari ikan di laut lepas. Hal ini dilakukan dengan fasilitasi oleh tetua adat dan pihak gereja sebagai kontrol sosial. Sementara itu, pedagang OAP di Wamena melarang pedagang non-OAP menjual pinang eceran, sayur-sayuran, dan umbi-umbian karena pekerjaan ini telah dilakukan perempuan OAP secara turun-temurun. Walaupun ada warga non-OAP yang menjual sayur-sayuran, biasanya mereka hanya pedagang kios dan hanya diizinkan menjual jenis sayuran tertentu yang tidak dijual OAP. Namun, untuk umbi-umbian, warga non-OAP tidak diperbolehkan menjualnya sama sekali. Begitu pula halnya penjualan pinang; warga non-OAP masih diizinkan menjual pinang, tetapi hanya boleh secara grosiran karena penjualan pinang secara eceran merupakan lahan usaha OAP. Selama beberapa waktu, pedagang non-OAP mematuhi larangan tak tertulis yang dibuat pedagang OAP sehingga mereka dapat melakukan aktivitas usaha secara berdampingan.

Akan tetapi, seiring dengan bertambahnya pendatang, muncul banyak pedagang baru non-OAP dan mereka tidak memedulikan larangan tak tertulis sebelumnya yang berlaku di antara pedagang di Wamena. Di sisi lain, pedagang non-OAP yang sebelumnya mematuhi larangan mengaku mengalami kerugian karena ada makin banyak pesaing baru dan para

pesaing ini berjualan secara bebas. Pada akhirnya, keharmonisan aktivitas usaha antara pedagang OAP dan pedagang non-OAP terganggu karena meluasnya praktik pelanggaran oleh pedagang non-OAP sehingga penurunan pendapatan OAP menjadi tak terhindarkan. Sebagai contoh, sekelompok perempuan OAP yang berdagang pinang secara eceran mengungkapkan:

Sekarang dapat macam 50 [ribu rupiah], 70 [ribu rupiah] *sa*, 100 [ribu rupiah] itu *haduh* setengah mati kita cari Orang tidak beli pinang kita, mereka masuk beli langsung di dalam [di kios] yang lebih murah, mereka cari yang segar *to* Kalau mereka masih terus jual [hingga setelah pukul 21.00], lalu pinang kita siapa yang beli? Hantukah? Siapa yang mau beli pinang jam 2 jam 3 [pagi] begitu kalau bukan hantu? (Wawancara kelompok secara informal, perempuan, OAP nonpengungsi, pedagang pinang eceran, Kabupaten Jayawijaya, 10 November 2022)

Lebih lanjut, meski upaya-upaya yang dilakukan pemda dan OAP dapat berperan dalam proses mentransformasi kehidupan OAP, hal tersebut tidak cukup untuk mengatasi ketimpangan antara OAP dan warga non-OAP. Upaya tersebut masih diberlakukan sebatas aktivitas usaha yang memiliki nilai tambah kecil, seperti menangkap ikan di pesisir, menjual pinang secara eceran, dan menjadi pengojek. Sebaliknya, aktivitas usaha dengan nilai tambah besar, seperti menangkap ikan di laut lepas dan menjual pinang secara grosiran, justru dibebaskan dan masih didominasi warga non-OAP. Pada akhirnya, upaya tersebut hanya memberikan perlindungan semu bagi OAP, bahkan akan membuat OAP makin tertinggal dari warga non-OAP. Selain itu, tanpa peningkatan kapasitas OAP agar bisa lebih bersaing dengan pendatang, upaya protektif tersebut hanya akan mencegah pendapatan OAP berkurang, tetapi sulit memberikan daya ungkit bagi pengembangan kehidupan mereka. Sebagaimana disampaikan salah satu pejabat pemda di Kabupaten Sorong, larangan bagi warga non-OAP untuk menangkap ikan di pantai relatif tidak berdampak pada peningkatan pendapatan OAP. Dengan demikian, OAP masih terus terpinggirkan dalam roda perekonomian di wilayah Papua.

Kerentanan ekonomi dan kerawanan sosial yang dialami OAP makin memburuk ketika terjadi konflik sosial. Sementara upaya protektif dan preventif untuk pengungsi korban konflik sangat terbatas, studi ini tidak menemukan upaya pemerintah untuk mengembangkan kehidupan pengungsi, apalagi yang bersifat transformatif. Sebagai bagian dari upaya rehabilitasi dalam penanganan konflik sosial, intervensi pengembangan kehidupan pengungsi tentunya memerlukan sumber daya finansial yang besar. Namun, selama ini anggaran untuk penanganan bencana sosial berasal dari dana taktis dan terbatas sehingga upaya rehabilitasi yang dilakukan pada akhirnya sebatas insidental dan berjangka pendek, alih-alih berkelanjutan dan memberdayakan. Kondisi yang saat ini dialami pengungsi Nduga mengindikasikan bahwa upaya rehabilitasi yang dilakukan pemerintah belum mampu melindungi—apalagi mentransformasi—kehidupan korban bencana sosial. Penolakan terhadap bantuan pemerintah yang disalurkan oleh tentara juga memperlihatkan bahwa trauma psikologis pengungsi belum pulih. Pemulihan trauma yang tidak dilakukan secara tepat, yakni tanpa penanganan sumber traumatisnya, terbukti menghambat akses pengungsi terhadap bansos pemerintah.

Berdasarkan temuan dan analisis di atas, secara umum dapat disimpulkan bahwa ketidakmampuan pemerintah untuk melindungi dan mentransformasi kehidupan OAP disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, program disediakan dengan tidak disesuaikan

dengan kebiasaan dan cara hidup OAP yang masih cenderung subsisten. Sebaliknya, program yang dijalankan justru terkesan memaksakan lompatan kemampuan OAP dan tidak bertumpu pada budaya lokal sehingga sulit berkelanjutan. ILO (2018) menyebutkan bahwa, ketika suatu pelatihan dirasa tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat indigenos, pemerintah perlu melibatkan mereka dalam menentukan jenis pelatihan yang dibutuhkan guna meningkatkan kesejahteraan mereka. Jiménez (2018) juga menyebutkan pentingnya menimbang pandangan masyarakat indigenos dalam menentukan program perlindungan yang tepat bagi mereka. Dalam konteks OAP, pelibatan mereka sejak awal berguna untuk memetakan bukan hanya pelatihan yang dibutuhkan, tetapi juga pelatihan yang sesuai dengan kebiasaan, konteks lokal, dan kapasitas OAP, baik dari sisi ketersediaan material maupun intelektualitas mereka. Dengan demikian, ke depan, seharusnya tidak ada lagi kegiatan pemberdayaan, seperti pelatihan motor listrik, yang tidak sesuai dengan karakteristik OAP.

Kedua, program dijalankan secara insidental, yakni hanya sesekali atau hanya pada waktu tertentu tanpa mekanisme pendampingan yang terstruktur dan tidak ada skema keberlanjutan yang jelas. Pelaksanaan program yang demikian akan sulit memungkinkan terjadinya interaksi berulang dalam proses alih pengetahuan kepada OAP.

Ketiga, bansos diberikan tanpa edukasi tentang penggunaan dana sehingga justru dianggap mematikan etos kerja OAP karena pemberian bansos seperti itu membuat mereka malas bekerja dan lebih memilih mengandalkan bantuan tunai dari pemerintah. Di sisi lain, kurangnya pengawasan pengelolaan dana bantuan mengakibatkan korupsi merajalela di berbagai tingkat pemerintahan.

Keempat, kurang ada pertimbangan tentang pentingnya melibatkan tokoh-tokoh lokal, seperti pihak gereja dan dewan adat, dalam penyelenggaraan program perlindungan sosial. Sebagai pihak yang secara kultural dan sosial dekat dengan OAP, mereka sebetulnya memiliki peluang lebih besar untuk menjangkau OAP. Pelibatan tokoh-tokoh lokal juga dapat meningkatkan kepercayaan OAP kepada penyelenggara program sehingga dapat mendorong partisipasi mereka.

Kelima, pengawasan atas regulasi-regulasi yang sebetulnya dimaksudkan untuk memberikan perlindungan dan rasa aman secara ekonomi dan sosial kepada OAP masih minim. Dengan tidak adanya pemberlakuan sanksi terhadap warga non-OAP yang melanggar regulasi, konsep perlindungan bagi OAP pun hilang dengan sendirinya. Sebagai contoh, belum ada tindakan tegas dari Pemerintah Kabupaten Jayawijaya atas pelanggaran Perda No. 1 Tahun 2013 tentang Pengendalian Ojek seiring dengan meningkatnya jumlah tukang ojek non-OAP. Penelusuran media massa menemukan bahwa hal tersebut sudah dikeluhkan tukang ojek OAP di Wamena sejak 2016. Pendapatan harian mereka turun drastis dari Rp300.000 menjadi Rp70.000 karena makin banyaknya "ojek transmigran" (Adisubrata, 2016).

Dengan demikian, upaya untuk mengatasi kerentanan multidimensi yang dihadapi OAP harus dilakukan secara komprehensif dan transformatif dengan menyentuh akar masalahnya. Studi ini mengidentifikasi beberapa program pemerintah yang termasuk dalam kategori perlindungan sosial protektif, preventif, promotif, ataupun transformatif. Untuk memastikan upaya-upaya tersebut komprehensif menjangkau OAP, program-

program tersebut harus dilaksanakan secara integratif dalam skema perlindungan sosial. Sementara itu, untuk memastikan efek transformatifnya, program harus dilaksanakan dengan lebih mempertimbangkan karakteristik lokal OAP serta struktur dan proses sosial yang terjadi. Hal ini menjadi krusial bagi OAP dalam menghadapi kemungkinan bencana sosial. Selanjutnya, usulan perluasan perlindungan sosial bagi OAP pada lanskap bencana sosial akan diulas dalam Bab V.

V. Perluasan Perlindungan Sosial untuk Orang Asli Papua pada Lanskap Bencana Sosial

Sebagai MHA, OAP sejatinya memiliki perlindungan sosial alami, yakni alam dan hubungan kekerabatan. Alam memberikan segala sumber penghidupan yang dibutuhkan OAP. Sementara itu, melalui hubungan kekerabatan, OAP membangun modal sosialnya, yaitu rasa saling percaya, resiprositas, dan aksi kolektif yang kemudian memfasilitasi mereka dalam mengakses modal penghidupan lainnya. Perlindungan sosial alami ini juga membantu mereka bertahan ketika terjadi guncangan, seperti ketika pandemi COVID-19 melanda. Namun, hadirnya perekonomian pasar telah melemahkan perlindungan sosial alami tersebut (lihat Bab III). Sementara itu, sistem perlindungan sosial tidak secara efektif menjangkau OAP sebagai kelompok paling rentan. Tidak pekanya rancangan dan penerapan skema perlindungan sosial terhadap konteks kerentanan yang dihadapi OAP menjadi akar penyebab ketakefektifan tersebut (lihat Bab IV). Termasuk dalam konteks kerentanan ini adalah marginalisasi multidimensi yang dialami OAP sebagai MHA serta ancaman bencana sosial akibat konflik bernuansa kekerasan yang masih banyak terjadi di wilayah Papua.

Demi membangun ketangguhan jangka panjang OAP, sistem perlindungan sosial harus adaptif terhadap karakteristik OAP sebagai MHA beserta kerentanan-kerentanan terkait. Terlepas dari sejumlah keterbatasan, pemerintah sudah memberikan perlindungan sosial protektif kepada OAP melalui berbagai program bansos dan, pada tingkat tertentu, perlindungan sosial preventif melalui jaminan sosial. Namun, perlindungan sosial masih menyisakan celah pada upaya promotif untuk mengembangkan penghidupan OAP (lihat Subbab 4.2). Sementara Pemerintah Pusat dan pemda tetap perlu meningkatkan cakupan skema perlindungan sosial protektif dan preventif bagi OAP, studi ini menekankan perlunya perluasan skema perlindungan sosial hingga pada fungsi promotif dan transformatif. Oleh karena itu, bagian pertama bab ini mengulas usulan pengembangan penghidupan transformatif bagi OAP.

Selain harus adaptif terhadap karakteristik MHA, sistem perlindungan sosial juga harus responsif dalam menjawab kebutuhan OAP yang terdampak bencana sosial. Studi ini menemukan bahwa kerentanan OAP kian memburuk karena mereka terpaksa harus mengungsi ke wilayah lain (lihat Subbab 3.4). Namun, dukungan pemerintah untuk merespons kebutuhan pengungsi sangatlah terbatas. Selain itu, akses OAP terhadap perlindungan sosial protektif-preventif di wilayah-wilayah rawan konflik cenderung lebih rendah daripada wilayah lainnya di Papua (lihat Subbab 4.1.4). Bagian kedua bab ini membahas peluang dan tantangan dalam penerapan PSA untuk mengatasi kerentanan OAP sebagai pengungsi akibat konflik bersenjata di beberapa wilayah Papua.

5.1 Pengembangan Penghidupan Transformatif untuk Meredam Konflik Laten di Wilayah Papua

Dalam konteks MHA, fungsi transformatif dalam sistem PSA perlu ditekankan dan diarusutamakan, baik pada rancangan maupun penerapan tiga fungsi perlindungan sosial lainnya, yaitu fungsi protektif, preventif, dan promotif. Hal ini disebabkan kerentanan ekonomi OAP terjadi bukan hanya sebagai wujud ketakmampuannya bertahan ketika menghadapi guncangan kovariat, tetapi juga akibat marginalisasi OAP seiring dengan modernisasi pesat dan masif yang terjadi di wilayah Papua sehingga memicu konflik laten yang, pada tingkat tertentu, berubah menjadi konflik terbuka (lihat Bab III). Maka dari itu, perlindungan sosial tidak hanya berperan untuk membangun kapasitas ekonomi OAP dalam menghadapi ancaman konflik terbuka, tetapi juga mencegah terpicunya konflik laten menjadi konflik terbuka dengan mengatasi akar konflik tersebut. Dalam hal ini, pengembangan penghidupan, sebagai bagian dari skema perlindungan sosial promotif, hanya akan bersifat transformasional ketika ia mampu mengatasi hambatan struktural yang menghalangi OAP dalam memperluas modal penghidupannya.

Ketakselarasan strategi penghidupan MHA dengan sistem perekonomian pasar menjadi hambatan struktural utama yang dihadapi OAP. Sebagaimana dijelaskan dalam Subbab 3.2.1, warga non-OAP, sebagai pelaku utama perekonomian pasar, cenderung berjejaring di antara mereka sendiri sehingga hampir tidak ditemukan kerja sama antara OAP dan warga non-OAP. Dengan kata lain, modal sosial antarkelompok (*bridging social capital*) tidak terbangun (Putnam, 2007). Menurut Collier (2002), dalam relasi sosial yang timpang, masyarakat dengan kuasa yang lebih besar akan cenderung berjejaring dengan mereka yang memiliki modal penghidupan yang setara karena hal tersebut akan lebih menguntungkan.

Meski demikian, aspirasi OAP untuk mempertahankan atau memperkuat perlindungan sosial alaminya tidak dapat dimaknai sebagai upaya mengisolasi diri dari pihak luar. Studi ini mengamati bahwa mereka tetap melakukan transaksi dengan warga non-OAP walaupun lebih banyak berperan sebagai konsumen/pekerja daripada sebagai produsen/pemberi kerja. Serupa dengan temuan ini, Wambraw, Martin, dan Addison (2019) juga menunjukkan bahwa perempuan OAP menjalankan usaha perdagangan pada berbagai pola tingkatan asimilasi yang mengarah kepada praktik perekonomian pasar. Di tengah impitan praktik perekonomian dualistis di wilayah Papua, OAP sendiri yang dapat menentukan bentuk dan tingkat partisipasi mereka dalam perekonomian pasar. Merujuk kepada Anderson *et al.* (2003), partisipasi masyarakat indigenos dalam perekonomian pasar berada dalam spektrum antara dua titik ekstrem. Respons kebijakan pemberdayaan ekonomi masyarakat indigenos pun bervariasi, mengikuti bentuk partisipasi masyarakat yang diasumsikan.

Pertama, masyarakat secara pasif menerima dan berasimilasi ke dalam sistem perekonomian pasar. Pada titik ekstrem ini, respons kebijakan berbentuk upaya untuk mengintegrasikan masyarakat indigenos ke dalam sistem tersebut. Namun, kebijakan seperti ini acapkali tidak menysar akar persoalan sehingga tetap tidak memberdayakan. Sebagai contoh, program pemberian kios bagi OAP pedagang tidak membuat mereka mampu bersaing dengan pedagang non-OAP sehingga akhirnya OAP menyewakan

kiosnya kepada pedagang non-OAP karena hal tersebut lebih menguntungkan (Chotim, 2020).

Kedua, masyarakat berpartisipasi dengan secara agresif menuntut transformasi radikal dalam sistem tersebut agar sesuai dengan pola hidup mereka. Titik ekstrem ini mengarah kepada respons berbentuk kebijakan-kebijakan proteksionis, seperti yang dilakukan oleh pemda di beberapa wilayah di Papua (lihat Subbab 4.1.2). Sebagaimana dijelaskan pada Subbab 4.2.2, kebijakan tersebut tidak dapat meningkatkan kesejahteraan OAP dalam jangka panjang.

Dua titik ekstrem di atas menunjukkan bahwa upaya pengembangan penghidupan OAP perlu diarahkan supaya mendekati keseimbangan di antara keduanya. Peningkatan kapabilitas OAP memang perlu diarahkan agar mereka bisa berasimilasi dengan perekonomian pasar. Namun, di sisi lain, hal tersebut harus diiringi upaya untuk mentransformasikan praktik perekonomian pasar supaya tidak mengganggu, apalagi mengambil manfaat dari perlindungan sosial alami OAP sehingga merusak perlindungan sosial alami tersebut.

Selain dalam relasinya dengan warga non-OAP ketika berpartisipasi dalam perekonomian pasar, tidak dapat dipungkiri bahwa hambatan struktural juga muncul dalam relasi OAP dengan sesamanya. Sifat komunalistik MHA berimplikasi terhadap pemberian prioritas berdasarkan kesamaan hubungan kekerabatan (marga atau klan). Prioritas ini berlaku, baik dalam relasi resiprokal untuk mengatasi kesulitan finansial atau kesulitan lainnya maupun dalam distribusi program bansos (lihat Subbab 3.3.1). Banyak studi sebelumnya, seperti Putzel (1997), Callahan (2005), dan Villalonga-Olives dan Kawachi (2017), menyebut hal ini sebagai sisi gelap dari modal sosial (*the "dark side" of social capital*). Sisi gelap ini sering kali tampak pada sekelompok masyarakat dengan rasa saling percaya yang sangat kuat karena mereka terikat oleh kesamaan norma, nilai, kepercayaan, tujuan hidup, dan sebagainya (modal sosial di dalam kelompok/*bonding social capital*). Kuatnya identitas kelompok ini kemudian mengarah kepada eksklusivitas terhadap kelompok lain, pembatasan kebebasan anggota kelompok tersebut—karena besarnya tanggung jawab moral yang dituntut untuk saling berbagi—bahkan melemahnya demokrasi (Portes, 1998). Beberapa kasus penyalahgunaan wewenang pejabat pemda—sebagai "*big man*" dalam tradisi politik tradisional Papua—juga menggambarkan sisi gelap modal sosial tersebut (lihat Subbab 1.2.2). Pada situasi seperti ini, peranan negara dalam upaya pengembangan penghidupan OAP adalah membuka jalur alternatif bagi OAP untuk memperluas modal penghidupannya secara efektif sehingga mereka tidak hanya bertumpu pada *bridging social capital* maupun *bonding social capital*.

Seperti yang digambarkan dalam kerangka SLA (lihat Subbab 2.1.2), perlindungan sosial promotif berperan untuk menguatkan strategi penghidupan OAP melalui modifikasi struktur dan proses agar dapat membuka akses mereka terhadap berbagai modal penghidupan. Hal ini dapat dilakukan jika upaya pengembangan penghidupan OAP juga mencakup penguatan kapasitas OAP agar mereka bisa terhubung dengan sumber daya, ide, dan informasi dari aktor-aktor di luar komunitas yang memiliki otoritas dalam sistem kelembagaan formal (modal sosial untuk menjangkau kelembagaan formal/*linking social capital*) (Woolcock, 2001). Sebagai contoh, aktor tersebut memfasilitasi MHA untuk memetakan batas wilayah adat sebagai sumber perlindungan sosial alaminya serta

sekaligus mengadvokasi pemda untuk mengesahkan batas wilayah adat tersebut. Dengan demikian, hak MHA dalam mengoptimalkan potensi wilayah adat untuk meningkatkan kualitas hidupnya dapat terjamin. Dengan penguatan *linking social capital*, pengembangan penghidupan OAP dapat memanfaatkan terintegrasinya pola hidup MHA ke dalam sistem sosial-ekologi tanpa melanggengkan *elite capture*⁴⁷ sebagai konsekuensi dari *bonding social capital*.

Berdasarkan beberapa praktik baik upaya pengembangan penghidupan yang ditemukan di wilayah studi, terdapat beberapa prinsip yang dapat dijadikan panduan dalam merancang dan menerapkan pengembangan penghidupan transformatif untuk OAP:

- a) menekankan pada pencapaian inkremental, bukan semata-mata percepatan;
- b) bertumpu pada komune dan hubungan kekerabatan;
- c) memanfaatkan potensi lokal dengan menggunakan teknologi tepat guna.

5.1.1 Menekankan pada Pencapaian Inkremental, Bukan Semata-mata Percepatan

Agar dapat mendukung partisipasi OAP dalam perekonomian pasar tanpa mengancam perlindungan sosial alaminya, upaya pengembangan penghidupan OAP harus dilakukan secara inkremental sesuai dengan tahapan perkembangan penghidupan OAP pada masing-masing komune. Sejauh ini, orientasi percepatan masih mewarnai banyak rencana pembangunan Papua, baik oleh pemerintah tingkat pusat maupun daerah. Hal ini tertuang di antaranya dalam RIPPP oleh Pemerintah Pusat, Program Strategis Pembangunan Papua dalam Kerangka Percepatan Pembangunan Kesejahteraan Papua oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Papua, atau program percepatan pengembangan industri berbasis komoditas lokal pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Papua Barat. Akibatnya, program pengembangan penghidupan yang banyak dilakukan pemerintah di wilayah Papua cenderung “memaksakan” lompatan ekonomi yang justru membuat OAP makin tertinggal (lihat Subbab 4.2).

Dengan terintegrasinya pola penghidupan MHA ke dalam sistem sosial-ekologi, pencapaian pada aspek ekonomi bukanlah tujuan utama dari strategi penghidupan OAP. Oleh karena itu, target percepatan hasil, terutama dalam ukuran perekonomian pasar, seperti keuntungan, omzet, atau ekspansi usaha, tidak seharusnya menjadi prioritas. Penentuan ukuran keberhasilan yang tidak sesuai dengan konteks masyarakat indigenos sering kali berujung pada anggapan kegagalan upaya pemberdayaan masyarakat indigenos di berbagai negara. Studi oleh Ohl-Schacherer *et al.* (2008) menunjukkan bahwa masyarakat indigenos penerima manfaat program ekowisata berbasis komunitas di Peru hanya mengalami sedikit peningkatan penghasilan, dengan perkembangan usaha yang lambat. Namun, perubahan sosial yang terjadi secara berangsur-angsur serta adaptasi ekonomi yang mereka alami seharusnya dapat dianggap sebagai suatu keberhasilan juga. Menurut Berkes dan Davidson-Hunt (2010a), pertukaran (*trade-off*) antara laju

⁴⁷*Elite capture* terjadi ketika kelompok-kelompok atau individu-individu dalam masyarakat dapat—karena status ekonomi, politik, atau sosialnya—memengaruhi distribusi sumber daya masyarakat dan memanfaatkannya untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. *Elite capture* tak jarang ditemukan dalam program-program pemerintah yang ditujukan bagi masyarakat miskin.

perkembangan usaha dan adaptasi sosial-ekonomi seperti dalam studi tersebut merupakan tantangan umum dalam pemberdayaan masyarakat indigenos.

Pada konteks Papua, kegagalan berbagai program terjadi karena arah program-program tersebut adalah perubahan cepat yang tidak mempertimbangkan proses adaptasi sosial-ekonomi OAP secara bertahap. Sebagai contoh, program pembukaan lahan sawah melalui proyek instruksi presiden (inpres) sejak 1986 di sekitar Lembah Baliem, Kabupaten Sorong, dan Merauke, menghadapi berbagai penolakan dari OAP. Sebabnya, pengolahan sawah memerlukan perubahan besar—tidak hanya dalam hal teknik budi daya tanaman, tetapi juga pola ketenagakerjaan dan pengorganisasian secara sosial-ekonomi (Manning dan Rumbiak, 1989). Kegagalan serupa juga terjadi pada program pemberian bibit hewan ternak yang, selain untuk meningkatkan penghasilan masyarakat perdesaan, juga bertujuan meningkatkan pasokan daging bagi masyarakat perkotaan. Program ini lebih berhasil ketika diterapkan pada kalangan transmigran yang sudah familier dengan proses budi daya peternakan daripada OAP yang terbiasa berburu dan meramu.

Memperhatikan bahwa OAP membutuhkan waktu lebih lama untuk menyerap pengetahuan, mengubah sikap, dan meningkatkan keterampilan, salah satu informan akademisi mengutarakan bahwa proses adaptasi sosial-ekonomi OAP dapat tercapai jika upaya pemberdayaan diterapkan dalam rentang waktu yang cukup panjang. Informan tersebut mengambil contoh proses pemberdayaan OAP dalam pembudidayaan buah naga.

Tahun 1990 dulu ada [program] melatih cara menanam buah naga di tiga kampung, *tapi* gagal dan akhirnya baru tahun 2000 OAP sukses menanam buah naga. *Tapi cuman* satu kampung *aja*. [OAP] di dua kampung sisanya tidak mau melanjutkan [proses pelatihan]. (Wawancara mendalam, akademisi, laki-laki, Jakarta Pusat, 20 Juli 2022)

Berbagai contoh upaya pemberdayaan OAP tersebut mendukung argumen Karim (2012) bahwa menargetkan pencapaian pembangunan yang cepat kepada OAP merupakan tujuan yang tidak realistis. Lebih dari itu, target pencapaian seharusnya ditentukan sendiri oleh masyarakat dampingan, dan proses penggalian target harus dilakukan secara inklusif dan deliberatif agar dapat merespons kebutuhan OAP pada tingkat komune dengan tepat. Dengan kata lain, upaya pengembangan penghidupan OAP merupakan proses yang iteratif dan bersinambung sehingga tidak mungkin dicapai dengan proyek terikat waktu (*time-bound project*)⁴⁸.

Tidak dapat dipungkiri bahwa program pemberdayaan umumnya memiliki jangka waktu pelaksanaan. Oleh karena itu, pemerintah perlu menyusun kerangka Teori Perubahan (*Theory of Change*) pengembangan penghidupan OAP yang dapat dijadikan sebagai pedoman bersama oleh berbagai aktor, baik pemerintah maupun nonpemerintah, dalam merancang program pemberdayaan bagi OAP. Hal ini dapat dituangkan ke dalam

⁴⁸Proyek terikat waktu (*time-bound project*) adalah jenis proyek yang sangat dibatasi oleh waktu. Dengan kata lain, waktu penyelesaian suatu proyek sama pentingnya dengan hasil proyek tersebut (Miranda, 2002). Sebaliknya, proyek dengan pendekatan inkremental (*incremental development-based project*) mengutamakan proses perkembangan proyek selain capaian tujuan akhir, terutama pada konteks pengenalan paradigma baru. Asumsi dasar dari pendekatan ini adalah kelompok target tidak dapat mempelajari banyak hal baru secara simultan. Oleh karena itu, perencanaan pada setiap tahapannya akan bergantung kepada capaian kelompok target pada tahap sebelumnya (Motoyoshi dan Otsuki, 1998).

Rencana Aksi Percepatan Pembangunan Papua (RAPPP) lima tahunan sebagai turunan dari RIPP. Dengan demikian, berbagai program akan bersinergi dan saling mengisi untuk mencapai tujuan yang sama. Selain itu, meski pelaksana program—atau pemberi dukungan pendanaan—dapat berganti seiring berjalannya waktu, pemerintah dapat memastikan kesinambungan antarprogram sehingga mempermudah proses pemantauan serta evaluasi capaian dan dampaknya.

Kesinambungan antarprogram oleh aktor yang berbeda-beda sangat mungkin terwujud, sebagaimana ditemukan dalam studi ini. Program TEKAD yang dikelola Kemendesa PDTT sejak 2019 dengan dukungan dari International Fund for Agricultural Development (IFAD) merupakan kelanjutan dari beberapa program sebelumnya. Program ini diawali dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Pertanian oleh Kementerian Pertanian pada 2008. Program tersebut berakhir pada 2014 seiring dengan berakhirnya program PNPM secara keseluruhan. Selanjutnya, sekitar tahun 2017, program yang ditujukan untuk penguatan kelompok tani ini dilanjutkan oleh Kemendesa PDTT dengan nama Program Pembangunan Desa Mandiri (PPDM), dengan target khusus kampung-kampung di Papua dan Papua Barat. PPDM berakhir pada 2019, lalu berlanjut menjadi program Transformasi Ekonomi Kampung Terpadu (TEKAD) dan diperluas ke tiga provinsi lainnya, yaitu Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara. Berdasarkan informasi dari pendamping TEKAD di Wamena, banyak kelompok dampingan TEKAD juga menjadi penerima manfaat dua program pendahulunya. Dengan demikian, kelompok-kelompok tersebut dapat mengakumulasi pengetahuan dan keterampilannya dalam berwirausaha.

Proses panjang untuk mengembangkan kehidupan kelompok rentan diperlukan karena harus melewati beberapa fase. Merujuk kepada konsep pemberdayaan oleh Kaber (1999), setidaknya terdapat tiga fase yang saling berhubungan dalam proses pengembangan kehidupan kelompok rentan: (i) memahami konteks untuk mengidentifikasi faktor-faktor atau sumber daya yang mendasari terjadinya perubahan; (ii) membangun agensi personal, termasuk proses refleksi atas konteks tersebut dan menemukan kesadaran terkait tujuan/perubahan yang diinginkan; dan (iii) mengartikulasikan target perubahan ke dalam rute (*pathways*) intervensi untuk memodifikasi faktor-faktor yang menghambat perubahan. Beberapa praktik pemberdayaan yang ditemukan dalam studi ini menggambarkan proses tersebut.

Meski tidak terkait konteks pemberdayaan ekonomi, pelajaran dapat dipetik dari program pengembangan masyarakat (PPM) oleh Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas (SKK Migas)⁴⁹ yang bertujuan menurunkan prevalensi kasus malaria di wilayah Papua. Berdasarkan pengujian awal sebelum pelaksanaan program, SKK Migas memahami konteks persoalan tingginya kasus malaria, yaitu pola pikir masyarakat yang menganggap bahwa malaria merupakan kutukan dari nenek moyang. Kendati

⁴⁹SKK Migas bertugas melaksanakan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi berdasarkan Kontraktor Kontrak Kerja Sama (K3S). Salah satu tugas operasional SKK Migas adalah menjalankan program Program Pengembangan Masyarakat (PPM). Dalam PPM, SKK Migas mengatur perusahaan yang menjadi mitranya terkait dengan kegiatan yang harus dilakukan bagi masyarakat. SKK Migas hanya menghubungkan program-program tersebut menjadi program bersama. Untuk sumber dananya sendiri berasal dari anggaran perusahaan mitra yang harus mendapat persetujuan pihak SKK Migas dalam rapat anggaran.

membutuhkan biaya besar, upaya perubahan pola pikir ini tetap perlu dilakukan supaya berkelanjutan. Hal ini terungkap dalam hasil wawancara dengan Humas SKK Migas berikut.

Karena *merubah mindset* itu perlu waktu, perlu *cost* yang besar, bahkan lebih besar dari biaya programnya. Saya *kasih* bantuan, *ngga merubah mindset*, hanya *ngasih doang*. Tapi mereka tidak akan bisa *survive* [mandiri]. (Wawancara mendalam, Humas SKK Migas, laki-laki, Kabupaten Sorong, 10 November 2022)

Ketika agensi personal masyarakat telah terbangun, mereka akan menyadari bahwa penyakit malaria dapat dicegah dengan mengurangi kebiasaan-kebiasaan yang dapat meningkatkan prevalensi malaria. Guna mengartikulasikan target perubahan pola pikir ini, SKK Migas mengoptimalkan peran kader kampung yang dilatih langsung oleh dokter untuk melakukan pendekatan kepada masyarakat. Upaya ini kemudian diikuti dengan intervensi melalui berbagai kegiatan/program teknis pendukung. Hasilnya, program tersebut mampu menurunkan prevalensi kasus malaria di Teluk Bintuni dari 80% menjadi 0,02% sehingga SKK Migas mendapat pengakuan dan penghargaan dari World Health Organization (WHO).

Pada konteks pengembangan penghidupan yang lain, proses pemberdayaan yang dilakukan EcoNusa bertujuan mengajak OAP berpikir secara kritis tentang sumber daya di sekitar yang dapat dimanfaatkan dan dikelola bersama-sama oleh masyarakat adat. Bentuk peningkatan kapasitas dan dukungan yang diberikan kepada OAP juga bervariasi, tergantung dari potensi atau hambatan terkait sumber daya lokal dan aspirasi kelompok dampingan itu sendiri. Melalui sistem kewirausahaan sosial, EcoNusa mengembangkan model bisnis yang disesuaikan dengan tingkatan kebutuhan masing-masing kelompok.

Tim EcoNusa di lapangan berusaha membuat *levelling* [tingkatan] untuk setiap pelaku usaha dan mengidentifikasi mana pelaku usaha yang perlu pendampingan intensif lagi, pelaku usaha yang perlu diberikan modal untuk pengembangan usaha, dan pelaku usaha yang sudah *advanced*. Dengan rantai pasok yang cukup panjang, EcoNusa mencari tahu di celah rantai pasok yang mana EcoNusa bisa menjadi solusi. Bisnis itu prosesnya panjang, sedangkan kehidupan keseharian mereka adalah “dapat hari ini, makan hari ini” dan “besok bisa dicari lagi”. Petani dan nelayan tidak masalah apabila tidak mau menghasilkan produk turunan, tetapi [mereka] tetap mendapatkan peningkatan ekonomi dengan menjual komoditas yang dihasilkan ke EcoNusa. EcoNusa kemudian mendesain program kembali sehingga kami bisa masuk di bagian olah dan jual, sedangkan bagi mereka yang sudah mampu dan *sustain* untuk olah, akan dibantu pemasarannya. (Wawancara mendalam, Enterprise Development Officer EcoNusa, perempuan, Jakarta Pusat, 14 Agustus 2023)

Untuk membarengi pengembangan penghidupan secara inkremental, pemerintah dapat melakukan upaya percepatan dalam hal pemenuhan layanan publik. Beberapa di antaranya adalah percepatan distribusi tenaga medis dan pendidikan pada tingkat kampung, begitu juga dengan peralatan dan perlengkapan yang layak bagi klinik/puskesmas dan sekolah. Berdasarkan hasil wawancara dengan masyarakat, studi ini menemukan bahwa fasilitas-fasilitas tersebut masih mengalami kekurangan tenaga dan peralatan. Di kampung-kampung di Sorong, masih banyak puskesmas pembantu tidak memiliki dokter, dengan perawat yang datang sebulan hanya sekali; masyarakat sekitar pun menyebutnya sebagai “suster tanggal 15” karena ia hanya dapat ditemui pada tanggal tersebut setiap bulannya. Hal serupa juga ditemui di bidang pendidikan. Rendahnya kehadiran guru SD di kampung-kampung terjadi karena mereka umumnya

tinggal di kota yang jauh (lihat Subbab 3.1). UU Otsus 2021 memberikan kewenangan lebih besar kepada pemkab dalam hal pemenuhan segi penawaran bidang kesehatan dan pendidikan hingga tingkat menengah atas.⁵⁰ Dengan demikian, target percepatan distribusi tenaga medis dan pendidikan seharusnya lebih mungkin tercapai.

5.1.2 Bertumpu pada Komune dan Hubungan Kekerabatan

Pentingnya pengembangan penghidupan secara inkremental yang sesuai dengan tahapan perkembangan penghidupan masing-masing komune didasarkan pada fakta bahwa terdapat beragam MHA di Papua. Selain itu, terintegrasinya pola hidup MHA ke dalam satu sistem sosial-ekologi bermakna bahwa tanah ulayat beserta segala isinya merupakan modal alam dan sekaligus modal sosial bagi OAP. Oleh karena itu, pemberdayaan ekonomi secara individu, terutama yang berbasis modal alam, dapat mengurangi pemanfaatan modal tersebut oleh anggota MHA lainnya dan berisiko memicu konflik. Sebaliknya, pengembangan penghidupan yang bertumpu pada komune dengan memanfaatkan sumber daya bersama akan memberikan manfaat yang dapat dinikmati bersama pula. Manfaat tersebut tidak hanya timbul dalam dimensi ekonomi, tetapi juga dalam dimensi lain sesuai yang diharapkan oleh masing-masing komune (Berkes dan Davidson-Hunt, 2010b).

Untuk mengetahui tahapan perkembangan penghidupan serta aspirasi dari masing-masing komune, diperlukan pendekatan partisipatoris dan inklusif yang melibatkan seluruh lapisan masyarakat, terutama pada tahap awal perancangan program pemberdayaan OAP. Tujuannya adalah mengidentifikasi karakteristik, kebiasaan, dan kebutuhan masing-masing kelompok adat yang tentunya akan berbeda antara satu sama lain. Dalam studi ini, inisiatif tersebut dapat ditemui pada program PPDM-TEKAD di Kabupaten Jayawijaya. Proses pendampingan dilakukan kepada kelompok-kelompok tani yang sudah terbentuk sejak PNPM Pertanian. Meski demikian, para fasilitator program memberikan kesempatan kepada kelompok-kelompok tersebut untuk melakukan reorganisasi sehingga menjadi berbasis kekerabatan sesuai dengan aspirasi penerima manfaat program ini. Dengan demikian, proses pendampingan menjadi lebih efektif dan mempermudah proses konsolidasi usaha. Informan fasilitator TEKAD di Wamena mengambil contoh dari konteks pendampingan usaha kelompok ternak babi. Ternak babi umumnya dilakukan OAP secara perseorangan oleh masing-masing keluarga. Melalui program ini, fasilitator mendorong kelompok penerima manfaat untuk membuat kandang bersama agar proses perawatan, seperti pemberian pakan, kontrol pertumbuhan, termasuk pendampingan, menjadi lebih efisien.

Upaya untuk mengidentifikasi tahapan perkembangan penghidupan komune juga dilakukan EcoNusa melalui proses pemetaan wilayah adat, seperti tampak di Kabupaten Sorong. Menurut informan dari EcoNusa, pemahaman atas ruang adat dalam proses pemberdayaan akan meminimalkan potensi ketegangan sosial dan konflik kekerasan. Informan mencontohkan sabotase Suku Moi terhadap kilang Pertamina di Kabupaten Sorong pada 1998 yang disebabkan aktivitas perusahaan Pertamina telah merusak lahan sagu MHA Moi. Namun, kerusakan ini juga dipicu oleh proses pemanfaatan wilayah adat

⁵⁰PP No. 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Papua

Malamoi yang dilakukan hanya atas izin beberapa individu, alih-alih izin utuh dari MHA Moi. Sementara itu, konsep kepemilikan wilayah adat tersebut bersifat komunalitas sehingga perizinan dari beberapa individu saja tidak dapat mengesahkan pemanfaatan lahannya. Di pihak MHA sendiri, umumnya masih terdapat ketidakjelasan batasan wilayah adat dan cakupan suku atau marga penguasanya.

Dengan memperhatikan pentingnya batasan wilayah adat, seiring dengan pemberdayaan ekonomi MHA, EcoNusa juga memfasilitasi masyarakat untuk memetakan ruang adat, dilanjutkan dengan advokasi kepada pemda untuk memperoleh legitimasinya. Pada tataran yang lebih praktis, pemetaan itu juga bermanfaat untuk mengidentifikasi potensi alam wilayah adat dan nilai manfaatnya terhadap penghidupan marga pemilik ulayat. Bersama Pemda Kabupaten Sorong, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Teluk Bintuni, dan Kabupaten Teluk Wondama, hingga 2021, EcoNusa telah memfasilitasi pelatihan penyusunan rencana pengesahan wilayah adat di beberapa kampung yang sebelumnya masuk ke dalam wilayah konsesi dan telah dicabut izinnya (Yayasan EcoNusa, 2021).

Baik pada pengembangan penghidupan OAP dalam PPDM-TEKAD maupun yang dilakukan EcoNusa, penentuan jenis usaha dilakukan secara partisipatoris dengan penerima manfaat. Oleh karena itu, bentuk mata pencarian yang dikembangkan sesuai dengan apa yang mereka kerjakan sehari-hari. Dengan demikian, arah pemberdayaan bukanlah untuk memperkenalkan sumber penghidupan baru, melainkan untuk meningkatkan produktivitas dari sumber penghidupan yang ada. Dua praktik baik ini juga menunjukkan bahwa, ketika program dijalankan secara partisipatoris dan berbasis komune, upaya pengembangan penghidupan lebih mungkin untuk mentransformasikan modal penghidupan OAP menjadi strategi penghidupan yang lebih efektif dan dapat meminimalkan kerentanan OAP terhadap ancaman konflik.

5.1.3 Memanfaatkan Potensi Lokal Menggunakan Teknologi Tepat Guna

Dalam upaya meningkatkan produktivitas dari sumber penghidupan yang biasa dilakukan oleh OAP, identifikasi potensi lokal penting dilakukan guna memastikan bahwa komoditas usaha dampingan dapat berkelanjutan. Sebaliknya, pemberdayaan pada komoditas substitusi dapat menggeser nilai produk lokal. Beberapa informan akademisi menjelaskan bahwa hal ini terlihat pada program Food Estate di wilayah Papua yang dijalankan Pemerintah Pusat melalui pembukaan lahan, salah satunya untuk dikonversi menjadi sawah. Kebijakan ini dilakukan seiring dengan upaya gencar untuk memasok beras ke Papua, seperti melalui bansos Raskin. Pembukaan lahan sawah secara langsung berdampak terhadap pembabatan hutan ulayat sebagai sumber penghidupan MHA. Sementara itu, gencarnya upaya pemerintah untuk memasok beras dalam jangka panjang telah mengubah makanan pokok OAP dari sagu yang sudah tersedia di hutan ulayat menjadi beras yang belum tentu dapat diusahakan sendiri oleh OAP. Menurut Perez dalam Chao (2022), fenomena ini menggambarkan apa yang disebut sebagai *gastrocolonialism* atau penjajahan pangan.

Pembangunan proyek agroindustri di wilayah Papua—dengan mengatasnamakan ketahanan pangan nasional—justru menciptakan kerawanan pangan bagi OAP. Chao (2022) mencatat bahwa proyek raksasa Perkebunan Pangan dan Energi Terpadu Merauke (PPETM) sejak 2010 setidaknya telah mengonversi 1,2 juta hektar tanah ulayat menjadi

agroindustri kelapa sawit, kayu, dan tanaman pangan. Hal ini berdampak secara drastis pada berkurangnya perkebunan sagu, area berburu, serta hutan yang dianggap suci oleh MHA. Seiring dengan hal tersebut, masyarakat mulai beralih dari mengonsumsi beragam makanan bernutrisi yang bersumber dari tanah ulayat menjadi mengonsumsi komoditas yang diimpor dari luar wilayah Papua yang harus dibeli dari kios warga non-OAP (seperti mi instan atau makanan kemasan lainnya) atau diperoleh dari program subsidi/bantuan pangan (seperti beras). Hal ini berujung pada permasalahan nutrisi, seperti *wasting*, *tengkes*, dan kekurangan berat badan. Temuan serupa juga terungkap dalam studi ini bahwa proporsi warga OAP berusia 0–19 tahun yang mengalami malnutrisi lebih besar secara signifikan daripada warga non-OAP pada kelompok usia yang sama, baik di Papua maupun Papua Barat (Gambar 10 di Subbab 3.1). Dengan demikian, pembangunan agroindustri di Papua yang dianggap sebagai solusi atas keterbelakangan pembangunan di Papua justru membawa kerawanan baru, yaitu kerawanan pangan. Hal ini tidak akan terjadi jika masyarakat masih dapat memanfaatkan tanah ulayatnya sebagai sumber pangan.

Proyek PPETM tersebut menegaskan pentingnya pembangunan, khususnya pemberdayaan ekonomi OAP, yang selaras dengan pola penghidupan MHA dan bersumber pada potensi lokal. Pengidentifikasi potensi lokal idealnya dilakukan melalui pemetaan ruang adat, seperti yang dilakukan oleh EcoNusa di Kabupaten Sorong. Jika hal ini tidak dapat dilakukan, proses partisipatoris dengan kelompok dampingan, seperti yang dilakukan dalam PPDM-TEKAD di Jayawijaya, dapat menjadi upaya alternatif.

Pada tahap selanjutnya, hal krusial yang perlu dilakukan adalah menentukan penggunaan teknologi yang sesuai dengan komoditas usaha dan karakteristik/kebiasaan OAP dampingan. Walaupun pemberdayaan ekonomi bersumber pada potensi lokal, penggunaan teknologi yang tidak tepat guna, selain dapat berdampak buruk pada lingkungan, juga tidak akan berjalan optimal. Sebagai contoh, pada 2015, Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Kabupaten Sorong Selatan mengadakan proyek pusat pengolahan sagu di salah satu kampung. Namun, proyek ini terbengkalai karena mesin pengolah sagu yang digunakan membutuhkan pasokan listrik terus-menerus dan harus dioperasikan oleh teknisi khusus; keduanya sulit diperoleh di kampung tersebut. Alhasil, harapan pemerintah bahwa proyek tersebut dapat menyerap tenaga kerja lokal serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat tidak dapat tercapai dan justru menimbulkan kerugian akibat biaya besar dalam proses pembangunannya (Nugraha dan Febriyanti, 2020). Temuan tersebut menegaskan pandangan McIntosh dan Renard dalam Berkes dan Davidson-Hunt (2010b) bahwa wirausaha masyarakat indigenos akan berhasil jika ia berakar pada sumber daya dan kapasitas lokal serta menguatkan atau menumbuhkan apa yang sudah ada.

Berangkat dari pemahaman tentang pentingnya sagu bagi OAP, salah seorang informan akademisi menciptakan mesin pengolah sagu dengan mekanisasi sederhana sehingga sesuai dengan OAP yang masih pada tahap pengenalan dengan teknologi. Selama ini, untuk mengolah sagu, OAP membutuhkan waktu selama 1–2 minggu dengan melibatkan 20 orang, sementara hasil penjualannya hanya senilai Rp100.000/karung. Karena dirancang khusus agar sesuai dengan tipologi pohon sagu di Papua, mesin ini—meskipun sederhana—memiliki keefektifan yang lebih tinggi daripada mesin-mesin pengolah sagu yang didatangkan dari luar Papua. Hal ini disebabkan perkebunan sagu di luar Papua

umumnya merupakan perkebunan budi daya sehingga jenis dan ragam pohon sagunya serupa. Sementara itu, di Papua, sagu diolah secara langsung dari hutan sagu alam dengan jumlah varian pohon sagu yang bisa mencapai 31 macam. Menggunakan mesin tersebut, waktu yang dibutuhkan juga jauh lebih singkat, dari 1–2 minggu menjadi hanya 6 jam.⁵¹

Bagi OAP, mengolah dan mengonsumsi sagu bukanlah sekadar cara hidup subsisten. Di dalam praktik tersebut, terkandung nilai sosial, ekologi, dan budaya yang penting. Proses menebang pohon sagu, mengolah, hingga mengonsumsinya—yang dilakukan secara kolektif—dipercaya dapat membawa keselarasan, kedamaian, dan kegembiraan (Chao, 2022). Dalam proses tersebut, mereka saling berbagi makanan atau bertukar cerita. Oleh karena itu, kehadiran teknologi untuk meningkatkan produktivitas pengolahan sagu tidak sepatutnya mereduksi nilai sosial-budaya tersebut. Hal inilah yang menjadi pertimbangan informan akademisi untuk menciptakan mesin pengolah sagu yang bersifat portabel sehingga masyarakat dapat dengan mudah membawanya ke hutan dan menggunakannya bersama-sama dengan sesama marga/klan.

Untuk memastikan bahwa OAP dapat mengoperasikan mesin pengolah sagu dengan tepat, pada setiap pembelian mesin tersebut oleh pemerintah, informan mensyaratkan adanya beberapa perwakilan dari warga yang akan memperoleh mesin tersebut untuk menjalani pelatihan. Tujuannya adalah supaya mereka mampu mengoperasikan mesin dan mengajarkan kemampuan tersebut kepada warga lain. Lebih dari itu, dari pelatihan tersebut, mereka juga belajar melakukan perbaikan atas kerusakan-kerusakan yang mungkin timbul sehingga mereka tidak harus bergantung pada pihak luar. Temuan ini menguatkan pandangan Dana dan Anderson (2007) bahwa teknologi bukan sekadar barang yang bisa begitu saja diserahkan kepada masyarakat indigenos. Pengenalan teknologi baru sering kali mensyaratkan pengetahuan implisit (*tacit knowledge*) dan memerlukan proses pembelajaran. Oleh karena itu, upaya meningkatkan produktivitas OAP memerlukan proses pengenalan teknologi yang tepat guna, bukan hanya pengadaan peralatan berteknologi tinggi yang pada akhirnya justru tidak berguna.

5.2 Perlindungan Sosial Adaptif bagi Pengungsi Akibat Konflik Bersenjata

Meski kerangka PSA belum disahkan sebagai bagian dari reformasi sosial di Indonesia, program perlindungan sosial bagi masyarakat yang terdampak konflik di wilayah Papua dapat disesuaikan agar menjadi lebih adaptif dan responsif, seperti adaptasi program perlindungan sosial pada pandemi COVID-19 lalu. Hal ini disebabkan bencana sosial merupakan bagian dari bencana kovariat yang diakomodasi dalam kerangka PSA. Maka dari itu, upaya perlindungan dan pemenuhan hak korban, seperti yang tertuang dalam regulasi penanganan konflik sosial⁵², harus terintegrasi dengan program perlindungan sosial demi memastikan efektivitas dan efisiensinya.

⁵¹dengan asumsi jumlah orang dan hasil yang sama, yaitu 20 orang dengan penghasilan Rp100.000/karung

⁵²UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial dan peraturan pelaksanaannya, PP No. 2 Tahun 2015

Konsep perlindungan sosial mengarah kepada gagasan *security* (keamanan) yang umumnya dipahami sebagai keamanan pendapatan dan penghidupan, termasuk di dalamnya kecukupan dalam pemenuhan kebutuhan dasar dan ketangguhan terhadap guncangan. Pada masyarakat yang terdampak konflik, terlebih ketika mereka terpaksa mengungsi, kerentanan tidak hanya terwujud pada terbatasnya pemenuhan kebutuhan dasar seperti pada pengungsi akibat bencana alam. Kerentanan juga bersumber dari ancaman kekerasan dan intimidasi (Darcey, 2004). Dalam hal ini, perlindungan sosial harus adaptif agar dapat mencakup pengungsi akibat konflik dan memastikan pemenuhan kebutuhan dasarnya. Lebih dari itu, penyampaian program tersebut harus dilaksanakan secara responsif dengan mempertimbangkan kerentanan mereka akibat ancaman kekerasan dan intimidasi. Bukti dari situasi konflik di negara-negara lain menunjukkan adanya hubungan kuat antara persepsi rasa aman dan tercapainya ketahanan pangan korban konflik (SLRC, 2017). Dengan secara khusus mempertimbangkan persepsi rasa aman korban, program perlindungan sosial dapat secara efektif mencegah memburuknya kerentanan pengungsi sehingga secara perlahan dapat menguatkan ketangguhan mereka di tengah guncangan konflik bersenjata.

5.2.1 Modifikasi Program Bansos agar Inklusif terhadap Pengungsi Akibat Konflik

Sebagai respons terhadap terjadinya bencana, bentuk perlindungan sosial yang paling utama adalah yang bersifat protektif (umumnya dalam bentuk bansos) untuk mengurangi dampak penurunan kualitas hidup akibat bencana. Dalam hal ini, menurut O'Brien *et al.*, (2018), terdapat lima bentuk modifikasi program bansos: (i) membuat penyesuaian dari desain program yang ada (*program tweaks*); (ii) memanfaatkan elemen dari program atau sistem yang ada untuk menyelenggarakan program tanggap darurat (*piggybacking*); (iii) meningkatkan nilai dukungan dari program yang ada (*vertical expansion*); (iv) memperluas cakupan kepada rumah tangga terdampak untuk sementara waktu (*horizontal expansion*); dan (v) menyelaraskan intervensi perlindungan sosial dengan aksi kemanusiaan (*alignment*).

Beberapa bentuk modifikasi program bansos tersebut diterapkan pemerintah dalam merespons terjadinya bencana nonalam akibat pandemi COVID-19. *Vertical* dan *horizontal expansion* diterapkan pada program reguler, yaitu PKH dan Program Sembako, dengan menambah cakupan dan nilai programnya. Pada PKH, terdapat juga penyesuaian desain penyaluran bantuan (*program tweaks*) dari penyaluran tiap tiga bulan menjadi tiap bulan (Hastuti, Ruhmaniyati dan Widyaningsih, 2020). Selain itu, *piggybacking* dilakukan dengan memanfaatkan sebagian Dana Desa untuk didistribusikan kepada masyarakat sebagai BLT (Kurniawan, 2020).

Berbeda dari saat terjadi pandemi COVID-19, hampir tidak ditemukan modifikasi program bansos yang direncanakan pemerintah untuk merespons konflik sosial yang terjadi di Papua, terlebih kepada pengungsi yang melarikan diri untuk mencari perlindungan di wilayah lain (lihat Subbab 4.1.4). Oleh karena itu, seperti ketika pemerintah merespons guncangan akibat pandemi COVID-19, pemerintah seyogianya juga perlu memodifikasi skema bansos agar lebih adaptif dan inklusif terhadap pengungsi, terutama yang berada di luar kabupaten. Dengan merujuk kepada kerangka modifikasi bansos oleh O'Brien *et al.*

(2018), setidaknya terdapat dua bentuk modifikasi skema bansos yang bisa diterapkan oleh pemerintah.⁵³

a) Program tweaks: penyesuaian pada program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dan fleksibilitas persyaratan pada program bansos

Meski secara umum akses OAP terhadap berbagai program bansos dan jaminan sosial di wilayah rentan konflik sangat terbatas, akses mereka terhadap program JKN-PBI dan Program Sembako relatif lebih baik daripada program lain, seperti PKH atau PIP (lihat Subbab 4.1.4). Oleh karena itu, pemerintah perlu memastikan bahwa pengungsi yang sudah terdaftar sebagai penerima manfaat program-program tersebut tetap dapat mengaksesnya walaupun berada di luar wilayah domisili.

Terkait program JKN-PBI, meski pelayanan kesehatan akibat bencana pada masa tanggap darurat tidak dijamin oleh program JKN⁵⁴, masih terdapat celah regulasi yang bisa dimanfaatkan. Pertama, sampai saat ini, belum ada penetapan status tanggap darurat di wilayah terjadinya konflik di Papua. Kedua, pelayanan kesehatan yang diperlukan pengungsi bukan merupakan akibat langsung dari terjadinya konflik, melainkan gangguan kesehatan lain, baik yang sudah diderita sebelum mengungsi maupun yang baru muncul akibat terbatasnya fasilitas sanitasi di lokasi pengungsian. Dalam hal ini, pemerintah perlu memfasilitasi pengungsi yang berada di luar domisili, terutama yang berada di kabupaten lain, untuk mengubah pilihan faskes tingkat I mereka ke faskes yang terdekat dari lokasi pengungsian. Responden pengungsi Maybrat di Kabupaten Sorong berinisiatif melakukan langkah tersebut ketika mereka memerlukan layanan pengobatan di rumah sakit setempat. Dengan demikian, ia tidak harus mengeluarkan biaya layanan perawatan dan pengobatan, kecuali untuk beberapa jenis obat yang tidak ditanggung program JKN. Namun, pengetahuan tersebut belum tentu dimiliki oleh semua pengungsi, terlebih bagi mereka yang tidak memiliki akses terhadap aplikasi Mobile JKN⁵⁵ karena tidak mempunyai ponsel pintar. Oleh karena itu, pemerintah perlu lebih proaktif untuk mengadakan sosialisasi dan membantu pengungsi mengubah pilihan faskes I-nya.

Berbeda dari program JKN yang memiliki mekanisme pengaturan bagi peserta di luar wilayah domisili, program bansos lainnya secara umum melakukan proses verifikasi dan validasi keberadaan peserta sebelum mencairkan bantuan. Hal ini dilakukan salah satunya untuk menentukan pos penyaluran bantuan. Sementara itu, pengungsi korban konflik di Papua bertempat tinggal di luar wilayah domisili mereka dalam waktu yang cukup panjang. Dalam hal ini, proses verifikasi dan validasi perlu menoleransi alamat tempat tinggal yang tidak sesuai selama peserta mengungsi dengan alamat yang terdaftar dalam basis data penerima program. Selain itu, mekanisme penyaluran bansos secara tunai perlu dikoordinasikan agar bisa dilakukan melalui pos penyalur di wilayah tempat pengungsi

⁵³Usulan modifikasi program bansos lebih lengkap dapat dilihat di Seri Catatan Kebijakan Perlindungan Sosial Adaptif untuk Orang Asli Papua No. 4/Nov/2023 dan Seri Catatan Kebijakan Perlindungan Sosial Adaptif untuk Orang Asli Papua No. 5/Nov/2023.

⁵⁴Perpres No. 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan

⁵⁵Aplikasi Mobile JKN adalah kanal layanan berbasis digital untuk memfasilitasi peserta dalam mendapatkan informasi dan layanan administrasi kepesertaan yang berkaitan dengan program JKN, termasuk untuk mengubah pilihan faskes tingkat I (Sistem Informasi Desa dan Kelurahan Kabupaten Kendal, 2022).

tinggal untuk sementara waktu. Dengan begitu, pengungsi masih dapat mengakses bansos dari lokasi pengungsian.

Dalam konteks kebencanaan, Pemerintah Pusat, melalui Kemensos, sebenarnya sudah mendesain program PKH Adaptif untuk menjangkau korban bencana yang sesuai dengan definisi Permensos No. 4 Tahun 2015. Meski Pasal 1 Ayat 1 peraturan tersebut menyatakan bahwa korban bencana mencakup korban bencana alam dan bencana sosial, program PKH Adaptif nyatanya lebih banyak diberikan kepada korban bencana alam, seperti di Lombok pada 2018 atau di Sigi pada 2020. Dalam situasi bencana sosial di Papua, seperti dikutip oleh *Tempo* (2019), Kemensos menjanjikan bantuan senilai satu juta rupiah per keluarga dalam skema program PKH Adaptif bagi korban konflik bersenjata di Nduga. Namun, menurut wawancara dengan Dinsos di wilayah studi atau dengan pengungsi, program tersebut tidak diberikan atau direncanakan oleh pemda. Oleh karena itu, jika program PKH Adaptif memang sudah tersalurkan kepada pengungsi korban konflik Nduga, program tersebut mungkin (i) tidak menjangkau pengungsi yang berada di luar wilayah Nduga atau (ii) disalurkan tanpa sepengetahuan Dinsos Jayawijaya tempat pengungsi berada. Alhasil, masih terdapat pengungsi yang tidak mengakses program tersebut. Hal ini menggambarkan bahwa, meski program reguler didesain adaptif untuk konteks bencana sosial, penerapannya tidak akan efektif tanpa koordinasi antarpemerintah (Pemerintah Pusat dan pemda serta pemda lokasi konflik dan pemda lokasi pengungsian) yang memadai dalam penyaluran program.

b) *Horizontal expansion dan piggybacking*: memanfaatkan kebijakan Dana Desa untuk memperluas cakupan bansos

Perluasan cakupan bansos sangatlah penting guna memberikan jaminan perlindungan bagi pengungsi yang belum terdaftar dalam program-program bansos ataupun jaminan sosial yang ada. Kebijakan perluasan dapat dilakukan dengan menambahkan anggaran sehingga memenuhi kebutuhan penyaluran bansos/jaminan sosial kepada pengungsi yang belum terdaftar.

Dalam hal ini, inisiatif kepala kampung dari Maybrat yang memodifikasi keseluruhan DD menjadi BLT (lihat Subbab 4.1.4) dapat menjadi bentuk perluasan jika diberikan kepada pengungsi yang belum tercakup dalam bansos/jaminan sosial yang ada. Namun, inisiatif tersebut perlu dilembagakan melalui kebijakan kepala daerah agar dapat direplikasi kampung lain yang warganya juga mengungsi. Hal ini penting dilakukan mengingat besarnya manfaat BLT yang dirasakan pengungsi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari selama di tempat pengungsian.

Dana kampung dibagi ke semua masyarakat secara merata. Semua dapat, tidak ada satu [pun] yang tertinggal. (Wawancara mendalam, pengungsi, perempuan, Kabupaten Sorong, 11 November 2022)

Kami bertahan hidup dari dana kampung. Satu tahun ini *kan* mereka anggarkan tidak untuk pekerjaan fisik, *tapi* untuk pengungsi saja, sesuai kesepakatan masyarakat. Setiap KK [kepala keluarga] mendapatkan uang berkisar 1,5–5 juta rupiah per pencairan, tergantung dari banyaknya penduduk. (Wawancara kelompok, pengungsi, laki-laki, Kabupaten Sorong, 9 November 2022).

Tentu saja, kebijakan ini perlu dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Kemendesa PDTT dan Kementerian Keuangan (Kemenkeu), dengan menyebutkan alasan bahwa DD tidak bisa digunakan untuk kegiatan pembangunan kampung selama warga belum bisa kembali ke kampungnya.⁵⁶ Selain menjamin kepastian penerimaan BLT dari DD oleh pengungsi, kebijakan ini dapat mengatur mekanisme pengawasan agar dana tersebut tidak diselewengkan.

Selain bersumber dari DD, perluasan cakupan juga dapat bersumber dari anggaran pemda. Studi ini menemukan adanya inisiatif dari Pemerintah Kabupaten Nduga untuk membuat nota kesepahaman dengan Pemerintah Kabupaten Jayawijaya guna memastikan layanan kesehatan gratis bagi para pengungsi di Jayawijaya. Langkah ini dapat dianggap sebagai bentuk perluasan program JKN. Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Nduga mengalokasikan anggaran sebesar 1 miliar rupiah sebagai jaminan pembiayaan bagi pengungsi Nduga yang berobat ke Rumah Sakit Wamena. Jaminan tersebut diberikan kepada semua warga yang memiliki KTP Nduga tanpa penyaringan—apakah ia terdaftar dalam sistem JKN atau tidak (Adisubrata, 2022). Kendati demikian, kerja sama semacam ini tidak cukup hanya dipayungi oleh nota kesepahaman; kerja sama perlu ditingkatkan dengan pelembagaan yang lebih kuat, setidaknya dalam bentuk peraturan bersama kepala daerah. Dengan adanya peraturan bersama, upaya perlindungan pengungsi akan memiliki dasar hukum yang kuat dan sekaligus mengikat para pihak di dalamnya.

Dari dua contoh modifikasi program bansos dan jaminan sosial tersebut, dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan dari Pemerintah Pusat diperlukan agar skema perlindungan sosial menjadi lebih adaptif dan inklusif bagi pengungsi akibat konflik (lihat Bab VI). Selain itu, diperlukan koordinasi antarpemda, yaitu antara pemda tempat terjadinya konflik dan pemda tempat pengungsi tinggal. Koordinasi utamanya diperlukan untuk memetakan sebaran lokasi pengungsi dan mengidentifikasi akses mereka terhadap program bansos reguler. Data sebaran tersebut akan menentukan strategi adaptasi penyaluran program bansos agar efektif dan efisien. Adaptasi penyaluran program diperlukan terutama ketika pengungsi tersebar di rumah-rumah penduduk—bukan terpusat pada kamp pengungsian—atau ketika mereka tidak memiliki dokumen prasyarat untuk mengakses program, seperti KTP atau kartu peserta program.

Lebih dari itu, cakupan bansos dan jaminan sosial dalam situasi normal juga perlu ditingkatkan. Di satu sisi, Pemerintah Pusat perlu meningkatkan cakupan bansos di wilayah-wilayah yang rawan konflik, seperti Kabupaten Nduga, Maybrat, Intan Jaya, dan Lanny Jaya. Akses masyarakat miskin terhadap program bansos dan jaminan sosial di wilayah-wilayah tersebut cenderung lebih rendah daripada rata-rata provinsi, baik Provinsi Papua maupun Papua Barat (lihat Subbab 4.1.4). Di sisi lain, pemda perlu memprakarsai program bansos dan jaminan sosial daerah untuk mencakup OAP yang tergolong miskin dan rentan yang tidak tercakup dalam program Pemerintah Pusat. Makin besar cakupan bansos pada situasi normal dan makin fleksibel mekanismenya pada situasi konflik, makin kecil kebutuhan untuk melakukan ekspansi horizontal.

⁵⁶Peraturan dari dua kementerian ini berubah hampir setiap tahun. Peraturan termutakhir yang dirujuk dalam laporan ini adalah Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No. 8 Tahun 2022 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2023 (Bab II huruf c No. 9) dan Peraturan Menteri Keuangan No. 201/PMK.07/2022 tentang Pengelolaan Dana Desa (Pasal 36 Ayat 3).

5.2.2 Penyaluran Bansos yang Lebih Responsif terhadap Kerentanan dan Kebutuhan Pengungsi Akibat Konflik

Pada konteks konflik bersenjata yang terjadi di Papua, salah satu kerentanan utama yang dialami pengungsi korban konflik adalah trauma berkepanjangan akibat kekerasan bersenjata, baik yang dilakukan aparat TNI/Polri maupun KKB/TPNPB/OPM. Perasaan terancam oleh kedua belah pihak ini tergambar dari ungkapan responden pengungsi berikut.

Ada keinginan besar untuk kembali ke kampung. Situasi harus aman. Kalau tidak aman, bagaimana? Sama saja kita hidup di atas duri, sedikit lari, sedikit lari. Ada *macam* trauma begitu [dengan TNI-Polri]. Dengan OPM juga merasa tidak aman, *tapi* mereka tidak pernah datang ke kami *pu* kampung [kampung kami]. (Wawancara mendalam, pengungsi, perempuan, Kabupaten Sorong, 11 November 2022)

Trauma terhadap TNI/Polri terutama dipicu oleh tindakan represif aparat bersenjata ketika melakukan operasi penyisiran di berbagai kampung dan distrik untuk mencari KKB sebagai pelaku penyerangan (lihat Subbab 3.4.1).

Saat ada penyisiran, semua orang ditangkap; orang besar, anak kecil, semua ditangkap. Itu membuat takut, trauma. Ibu dan anak kecil baru umur dua bulan dan anaknya yang besar umur empat tahun diangkut aparat naik mobil. Mereka disuruh duduk berlutut, lalu kaki diinjak sepanjang jalan. (Wawancara mendalam, pengungsi, perempuan, Kabupaten Sorong, 11 November 2022)

Di sisi lain, aksi kekerasan oleh KKB juga memicu trauma bagi OAP. Meski tidak banyak terungkap dari responden pengungsi pada studi ini, beberapa studi lain mengungkap aksi kekerasan tersebut. Pamungkas dan Permana (2023) mengungkap hasil wawancara mereka dengan aktivis HAM dan komandan TPNPB. Keduanya menceritakan bahwa TPNPB, terutama generasi yang lebih muda, sering kali tidak lagi membedakan antara TNI/Polri atau warga sipil, baik OAP maupun warga non-OAP. Selain karena mencurigai warga sipil tersebut sebagai mata-mata TNI/Polri, hal ini juga dipicu oleh keinginan balas dendam atas keluarga mereka yang terbunuh dalam operasi militer aparat bersenjata.

Dengan rasa trauma dan takut yang membayang-bayangi pengungsi, tidak seharusnya penyaluran program bansos melibatkan aparat bersenjata. Penyaluran bantuan justru perlu mengedepankan lembaga agama (gereja), lembaga adat, dan organisasi masyarakat sipil karena tiga aktor tersebutlah yang selama ini memberikan perlindungan kepada pengungsi di tengah ketidakpercayaan pengungsi terhadap negara.

a) Penyaluran bantuan tanpa melibatkan aparat keamanan

Mekanisme pemberian layanan kepada korban konflik akan sangat memengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap negara, seperti tampak pada hasil studi di delapan negara dengan tingkat konflik dan kerentanan yang bervariasi (SLRC, 2017). Dalam hal ini, pemerintah perlu menekankan penerapan prinsip "*do no-harm* (tidak merugikan)" dalam

menyalurkan layanan kepada korban konflik.⁵⁷ Sementara itu, kehadiran negara dalam kerangka perlindungan sosial untuk pengungsi di Distrik Wamena dan Kabupaten Sorong masih sarat dengan keterlibatan aparat bersenjata. Hal ini menunjukkan ketakpekaan pemerintah terhadap kerentanan pengungsi akibat trauma terhadap konflik bersenjata di daerah asal mereka. Maka dari itu, tidak heran jika upaya pendataan pengungsi oleh TNI di Sorong dan pemberian bansos dari Kemensos melalui Brimob di Wamena dihadapkan dengan resistensi dari pengungsi (lihat Subbab 4.1.4).

Di sisi lain, negara melegitimasi pelibatan TNI dalam penanganan konflik sosial, sebagaimana tertuang dalam UU No. 7 Tahun 2012. Namun, dalam relevansinya dengan penyaluran bantuan untuk pemenuhan kebutuhan dasar, pelibatan TNI hanyalah sebatas untuk mengidentifikasi korban konflik (Pasal 40 Ayat 2 PP No. 2 Tahun 2015). Maka dari itu, tidak ada landasan hukum eksplisit bagi pemerintah untuk mengerahkan TNI dalam menyalurkan bantuan secara langsung, bahkan di dalam pedoman pelaksanaan penanganan bencana sosial (Permensos No. 26 Tahun 2017). Lebih dari itu, pengerahan kekuatan TNI harus tunduk kepada prinsip hak asasi manusia (Pasal 42 Ayat 1 PP No. 2 Tahun 2015). Namun, masih ditemukan tindakan represif yang dilakukan aparat keamanan dalam hal pemenuhan kebutuhan dasar korban konflik, seperti aksi pembubaran sekolah darurat yang dibentuk pihak gereja untuk anak-anak pengungsi Nduga di Wamena (lihat Subbab 3.4.2). Jika hal ini terus dilanjutkan, tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah akan makin tergerus dan dapat memicu konflik terbuka yang lebih besar.

b) Penyaluran bantuan dengan mengedepankan aktor nonpemerintah

Penerapan prinsip "*do no-harm*" dalam penyaluran layanan kepada masyarakat terdampak konflik tidak selalu berarti bahwa pemerintah harus secara langsung berada di garda depan dalam penyaluran bantuan. Pada saat atau setelah konflik, pemerintah umumnya berupaya membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah (*state legitimacy*) dengan meningkatkan keefektifan penyelenggaraan pemerintahan (*state building*). Dalam hal ini, penyaluran layanan bagi masyarakat terdampak konflik—sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan—dapat menjadi lebih efektif ketika pemerintah bekerja sama dengan aktor nonpemerintah yang justru akan meningkatkan legitimasi pemerintah (SLRC, 2017).

Pada konteks Papua, di tengah ketidakpercayaan OAP terhadap pemerintah—terlebih di antara OAP yang menjadi korban konflik—aktor-aktor nonpemerintah (lembaga agama [gereja], lembaga adat, dan ornop) selama ini berada di garda terdepan dalam memberikan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar (lihat Subbab 4.1.4). Mereka berperan tidak hanya dalam memberikan bantuan pangan dan pakaian secara langsung, tetapi juga mengatur akses pendidikan bagi anak-anak pengungsi dan bahkan akses lahan sebagai sumber penghidupan pengungsi. Studi ini juga menemukan tanggapnya pihak gereja untuk melakukan pendataan pengungsi ketika pemerintah tidak memiliki data pengungsi yang memadai. Hal serupa juga diberitakan oleh *Antarnews.com* (2019) pada konteks pengungsi Nduga.

⁵⁷Prinsip "*do no-harm*" merupakan prinsip kemanusiaan yang berarti penyelenggara program harus mempertimbangkan dan mengantisipasi kemungkinan dampak negatif yang justru dapat timbul dari penyaluran layanan terhadap kelompok terdampak konflik (UNHCR, 2024).

Dengan besarnya peran aktor nonpemerintah, bukan berarti negara dapat melepaskan tanggung jawabnya dan menyerahkan pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi kepada mereka. Hal ini juga bukan berarti negara dapat mengeliminasi peranan aktor-aktor tersebut atas nama legitimasi negara, seperti pada kasus pembubaran sekolah darurat di Wamena oleh TNI. Sebaliknya, pemerintah harus mengambil peran kepemimpinan dengan membangun sistem yang akuntabel dan mengoordinasikan berbagai aktor, baik pemerintah maupun nonpemerintah, untuk berbagi peranan. Hal ini termasuk mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi aktor nonpemerintah dengan memperhatikan dinamika sosial-politik yang terjadi (lihat Bab VI).

Peran kepemimpinan pemerintah dalam pelibatan aktor nonpemerintah ini sudah tertuang dalam PP No. 2 Tahun 2015, tetapi tidak dalam konteks penyaluran bansos. Pasal 64 menyebutkan bahwa Pemerintah Pusat dan/atau pemda perlu melakukan pembinaan dan pemberdayaan masyarakat (termasuk tokoh agama dan pranata adat) dalam penanganan konflik. Penanganan konflik yang dimaksud meliputi pencegahan konflik, pemulihan konflik, dan pemulihan pascakonflik (Pasal 63 Ayat 2). Hal ini lebih lanjut diatur dalam Permensos No. 26 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Penanganan Konflik Sosial. Pedoman tersebut menyebutkan bahwa penyaluran bantuan oleh pemerintah melibatkan tenaga pelopor perdamaian dan taruna siaga bencana (Pasal 25 Ayat 1). Meski demikian, tenaga pelopor perdamaian yang dimaksud adalah relawan masyarakat secara umum (Pasal 11 Ayat 1). Tokoh agama dan pranata adat lebih dilibatkan pada aspek pencegahan konflik, yaitu melalui program Kampung Keserasian Sosial (Pasal 7) dan Forum Ketahanan Sosial (Pasal 10). Mengingat bahwa keefektifan penyaluran layanan dalam situasi konflik perlu dilihat secara spesifik pada skala mikro (SLRC, 2017), pedoman penanganan konflik, terutama terkait penyaluran layanan, perlu mempertimbangkan pranata lokal dan relasi kuasanya yang mungkin bervariasi antarwilayah terdampak konflik.

5.2.3 Tantangan dan Peluang Pengembangan Penghidupan Optimal bagi Pengungsi

Sebagai MHA, OAP memiliki keterikatan dengan tanah ulayat sebagai sumber penghidupan utama mereka. Kendati sebagian OAP pengungsi masih memperoleh akses lahan garapan, mereka secara kultural tidak berhak atas lahan tersebut sehingga pemanfaatannya pun tidak optimal (lihat Subbab 4.1.4). Hal ini menyebabkan terbatasnya opsi pengembangan penghidupan bagi OAP di tempat pengungsian. Penerapan upaya pengembangan penghidupan—di antara opsi-opsi yang terbatas tersebut—juga paradoksikal. Dengan demikian, pengembangan penghidupan yang optimal hanya dapat dilakukan sebagai bagian dari upaya penanganan pascabencana (konflik) ketika pengungsi kembali ke daerah asalnya.

a) Paradoks pengembangan penghidupan di tempat pengungsian

Terbatasnya sumber penghasilan bagi OAP di tempat pengungsian menyebabkan mereka kesulitan memenuhi kebutuhan dasarnya. Di tengah rendahnya ketersediaan dan akses bansos bagi pengungsi, membuka kesempatan bekerja/berusaha bagi OAP di tempat pengungsian akan meningkatkan kemampuan mereka untuk beradaptasi dengan situasi kebencanaan. Namun, bahkan di luar konteks MHA, banyak bukti dari berbagai studi

menjelaskan sulitnya upaya pengembangan penghidupan bagi korban konflik di tempat pengungsian.

Selain melepaskan pengungsi dari pengaturan strategi penghidupan yang biasa mereka lakukan, konflik juga telah membubarkan tatanan struktur sosial yang terbangun—dua hal yang sangat krusial bagi OAP sebagai MHA. Di sisi lain, konflik melemahkan kemampuan pemerintah (pada konteks ini pemda) untuk memberikan layanan publik, baik karena infrastruktur yang rusak maupun aparat pemerintah yang kemungkinan juga ikut mengungsi (Gunasekara, 2020). Sementara itu, upaya pengembangan penghidupan, bahkan bukan pada situasi konflik, memerlukan pengaturan pelaksanaan yang lebih rumit daripada penyaluran bansos, terlebih ketika keefektifannya perlu diperhitungkan (lihat Subbab 5.1).

Untuk mendukung upaya masyarakat beradaptasi dengan situasi konflik, pemerintah di beberapa negara menerapkan berbagai intervensi pengembangan penghidupan. Namun, studi oleh Gunasekara (2020) di enam negara berkonflik menunjukkan bahwa intervensi-intervensi tersebut gagal meningkatkan capaian penghidupan korban konflik; salah satunya karena hal tersebut dilakukan sebagai langkah politik, bukan upaya yang benar-benar mempertimbangkan konteks kerentanan mereka. Sebagai contoh, pemberian kredit mikro untuk mendorong wirausaha mungkin berpotensi berhasil pada kondisi umum, tetapi tidak bagi pengungsi. Sebabnya, berwirausaha bagi mereka merupakan satu-satunya strategi yang bisa mereka lakukan untuk bertahan hidup, alih-alih suatu strategi untuk mengembangkan penghidupan. Akibatnya, mereka cenderung akan beralih dari satu jenis usaha ke jenis usaha yang lain. Terlebih, dengan kejenuhan pasar dan serapannya yang terbatas, keuntungan dari berwirausaha tidak akan cukup besar untuk mereka putar kembali sebagai modal usaha, apalagi untuk mengembalikan kredit yang diberikan.

Pada konteks kerentanan pengungsi Nduga di Wamena, pengungsi juga menghadapi hambatan dalam memasarkan produk usaha mereka. Dalam wawancara kelompok, mereka mengatakan bahwa, meskipun mereka bercocok tanam untuk menghasilkan sayuran atau tanaman obat-obatan, mereka tidak bisa menjualnya ke pasar. Hal ini disebabkan mereka tidak memiliki akses transportasi atau memang enggan menjual karena merasa lahan garapan itu hanya pinjaman dari MHA setempat (lihat Subbab 3.4.2). Pada jenis usaha nonpertanian, walaupun tidak menyangkut persoalan terkait hak lahan, pengungsi masih menghadapi hambatan transportasi ke pasar. Beberapa perempuan di pengungsian mencoba mengatasi hambatan tersebut dengan menitipkan noken yang mereka produksi kepada warga setempat untuk dijual di pasar. Bahkan dengan segala upaya yang bisa mereka lakukan untuk mengatasi berbagai hambatan, hasilnya hanya dapat membantu mereka bertahan hidup sehari-hari sembari menanti waktu agar mereka bisa kembali ke kampung halaman tempat sumber penghidupan mereka berada.

Strategi penghidupan yang dilakukan pengungsi di Sorong sedikit berbeda dari strategi pengungsi di Wamena. Mengingat lokasi pengungsian mereka yang cenderung berkarakteristik perkotaan, beberapa pengungsi mencoba bekerja sebagai pekerja lepas, seperti buruh cuci piring atau pekerja bangunan. Namun, sama seperti di Wamena, pengungsi di Sorong pun menganggap hal tersebut sebagai strategi sementara. Meski mereka mengakui bahwa layanan publik di Sorong jauh lebih baik daripada di Maybrat,

yang mereka inginkan hanyalah satu, yakni pulang. Terlebih dengan mahalnya biaya hidup di Sorong, hasil dari pekerjaan sementara tersebut bahkan hampir tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Oleh karena itu, bantuan uang dan kiriman barang kebutuhan pokok dari kerabat masih menjadi sumber utama yang membuat pengungsi, baik di Wamena maupun Sorong, dapat bertahan di pengungsian.

Pengungsi tidak ingin berlama-lama tinggal di wilayah pengungsian, tetapi tidak ada kepastian hingga berapa lama mereka harus bertahan di sana. Maka dari itu, dari segi kebijakan, tidak ada bentuk intervensi pengembangan penghidupan yang sesuai untuk direncanakan bagi korban konflik di daerah pengungsian—atau mungkin memang tidak diperlukan. Sebaliknya, sembari memastikan ketersediaan dan akses bansos bagi pengungsi, pemerintah dapat melakukan intervensi yang bertujuan memperlancar strategi penghidupan sementara mereka. Hal ini tentunya sangat bergantung kepada konteks lokasi pengungsian.

Untuk jenis usaha pertanian, pengalaman dari dua lokasi pengungsian (Wamena dan Sorong) menunjukkan bahwa tetua adat dan/atau gereja berperan dalam mengatur agar tanah ulayat setempat dapat dikelola pengungsi. Meskipun bukan tanpa permasalahan, hal ini menunjukkan bahwa tokoh agama dan tokoh adat memainkan peran penting dalam penanganan konflik sosial, tidak hanya pada tahap pencegahan sebagaimana disebutkan dalam Permensos No. 26 Tahun 2017. Bentuk dukungan yang dapat diberikan oleh pemerintah akan bergantung kepada konteks spesifik lokasi pengungsian. Beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dapat meliputi, misalnya, ketersediaan tanah ulayat, perbedaan/persamaan marga antara pengungsi dan MHA setempat, jenis komoditas yang biasa diusahakan oleh pengungsi, relasi sosial antara masyarakat dengan gereja atau tetua adat, atau dinamika di dalam gereja dan tetua adat itu sendiri (lihat Bab VI). Apa yang dibutuhkan kedua tokoh informal untuk mendukung pengungsi tentunya hanya dapat diketahui jika pemerintah membuka ruang diskusi dengan keduanya. Sayangnya, menurut pengakuan tokoh adat, pihak gereja, maupun pemda sendiri, hal ini tidak pernah dilakukan.

Untuk meningkatkan kemampuan adaptasi OAP di tengah pengungsian, intervensi pemerintah juga diperlukan untuk mendorong diversifikasi strategi penghidupan dari usaha pertanian ke usaha nonpertanian. Dalam hal ini, program padat karya tunai (*cash-for-work/CfW*) dapat menjadi pertimbangan. Program ini sudah banyak diterapkan dalam aksi-aksi kemanusiaan untuk penanganan konflik sebagai intervensi penghidupan darurat. Di Irak Utara, misalnya, program CfW diterapkan dengan membuka kesempatan bagi pengungsi untuk bekerja di proyek perbaikan infrastruktur sanitasi di daerah pengungsian (GIZ 2019). Namun, alih-alih sebagai respons darurat, upaya tersebut perlu diintegrasikan ke dalam skema perlindungan sosial untuk memastikan keberlanjutan dan akuntabilitasnya. Dalam hal ini, pemerintah bisa memanfaatkan DD sebagai *piggybacking*, seperti halnya Kemendes PDTT menerapkan program Padat Karya Tunai pada 2018 untuk menanggulangi kemiskinan, pengangguran, dan gizi buruk di perdesaan (Ruhmaniyati, 2019). Dengan program CfW, selain memiliki sumber penghasilan tambahan, pengungsi juga dapat menikmati hasil perbaikan infrastruktur dasar di area pengungsian.

b) Urgensi pemulangan pengungsi ke daerah asal agar intervensi pengembangan penghidupan yang lebih optimal dapat dijalankan

Dengan terbatasnya opsi intervensi untuk mengembangkan penghidupan korban konflik di tempat pengungsian, upaya pengembangan penghidupan harus dilakukan pemerintah ketika pengungsi kembali ke daerah asalnya sebagai bagian dari upaya penanganan pascakonflik.⁵⁸ Dalam peraturan-peraturan tentang penanganan konflik sosial⁵⁹, pemerintah bertanggung jawab dalam pemulihan ekonomi korban konflik sebagai bagian dari tahap rehabilitasi penanganan pascakonflik. Pada konteks OAP sebagai MHA, pemulangan mereka ke daerah asal menjadi makin mendesak, mengingat keterikatan mereka dengan alam sebagai sumber penghidupannya.

Dalam kaitannya dengan MHA, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2004) menegaskan pada *Guiding Principles on Internal Displacement* bahwa negara bertanggung jawab melindungi masyarakat indigenos dari pengungsian keluar dari tanah tempat mereka terikat dan bergantung (Prinsip 9). Pada situasi ketika masyarakat indigenos tersebut mengungsi, pemerintah utamanya bertugas dan bertanggung jawab untuk memastikan keamanan pengungsi untuk kembali pulang secara sukarela, seperti dalam kutipan Prinsip 28 berikut.

Otoritas yang kompeten memiliki tugas dan tanggung jawab utama untuk menetapkan kondisi serta menyediakan sarana yang memungkinkan pengungsi internal untuk kembali secara sukarela, dengan aman dan dengan martabat, ke rumah mereka atau tempat tinggal biasa, atau untuk berpindah secara sukarela ke bagian negara lainnya. Otoritas tersebut harus berusaha untuk memfasilitasi reintegrasi pengungsi internal yang kembali atau yang berpindah ke tempat lain. (OCHA, 2004, hlm. 14)

Berbeda dari dokumen oleh OCHA tersebut, UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial dan peraturan-peraturan turunannya tidak menyebutkan adanya tanggung jawab pemerintah untuk memulangkan pengungsi dengan aman. Dalam peraturan-peraturan tersebut, penanganan pengungsi hanya menjadi salah satu bagian dalam regulasi tentang penanganan konflik sosial. Susetyo (2004) menyebutkan bahwa ketiadaan regulasi yang secara khusus mengatur penanganan pengungsi internal akibat konflik menjadi salah satu akar persoalan lemahnya Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi internal. Hal ini kemudian mengarah kepada sumber masalah lain, yaitu ketidakjelasan konsep tentang pengungsi internal di Indonesia. Susetyo menjelaskan bahwa dalam penanganan pemerintah, pengungsi seperti ini dianggap mirip dengan transmigran, padahal pengungsi memiliki konteks hidup yang sangat berbeda—mereka terusir—alih-alih bermigrasi secara sukarela—dari tempat asalnya dan terdapat pelanggaran hak asasi manusia. PBB, melalui OCHA, menyusun *Guiding Principles on Internal Displacement* agar dokumen tersebut dapat menjadi panduan bagi anggotanya dalam menangani pengungsi internal di negara masing-masing. Meskipun panduan

⁵⁸Dalam hal ini, usulan pengembangan penghidupan sebagai penanganan pascakonflik berada di luar cakupan studi ini. Hal ini karena studi tidak menjangkau wilayah yang berkonflik secara langsung, sementara keefektifan upaya pengembangan penghidupan bergantung pada konteks penghidupan spesifik di wilayah tersebut.

⁵⁹Pasal 38 Ayat 2 butir (b) UU No. 7 Tahun 2012, Pasal 60 Ayat 2 butir (f) PP No. 2 Tahun 2015, dan Pasal 28 Ayat 2 butir (d) Permensos No. 26 Tahun 2017

tersebut tidak mengikat secara hukum, sebagai anggota PBB, Pemerintah Indonesia seharusnya merujuk kepada panduan tersebut dalam menangani pengungsi internal.

Peliknya penanganan pengungsi di Indonesia juga tidak terlepas dari fakta bahwa lokasi pengungsian mereka masih berada dalam wilayah yurisdiksi negara. Pemahaman yang masih dominan di dunia internasional adalah bahwa penanggung jawab penanganan pengungsi internal adalah negara masing-masing karena hal ini berkaitan dengan kedaulatan hukum negara. Lembaga internasional yang menangani pengungsi, seperti OCHA atau UNHCR, hanya bisa memberikan panduan. Hal ini mengakibatkan badan internasional yang bergerak di bidang kemanusiaan kesulitan mengakses langsung permasalahan pengungsi internal di Indonesia (Susetyo, 2004). Lebih jauh, UNHCR Indonesia (n.d.) menyampaikan bahwa pihaknya hanya memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi internal jika diminta Pemerintah Indonesia saja. Hal ini menambah daftar panjang persoalan penanganan pengungsi akibat konflik bersenjata, seperti yang terjadi di Papua. Dalam argumen yang lebih ekstrem, para ahli berpendapat bahwa situasi pengungsi internal lebih sulit daripada pengungsi lintas negara karena mereka berada dalam satu wilayah hukum negara yang tidak mampu memiliki komitmen untuk melindungi rakyatnya sendiri (Yuliantiningsih, 2008).

Sebagai negara yang dikatakan menjunjung hak asasi manusia, sudah seharusnya pemerintah memenuhi hak-hak OAP sebagai pengungsi yang terdampak konflik bersenjata tanpa mengabaikan suara mereka. Fasilitasi pemerintah dan jaminan keamanan untuk pulang menjadi prasyarat terpenting agar pengungsi bersedia kembali secara sukarela. Beberapa responden pengungsi, baik di Wamena maupun Sorong, mengungkapkan kekhawatiran akan jaminan keamanan mereka, baik dalam perjalanan pulang maupun di daerah asalnya.

Tanpa jaminan keamanan, kalau kami dipaksakan untuk pulang, susah [karena] nanti kami jadi korban di lapangan. (Wawancara berkelompok, pengungsi laki-laki, Sorong, 9 November 2022)

Kalau pulang dapat [di]bunuh di jalan. Jalan tidak bisa sama-sama [beramai-ramai]. Nanti aparat curiga. Jalan jauh juga. Kemarin datang [mengungsi] banyak anak-anak dan orang tua tidak kuat dan meninggal di jalan. (Wawancara berkelompok, pengungsi perempuan, Wamena, 2 November 2022)

Di sisi lain, di daerah asalnya, OAP berada dalam posisi yang terjepit di antara dua kubu yang bertikai, yaitu TPNPB dan TNI/Polri. Hal ini menyiratkan bahwa jaminan keamanan yang dibutuhkan pengungsi untuk kembali pulang adalah penghentian konflik atau gencatan senjata, seperti yang disampaikan oleh informan aktivis HAM berikut.

Mereka [pengungsi] itu juga takut dengan TPNPB. Mereka ingin kembali [ke Nduga], tapi mereka mau TPNPB mengalah juga. Harus ada gencatan senjata lebih dulu. (Wawancara mendalam, aktivis HAM, laki-laki, Wamena, 8 November 2022)

Meskipun masih ada kekosongan regulasi terkait fasilitasi pemerintah untuk memulangkan pengungsi dengan aman, pemerintah tetap bertanggung jawab dalam upaya penghentian

konflik.⁶⁰ Berdasarkan hasil penelusuran media, dapat diidentifikasi upaya gencatan senjata yang diinisiasi Komnas HAM, MRP, dan Dewan Gereja Papua. Upaya yang dilakukan di Jenewa ini menghasilkan kesepakatan jeda kemanusiaan dengan United Liberation Movement for Papua (ULMWP). Namun, kesepakatan ini ditentang oleh TPNPB dan belakangan juga oleh TNI (Suara Papua, 2022). Pada tingkat lokal, upaya gencatan senjata juga diinisiasi oleh Pemda Maybrat, sementara di Nduga, tidak ada upaya serupa, baik dari yang terungkap dari informan studi ini maupun dari penelusuran media massa.

Pemda Maybrat mencoba melakukan negosiasi dengan kelompok perlawanan TPNPB untuk menghentikan serangan bersenjata, tetapi gagal mendapat kesepakatan. Menyikapi hal ini, pemda meminta bantuan TNI untuk menambah pos militer di lima distrik wilayah asal pengungsi. Hal ini diberitakan oleh *Republika* (2021) dan dikonfirmasi oleh pengungsi di Sorong. Tujuan penambahan pos militer tersebut adalah supaya masyarakat dapat mulai dimobilisasi untuk pulang ke kampung halaman dengan aman. Langkah Pemda Maybrat ini bukan tidak berdasar. UU No. 7 Tahun 2012 menyebutkan bahwa, dalam upaya penghentian konflik skala kabupaten/kota, bupati/wali kota dapat meminta bantuan penggunaan dan pengerahan TNI (Pasal 33 Ayat 1). Dalam hal ini, Polri menjadi pihak yang bertanggung jawab untuk mengoordinasikan pelaksanaan bantuan penggunaan kekuatan TNI (Pasal 34 Ayat 1). Meskipun memiliki dasar hukum, langkah Pemda Maybrat tersebut tetap menjadi langkah ironis, mengingat TNI sendiri merupakan pihak yang sedang berkonflik dengan TPNPB di Maybrat.

Penambahan pos militer di lima distrik tempat konflik di Maybrat dapat memicu serangan kembali oleh TPNPB, seperti yang melatarbelakangi penyerangan TPNPB di Pos Koramil di Kisor pada November 2021 (lihat Subbab 3.4.1). Jika merujuk kepada kronologi dari insiden Kisor hingga masyarakat mengungsi, TNI kemungkinan juga akan merespons serangan TPNPB tersebut dengan melakukan penyisiran ke kampung-kampung untuk mencari tersangka penyerangan. Akibatnya, pengungsi yang sudah dimobilisasi ke daerah asal akan melarikan diri mencari perlindungan ke daerah lain dan kembali mengungsi. Singkatnya, upaya mengembalikan pengungsi ke daerah asal dengan melibatkan TNI/Polri untuk menjaga keamanan hanya akan memaksa mereka untuk mengungsi kembali.

Bentuk lingkaran setan dalam upaya pemulangan pengungsi Maybrat tersebut menggambarkan bahwa pengerahan aparat keamanan untuk penanganan konflik justru akan mengulang insiden-insiden konflik kekerasan di wilayah Papua. Dalam hal ini, jaminan keamanan justru akan mungkin terwujud ketika pemerintah berhenti menggunakan pendekatan militer untuk menangani konflik di wilayah Papua dan berupaya mengatasi kerentanan OAP dari akar persoalannya, yaitu ketidakadilan dan marginalisasi OAP di tanahnya sendiri. Tanpa upaya tersebut, rasa aman yang diimpikan OAP, baik pada aspek ekonomi maupun aspek sosial-budaya, hanya akan berakhir sebagai mimpi belaka.

⁶⁰Bab IV UU No. 7 Tahun 2012

VI. Peluang Penguatan Kelembagaan dalam Sistem Perlindungan Sosial Adaptif untuk Orang Asli Papua

Sistem kelembagaan yang kuat dibutuhkan untuk memastikan keefektifan penerapan PSA dalam membangun ketangguhan jangka panjang OAP. Di satu sisi, diperlukan skema perlindungan sosial yang komprehensif untuk membangun ketangguhan jangka panjang. Di sisi lain, keempat fungsi perlindungan sosial—protektif, preventif, promotif, dan transformatif—tidak mungkin dapat dipenuhi oleh satu aktor melalui satu program saja. Maka dari itu, kerja sama antaraktor untuk menyinergikan berbagai program mutlak diperlukan dalam implementasi PSA. Dalam hal ini, kuatnya kepemimpinan pemerintah akan menentukan kelancaran proses kolaborasi multipihak tersebut. Kepemimpinan yang kuat akan mencegah terjadinya tumpang tindih peran dan tanggung jawab antaraktor atau perebutan sumber daya yang pada akhirnya dapat mengurangi dampak PSA untuk membangun ketangguhan jangka panjang OAP (Bowen *et al.*, 2020). Bab ini mengidentifikasi berbagai peluang penguatan kelembagaan, baik pada aspek kebijakan maupun pengorganisasian pelaksanaannya, termasuk sejumlah aktor yang berpotensi terlibat di dalamnya.

Pada aspek kebijakan, implementasi PSA membutuhkan suatu kerangka kebijakan yang komprehensif. Hal ini terutama mencakup penetapan tujuan dan sasaran yang jelas, pengaturan pelaksanaan yang berfokus pada kerentanan dan kebutuhan kelompok sasaran, serta pengintegrasian PSA ke dalam rencana dan strategi pembangunan Papua yang lebih luas. Kebijakan yang komprehensif ini juga perlu memberi landasan bagi sinergi berbagai aktor dalam upaya membangun ketangguhan OAP secara jangka panjang.

Selain itu, penerapan kebijakan tersebut harus adaptif, dalam artian mampu merespons perubahan dalam konteks sosial, ekonomi, dan lingkungan. Kebijakan yang adaptif ini diasumsikan mampu menghadapi tantangan yang saat ini berlangsung dan yang berpotensi terjadi di masa depan. Pada saat yang sama, kebijakan yang adaptif juga diperlukan untuk memberi ruang kepada peluang-peluang baru yang dapat meningkatkan manfaat program. Dengan demikian, pelaksanaan berbagai instrumen PSA dapat terus berlanjut meski terdapat perubahan pemerintahan, perubahan kebijakan, atau perubahan lain dalam lingkungan operasional. Keberlanjutan ini penting demi memastikan bahwa berbagai program dapat berjalan dalam jangka panjang sehingga mencapai hasil yang berkemajuan. Lebih dari itu, hanya jika penerapan kebijakan tersebut bersifat adaptif, instrumen PSA akan mampu merespons guncangan/potensi guncangan dengan tepat.

Pada aspek pengorganisasian, PSA sebagai upaya multisektoral mensyaratkan adanya koordinasi dari berbagai aktor. Dalam hal ini, selain berbagai instansi sektoral pemerintah, keterlibatan aktor-aktor lain juga sangat diperlukan. Aktor-aktor lain yang terlibat di dalam kelembagaan tersebut dapat mencakup ornop, seperti lembaga pemberdayaan

masyarakat, lembaga filantropi, lembaga atau komunitas adat, dan lembaga multilateral. Pelibatan berbagai aktor nonpemerintah akan memungkinkan analisis yang cermat atas data dan informasi yang relevan dan sesuai dengan konteks lokal Papua. Data dan informasi itu mencakup berbagai aspek, seperti identifikasi kelompok sasaran yang rentan, jenis manfaat yang akan diberikan, kriteria kelayakan program intervensi yang hendak dijalankan, dan sebagainya. Sementara itu, konteks lokal mencakup sejarah, aspek geografis, budaya dan kebiasaan, hingga guncangan sosial dan konflik yang hingga saat ini masih menjadi faktor yang berpengaruh di Papua.

6.1 Kerangka Regulasi Perluasan Perlindungan Sosial untuk Orang Asli Papua

Regulasi yang menjadi dasar pembangunan di Papua, khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan OAP, adalah UU yang mengatur Otsus Papua yang pertama kali ditetapkan melalui UU Otsus 2001. Pada 2021, regulasi ini diperbarui oleh UU Otsus 2021. Kendati dimaksudkan sebagai perbaikan, UU Otsus 2021 terkesan lebih sentralistik karena menghilangkan beberapa kekhususan Papua yang sebelumnya tercantum dalam UU yang lama. Selain itu, UU Otsus 2021 beserta aturan-aturan turunannya masih belum memasukkan konflik bersenjata sebagai bagian dari masalah di Papua.

Di dalam UU Otsus yang baru ini, beberapa kewenangan yang tadinya merupakan milik pemerintah provinsi ditarik ke Pemerintah Pusat. Sebagai contoh, pelaksanaan kewenangan otsus yang sebelumnya diatur oleh perdasu atau perdasus dialihkan menjadi diatur oleh PP.⁶¹ Penyusunan kewenangan lain yang pelaksanaannya masih bisa diatur oleh perdasu/perdasus hanya diberi tenggat waktu satu tahun setelah UU Otsus ditetapkan. Jika tidak, pemerintah dapat mengambil alih pelaksanaan kewenangan tersebut.⁶² Selain itu, UU ini menambah ketentuan yang memberi kewenangan kepada pemerintah dan DPR untuk membentuk daerah otonom baru (DOB) tanpa persetujuan MRP dan DPRP.⁶³ Alhasil, pada 2022, pemerintah dan DPR mengesahkan pembentukan empat provinsi baru, menyusul dua provinsi yang sudah ada sebelumnya (Kotak 2).

⁶¹Pasal 4 ayat (7) UU Otsus 2021

⁶²Pasal 75 UU Otsus 2021

⁶³Pasal 76 ayat (2) UU Otsus 2021

Kotak 2

Gerak Cepat Negara Membentuk DOB di Papua

Tidak lama setelah UU No. 21 Tahun 2021 ditetapkan, Pemerintah Pusat dan DPR mengejar proses pemekaran dua provinsi di Papua menjadi enam provinsi. Provinsi Papua dimekarkan menjadi empat provinsi, yaitu Papua Pengunungan, Papua Tengah, Papua Selatan, dengan Papua sendiri sebagai provinsi induk. Sementara itu, Provinsi Papua Barat dipecah dengan membentuk provinsi baru, yaitu Papua Barat Daya. Proses pembahasan empat rancangan undang-undang (RUU) pembentukan provinsi baru di DPR hingga pengesahan oleh presiden memakan waktu kurang dari tiga bulan.

Dari sisi Pemerintah Pusat, pemekaran ini dianggap sebagai jalan untuk memperbaiki pelayanan publik karena layanan akan menjadi lebih dekat. Selain itu, pemekaran dapat meminimalkan para pejabat pemda bepergian meninggalkan layanan di daerahnya selama sehari-hari untuk mengurus administrasi di ibu kota provinsi yang jauh.

Namun, dalam prosesnya, pemekaran ini memunculkan pro dan kontra di antara masyarakat Papua sendiri. Ada beberapa kekhawatiran yang muncul, seperti bahwa pemekaran akan membawa lebih banyak pendatang sehingga OAP akan makin terpinggirkan, atau kekhawatiran akan ada lebih banyak militer yang masuk. Di sisi lain, ada juga perasaan lega dari MHA pemilik ulayat. Misalnya, sebagaimana diungkapkan salah seorang informan dari kalangan akademisi, bagi orang Tabi di Jayapura, pemekaran ini akan mengembalikan elite yg saat ini menguasai Provinsi Papua kembali ke daerahnya sendiri yang sudah menjadi provinsi baru.

Selain itu, belajar dari kebijakan sebelumnya, pembentukan daerah otonom baru justru menurunkan kualitas layanan. Bahkan, muncul ketegangan antara daerah induk dan daerah baru (Karim, 2012). Ketika daerah baru belum siap memberikan layanan, masyarakat akhirnya tetap pergi ke daerah induk untuk memperoleh layanan dasar. Sementara itu, sumber daya di daerah induk, baik sumber daya finansial maupun sumber daya manusia, sudah dipangkas. Akibatnya, mereka kewalahan dan bahkan menolak untuk memberikan layanan kepada masyarakat yang secara administratif sudah masuk ke daerah baru.

Informan studi dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengakui bahwa pemekaran ini adalah inisiatif dari elite pusat. Proses pembahasan yang sangat singkat dan kurang melibatkan partisipasi OAP mengakibatkan rendahnya dukungan masyarakat lokal dan malah memunculkan banyak gejolak penolakan (CNN Indonesia, 2022). Rendahnya dukungan berpotensi membuat pelaksanaan otsus di lapangan tidak seefektif yang dibayangkan. Ketergesaan pemekaran juga menyiratkan bahwa keputusan itu lebih banyak diwarnai kepentingan elite daripada mengakomodasi keinginan masyarakat lokal.

Di sisi lain, UU Otsus baru ini juga memberikan sejumlah perbaikan yang setidaknya dapat dilihat dari empat hal. *Pertama*, alokasi Dana Otsus meningkat sebesar 2,25% dari DAU nasional.⁶⁴ Angka tersebut naik 0,25% dari ketentuan UU sebelumnya yang mengamanatkan alokasi Dana Otsus sebesar 2% dari DAU nasional. UU yang baru ini juga mengatur lebih lanjut ketentuan penggunaan Dana Otsus dengan membaginya menjadi dua bagian. Penerimaan 1% diklasifikasi sebagai Dana Otsus umum yang wajib digunakan untuk urusan pembangunan, pemeliharaan, dan peningkatan layanan publik; penguatan

⁶⁴Pasal 34 ayat (3) huruf e UU Otsus 2021

lembaga adat; dan aspek-aspek lain sesuai kebutuhan daerah. Sementara itu, penerimaan 1,25% diklasifikasikan sebagai Dana Otsus berbasis kinerja yang penggunaannya sudah ditentukan untuk menjalankan urusan kesehatan (minimal 20%), pendidikan (minimal 30%), dan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Ketentuan tersebut memberikan arah pelaksanaan otsus secara lebih jelas, terutama dengan memprioritaskan aspek pendidikan dan kesehatan OAP sebagai faktor kunci dalam membangun SDM Papua yang lebih berkualitas.

Kedua, UU Otsus 2021 menegaskan afirmasi bagi OAP untuk mengembangkan penghidupannya. Hal ini misalnya tercantum dalam aturan terkait penyelenggaraan usaha-usaha perekonomian⁶⁵ dan pemberian kesempatan pekerjaan⁶⁶ yang wajib mengutamakan OAP. UU ini juga menegaskan afirmasi bagi OAP dalam hal penyelenggaraan pendidikan. Terkait hal ini, pemda wajib menyediakan anggaran pendidikan bagi OAP hingga jenjang pendidikan tinggi.⁶⁷ Sementara itu, dalam penyelenggaraan layanan kesehatan, pemda wajib mengalokasikan anggaran kesehatan bagi OAP.⁶⁸ Ketentuan-ketentuan ini menegaskan komitmen negara untuk mengatasi ketertinggalan OAP dari warga non-OAP (lihat Bab III).

Ketiga, pemkab/pemerintah kota (pemkot) diberi kewenangan yang lebih besar. Sebagai turunannya, PP No. 106 Tahun 2021 secara detail mengatur pembagian kewenangan antara pemprov dan pemkab/pemkot dalam setiap urusan. Secara umum, pemprov berwenang menyusun desain dan kebijakan dasar pelaksanaan urusan, sedangkan pemkab/pemkot lebih diarahkan untuk membuat kebijakan teknis dan melaksanakannya. Hal ini memungkinkan pemkab/pemkot untuk menjadi lebih responsif dan adaptif terhadap kebutuhan dan tantangan pengembangan penghidupan OAP di wilayah mereka masing-masing.

Selain itu, perhitungan pembagian alokasi Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) antara provinsi dan kabupaten/kota serta antarkabupaten/kota dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Selanjutnya, Pemerintah Pusat mentransfer secara langsung bagian tiap daerah ke rekening daerah masing-masing. Ketentuan ini berbeda dari UU sebelumnya yang memberikan kewenangan pembagian dan transfer ke kabupaten/kota kepada pihak pemprov. Ketentuan ini lebih memungkinkan pemkab/pemkot di Papua untuk menjalankan program-program pembangunan, termasuk program perlindungan sosial, dengan lebih cepat.

Keempat, UU Otsus 2021 mengamanatkan pemerintah untuk menyusun RIPP. ⁶⁹ Ketentuan mengenai RIPP ini dipandang sebagai solusi atas berbagai hambatan tata kelola pembangunan yang menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan UU Otsus sebelumnya (lihat Bab I). Dalam aturan turunannya yang ditetapkan dalam PP No. 107 Tahun 2021, pemerintah menegaskan bahwa RIPP wajib menjadi acuan dalam penyusunan rencana pembangunan Papua, baik oleh kementerian/lembaga di tingkat

⁶⁵Pasal 38 UU Otsus 2021

⁶⁶Pasal 20 ayat (2) PP No. 106 Tahun 2021

⁶⁷Pasal 56 ayat (6) UU No. 21 Tahun 2021

⁶⁸Pasal 59 ayat (5) UU No. 21 Tahun 2021

⁶⁹Pasal 34 ayat (17) UU Otsus 2021

pusat maupun pemda.⁷⁰ Dengan kata lain, RIPPP menjadi pedoman bersama para aktor dalam melaksanakan pembangunan di wilayah Papua serta menjadi standar evaluasi atas capaian pembangunannya. Sebagai bagian dari misi peningkatan kesejahteraan Papua, RIPPP secara khusus mengarahkan kebijakan untuk memperkuat pelaksanaan perlindungan sosial demi mewujudkan kehidupan yang adil dan merata.

Informan dari Kemendagri merasa optimistis bahwa keberadaan RIPPP akan menjamin keefektifan pembangunan di Papua karena semua fungsi kementerian dan lembaga diharuskan untuk bersinergi dengan mengacu kepada dokumen tersebut. Hal ini tidak hanya berlaku untuk pembangunan yang biayanya bersumber dari Dana Otsus, tetapi juga yang pembiayaannya berasal dari sumber lain.

Selanjutnya, rincian uraian RIPPP ini ditetapkan melalui Perpres No. 24 Tahun 2023. Dalam dokumen induk perencanaan pembangunan wilayah Papua itu, pemerintah menetapkan beberapa hal kunci yang tidak ditemukan dalam dokumen-dokumen rencana pembangunan Papua pada fase sebelumnya.⁷¹

Pertama, RIPPP disusun untuk jangka waktu yang cukup panjang, yaitu 2022–2041 (20 tahun), yang secara umum tahapnya dibagi per lima tahun. Hal ini berbeda dari perencanaan sebelumnya yang hanya dirancang untuk jangka waktu lima tahun. Rentang waktu RIPPP bisa dikatakan cukup untuk menjalankan pembangunan Papua secara inkremental. Penentunya adalah bagaimana program atau kegiatan dirancang sedemikian rupa agar pencapaiannya bisa terukur pada masing-masing tahapnya dan tidak diburu target percepatan yang ambisius.⁷²

Kedua, RIPPP mengedepankan pendekatan partisipatif, inklusif, dan dialogis yang mengutamakan OAP dengan tetap menjaga prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Dicontokannya pendekatan partisipatif dan dialogis ini membuka peluang untuk mengembangkan pembangunan di Papua yang secara serius menjunjung nilai sosial-budaya OAP yang kental akan kekerabatan. Kendati demikian, keseimbangan penerapan pendekatan ini harus dijaga karena, pada sisi yang lain, hubungan kekerabatan selama ini menjadi salah satu penghambat berjalannya pemerintahan sesuai prinsip tata kelola yang baik (lihat pembahasan Subbab 5.1 tentang “*big man*” sebagai contoh konsekuensi negatif dari modal sosial di dalam kelompok). Partisipasi dan dialog setidaknya bisa dijalankan dalam perencanaan teknis serta pelaksanaan program dan kegiatan.

Ketiga, arah pembangunan dalam RIPPP berfokus pada pemenuhan kebutuhan dasar pembangunan manusia, yaitu bidang kesehatan (Papua Sehat), pendidikan (Papua Cerdas), dan peningkatan ekonomi lokal (Papua Produktif). Selain itu, dokumen ini mengidentifikasi kondisi-kondisi yang diperlukan untuk mendukung pencapaian misi tersebut. Uraian strategi dan indikator capaian hingga 2041 sebagaimana tercantum

⁷⁰Pasal 52 PP No. 107 Tahun 2021

⁷¹seperti Perpres No. 65 Tahun 2011 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat pada masa kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono atau Instruksi Presiden (Inpres) No. 9 Tahun 2020 tentang Percepatan Pembangunan Kesejahteraan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang ditandatangani Presiden Joko Widodo

⁷²Pasal 53 ayat (3) PP No. 107 Tahun 2021 menyebutkan bahwa RIPPP selanjutnya dijabarkan ke dalam rencana aksi lima tahunan.

dalam lampiran Perpres No. 24 Tahun 2023 menunjukkan tekad pemerintah untuk memenuhi sisi penawaran (*supply*) dalam pelayanan dasar bagi masyarakat Papua. Dalam hal ini, beberapa di antara uraian tersebut sudah secara eksplisit menunjukkan kekhususan Papua. Sebagai contoh, pada pembangunan pendidikan, RIPPV menyebutkan rencana pengembangan kurikulum dan model pembelajaran berkualitas yang kontekstual dengan Papua. Dalam hal pembangunan kesehatan, intensifikasi promosi kesehatan melalui edukasi masyarakat dijalankan dengan prinsip yang kontekstual dengan budaya Papua. Namun, tidak banyak strategi yang ditujukan untuk memetakan sisi permintaan yang mengidentifikasi potensi dan kebutuhan spesifik dan khas masyarakat Papua, khususnya OAP.

Keempat, walaupun tidak dinyatakan secara eksplisit, RIPPV sesungguhnya sudah mengadopsi sektor resiliensi bencana dan perubahan iklim dalam kerangka PSA sebagai aspek yang diarusutamakan dalam rangkaian perencanaan. Dokumen ini menyebutkan bahwa pengarusutamaan resiliensi bencana dan perubahan iklim akan dititikberatkan pada upaya penanganan dan pengurangan kerentanan bencana, peningkatan ketahanan terhadap kemungkinan buruk perubahan iklim, serta peningkatan pembangunan rendah karbon dan berketahanan iklim, didukung oleh perlindungan kualitas lingkungan hidup serta perlindungan ekosistem darat, pesisir, dan laut.

Dalam kerangka PSA, RIPPV bisa dikatakan merupakan bentuk kebijakan komprehensif yang menjadi salah satu aspek penting kelembagaan PSA. Namun, meski sudah memberi perubahan yang mengarah kepada perbaikan, dokumen RIPPV sama sekali tidak menyentuh masalah konflik bersenjata atau bencana sosial, baik yang mengemuka maupun yang laten berupa ketegangan sosial. Sementara itu, regulasi yang tersedia belum cukup memadai untuk menjadi payung penanganan konflik atau bencana sosial di wilayah Papua (lihat Subbab 4.1.4). Hal ini menjadi makin penting, mengingat dalam sejumlah peristiwa kekerasan bersenjata di Papua, masyarakat OAP menilai aparat bersenjata sebagai pelakunya. Tanpa upaya penyelesaian masalah tersebut, upaya pembangunan Papua berpotensi tidak berjalan baik karena rawan terhadap gangguan dan lemahnya dukungan dari OAP.

6.2 Kepemimpinan dan Koordinasi Antarsektor Pemerintah dalam Kelembagaan PSA

Karena melibatkan banyak aktor, pengorganisasian pelaksanaan PSA membutuhkan kepemimpinan yang kuat dari pemerintah. Dalam konteks Papua, pemerintah yang dimaksud berada di tingkat Pemerintah Pusat dan pemda. Pemerintah Pusat sudah berhasil merumuskan kebijakan induk untuk pembangunan Papua dengan menetapkan RIPPV yang dibagi menjadi tahap-tahap lima tahunan. Penjabaran setiap tahapnya yang menurut Perpres No. 24 Tahun 2023 akan dituangkan ke dalam RAPPV menjadi faktor kunci dalam implementasi RIPPV.

Dalam Perpres No. 24 Tahun 2023, RAPPV dinyatakan sebagai dokumen yang memuat sinergi rencana program/kegiatan, sumber pendanaan, dan antarpelaku pembangunan. Instansi pemerintah yang diberi wewenang untuk memastikan sinergi tersebut adalah Bappenas. Dengan kata lain, Bappenas ditugaskan untuk memimpin perencanaan yang

memastikan kejelasan peran dan tanggung jawab para aktor, baik dari instansi pemerintah maupun lembaga nonpemerintah. Dalam kerangka PSA, kejelasan ini penting agar masing-masing aktor tetap dapat bekerja secara terkoordinasi sesuai standar dan prosedur yang sudah ditetapkan meski memiliki program yang terpisah (Bowen *et al.*, 2020; UNDP, 2022).

Selain itu, RIPPV menyediakan rentang waktu 20 tahun untuk mencapai target-targetnya. Dengan rentang waktu tersebut, seharusnya tersedia waktu yang cukup untuk melaksanakan pembangunan Papua secara inkremental (lihat Bab V). Dalam hal ini, Bappenas juga perlu berhati-hati dalam memandu perencanaan aksi supaya tidak kembali terjebak oleh orientasi percepatan yang memaksakan pencapaian target dalam waktu singkat.

6.2.1 Kepemimpinan pada Tingkat Pusat: Badan Pengarah Papua sebagai Pusat Kolaborasi

Dalam mengimplemetasikan RIPPV, UU Otsus 2021 mengamanatkan Pemerintah Pusat untuk membentuk badan khusus guna memastikan sinergi pelaksanaan otsus dan pembangunan di wilayah Papua.⁷³ Dalam aturan pelaksanaannya, badan ini diberi nama Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua⁷⁴ yang disingkat Badan Pengarah Papua (BPP).⁷⁵ Dicantumkannya ketentuan mengenai pembentukan BPP dalam UU tentu menjadi dasar hukum yang lebih kuat dibandingkan dengan lembaga serupa pada fase sebelumnya.⁷⁶ Penetapan eksplisit dalam UU menunjukkan komitmen politik negara dalam mengatasi berbagai hambatan penerapan otsus di Papua. Dengan dasar hukum yang kuat, BPP semestinya memiliki kuasa (*power*) yang cukup untuk mengharmonisasikan seluruh perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di Papua secara inkremental sesuai dengan RIPPV. Hal ini penting agar program-program dari kementerian, lembaga, Pemerintah Pusat, dan pemda dapat saling menopang dalam pencapaian target dan tidak bertumpang tindih.

Selain dasar hukum yang lebih kuat, komposisi keanggotaan BPP juga lebih mengakomodasi OAP. Badan ini berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden, dengan wakil presiden sebagai ketua dan anggota yang terdiri atas menteri dalam negeri, menteri keuangan, Kepala Bappenas, dan perwakilan OAP dari setiap provinsi di Papua. Perwakilan OAP dalam BPP berbeda dari Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (UP4B) pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono atau Tim Koordinasi Terpadu pada masa Joko Widodo. Dalam dua lembaga tersebut, wakil Papua diisi oleh pejabat pemerintahan, yaitu Gubernur Papua dan Papua Barat. Menurut Pasal 87 PP No. 106 Tahun 2021, perwakilan setiap provinsi di

⁷³Pasal 68 A UU Otsus 2021

⁷⁴PP No. 106 Tahun 2021

⁷⁵Perpres No. 121 Tahun 2022

⁷⁶Pada masa kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono, Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (UP4B) hanya merupakan lembaga *ad hoc* yang didasari oleh perpres, yaitu Perpres No. 66 Tahun 2011. Hal serupa dilakukan Presiden Joko Widodo yang membentuk Tim Koordinasi Terpadu Percepatan Pembangunan Kesejahteraan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 20 Tahun 2020.

Papua dalam BPP adalah OAP yang bukan pejabat pemerintahan, DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), DPRD, MPR, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK), dan anggota partai politik. Perpres No. 121 Tahun 2022 bahkan mengatur syarat khusus untuk perwakilan OAP, yaitu: (i) memiliki pengetahuan dan pengalaman tentang situasi dan kondisi sosial politik OAP; (ii) memiliki pengalaman dalam memperjuangkan aspirasi dan hak dasar OAP selama minimal lima tahun; dan (iii) memiliki komitmen untuk memihak, melindungi, dan memperjuangkan hak serta kepentingan OAP.⁷⁷ Dengan syarat-syarat seperti itu, perwakilan OAP diharapkan bebas kepentingan dan bisa menjaga agar penyelenggaraan pembangunan di Papua benar-benar bertumpu pada budaya lokal dengan mempertimbangkan potensi dan kapasitas OAP (lihat Bab V).⁷⁸

Prinsip pelaksanaan secara inkremental dan bertumpu pada konteks lokal OAP juga perlu dipahami oleh berbagai kementerian dan lembaga sektoral yang memiliki program pengembangan penghidupan di Papua. Sehubungan dengan ini, BPP perlu proaktif untuk menjaga prinsip-prinsip tersebut, terlebih Perpres No. 121 Tahun 2022 menyebutkan bahwa BPP memiliki fungsi pengendalian penyelenggaraan otsus dan percepatan pembangunan di wilayah Papua dengan berpedoman pada RIPPP dan RAPP. ⁷⁹

Hampir semua kementerian atau lembaga memiliki program pemberdayaan yang juga diterapkan untuk Papua. Sebagai contoh, Kemensos memiliki program PKAT, dan Kemendesa PDTT memiliki program TEKAD. Dalam menjalankan program-program tersebut, kementerian teknis hendaknya tidak lagi menentukan jenis/bentuk kegiatan yang kurang menimbang konteks lokal OAP (lihat Bab IV). Sebaliknya, program-program semacam itu seharusnya merancang jenis/bentuk kegiatan yang bertumpu pada kebutuhan dan potensi lokal setiap masyarakat OAP yang menjadi sasarannya (lihat Subbab 5.1). Maka dari itu, penting untuk juga mengedepankan pendekatan partisipatif sebagaimana ditentukan dalam RIPPP serta melibatkan masyarakat sasaran, bahkan sejak perencanaan program dan penentuan bentuk/jenis kegiatan. Dalam konteks pelaksanaan PSA, pelibatan masyarakat sasaran sejak awal diperlukan guna memastikan keinklusan program. Terlebih lagi, PSA dimaksudkan sebagai upaya pengembangan penghidupan transformatif yang menasar aspek-aspek risiko sosial, seperti eksklusi sosial, diskriminasi, ketidaksetaraan gender, dan pengabaian hak minoritas (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004).

6.2.2 Kepemimpinan pada Tingkat Daerah: Pentingnya Inisiatif

Pada tingkat daerah, tambahan Dana Otsus dalam UU Otsus 2021 tentunya akan menambah kapasitas fiskal pemda untuk menjalankan pembangunan di daerahnya. Di sisi lain, pengaturan pemanfaatan Dana Otsus yang lebih ketat menuntut pemda untuk lebih berfokus dalam mengalokasikan anggaran Dana Otsus. Walaupun arah kebijakan, strategi, prioritas, dan fokus pembangunan sudah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat melalui RIPPP,

⁷⁷Pasal 7 ayat (3) Perpres No. 121 Tahun 2022

⁷⁸Meski demikian, belum jelas bagaimana seleksi perwakilan OAP di BPP itu dilakukan. Perpres No. 121 Tahun 2022 hanya menyebutkan bahwa perwakilan OAP di BPP diangkat dengan keppres, dan dalam proses pengangkatannya, Ketua BPP dapat menerima usulan dan pertimbangan dari pemprov.

⁷⁹Pasal 7 huruf d Perpres No. 121 Tahun 2022

pemprov dan pemkab/pemkot di Papua tetap memiliki ruang untuk berinovasi dan mengambil inisiatif.

RIPPP sudah menetapkan fokus pembangunan Papua untuk 20 tahun ke depan, yaitu pemenuhan kebutuhan masyarakat, khususnya OAP, dalam aspek kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, salah satu hal yang bisa dengan cepat dilakukan adalah mengalokasikan anggaran untuk memenuhi kekurangan sarana dan prasarana dalam berbagai fasilitas pelayanan publik, terutama kesehatan dan pendidikan bagi OAP (lihat Bab III).

Sebaliknya, dalam upaya kesejahteraan masyarakat, khususnya OAP, pemda harus berpegang pada prinsip bahwa penyelenggaraannya bersifat inkremental karena arahnya adalah pengembangan penghidupan yang transformatif. Aparat pemda di Papua pun sebenarnya sudah memahami bahwa berbagai program, khususnya pengembangan penghidupan melalui pemberdayaan masyarakat, harus dilakukan secara inkremental dan disesuaikan dengan kondisi masyarakatnya. Setidaknya, hal ini tecermin dari kritik terhadap program-program Pemerintah Pusat dari salah seorang informan dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Kampung (DPMK) Provinsi Papua.

Banyak program [untuk OAP] tidak tepat sasaran. Cuma dibantu peralatan, tetapi tidak dicari tahu sejauh mana kapasitas mereka. Akhirnya [peralatan] jadi mangkrak, tidak digunakan maksimal. Seharusnya kita petakan dulu kebutuhannya. Contohnya, kalau butuh pelatihan kita kasih. Setelah itu, misalnya butuh alat ya kita kasih alat. Jadi, pelan-pelan kita ubah *mindset* mereka. Pendampingan butuh waktu. (Wawancara, perempuan, Pemprov Papua, Jayapura, 25 Oktober 2022)

Terkait hal ini, pemprov maupun pemkab/pemkot di Papua seharusnya tidak perlu selalu bergantung pada program dari Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, pemda di Papua perlu memperbanyak inisiatif untuk menggagas program. Terlebih lagi, pengalaman mengelola program Pemerintah Pusat selama ini ternyata tidak banyak memberi ruang bagi mereka sebagai perangkat daerah, sebagaimana disampaikan para informan berikut.

Kadang kita juga kurang *sreg* [sepakat] dengan standar pusat. Padahal *ngga* bisa pakai satu kacamata saja. (Wawancara, perempuan, Pemprov Papua, Jayapura, 25 Oktober 2022)

Banyak program dibentuk di tingkat pusat atau provinsi, tetapi dalam proses pelaksanaannya sulit berjalan. (Wawancara, laki-laki, Pemkab Jayawijaya, Wamena, 31 Oktober 2022)

Pemda memiliki peluang untuk mendesain dan menjalankan program penghidupan transformatif daerah. Dasar hukumnya memadai, seperti PP No. 106 Tahun 2021, Perpres No. 24 Tahun 2023, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 77 Tahun 2020. Tiga regulasi tersebut memberi wewenang kepada pemda untuk menyelenggarakan program pemberdayaan masyarakat sebagai pengembangan penghidupan OAP yang berkelanjutan, di samping wewenang untuk merancang program bansos dan jaminan sosial daerah.

Inisiatif untuk menggagas program bukan serta-merta berarti setiap lembaga berjalan sendiri dan saling mengabaikan. Sebaliknya, dengan bersandar pada semangat yang dijunjung RIPPP, kolaborasi antarkementerian/lembaga pemerintah harus terbangun. Yang

dimaksud dengan inisiatif di sini adalah pemda mengusung desain program dan menawarkan kepada pemerintah di atasnya melalui BPP untuk didukung dan dikerjakan bersama secara kolaboratif.

Inisiatif bisa datang dari pemprov, baik sebagai inisiatif sendiri maupun bersama pemprov yang lain, dan begitu juga dengan pemkab/pemkot. Akan lebih baik jika inisiatif tersebut berasal dari kolaborasi antarsektor, baik secara vertikal maupun horisontal dalam wilayah Papua. Hal ini bukan tidak mungkin dilakukan. Kolaborasi vertikal antara pemprov dan pemkab/pemkot sudah pernah dilakukan dalam penyelenggaraan program PROSPEK dan Bangga Papua (lihat Bab IV). Dua program tersebut dapat memberikan pelajaran yang dapat dipetik terkait kolaborasi lintas sektor dalam pelaksanaan program.

Program PROSPEK dinilai belum memberikan dampak yang signifikan, baik pada peningkatan IPM maupun penurunan kemiskinan. Hal ini antara lain terjadi karena ketidakjelasan pembagian tugas yang mengakibatkan kurangnya koordinasi dan komunikasi antarpelaksana program, termasuk dalam hal pengawasan dan evaluasi (Bappeda Provinsi Papua, 2019). Sebaliknya, dalam program Bangga Papua, kolaborasi yang baik terjadi karena program dilakukan dengan pendekatan yang berbeda (**Error! Reference source not found.**).

Kotak 3

Keberhasilan Kolaborasi Lintas Sektor dalam Program Bangga Papua

Bangga Papua yang dijalankan pada 2018–2020 merupakan program pemberian bansos tunai dengan sasaran anak berusia 0–4 tahun dan penduduk lanjut usia (lansia). Tujuan utamanya adalah menambah kemampuan belanja keluarga dalam meningkatkan gizi anak dan penduduk lansia. Program ini diprakarsai oleh Pemprov Papua, bekerja sama dengan tiga kabupaten, yaitu Asmat, Paniai, dan Lanny Jaya. Selain itu, program ini dibantu oleh KOMPAK, MAHKOTA, dan Yayasan BHAKTI.

Untuk melaksanakan program ini, dibentuk Sekretariat Bersama (Sekber) yang diisi berbagai dinas terkait, di antaranya Dinsos, DPMK, Dinas Kesehatan (Dinkes), Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil). Di dalam Sekber itulah kolaborasi antardinas terlaksana. Sebagai contoh, hambatan ketiadaan dokumen kependudukan yang biasanya terjadi dalam penyaluran dana program bansos bisa diatasi dengan kesepakatan bersama. Lebih dari itu, situasi tersebut dimanfaatkan untuk melayani pembuatan dokumen kependudukan; Disdukcapil secara proaktif membuat dokumen kependudukan bagi keluarga yang sesuai dengan kriteria penerima manfaat, tetapi tidak memiliki dokumen kependudukan. Selain itu, momen ketika para mama berkumpul di tempat pencairan bantuan dimanfaatkan untuk melakukan pemeriksaan kesehatan, baik untuk orang tua maupun anak yang turut serta.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan dari KOMPAK, proses membangun kolaborasi dengan para pemangku kepentingan dari dinas-dinas tersebut memakan waktu yang tidak sebentar. Pertemuan-pertemuan dilakukan untuk menyamakan persepsi dan merumuskan hal detail terkait pelaksanaan program. Menurutnya, kunci utama keberhasilan dalam membangun kolaborasi itu adalah terbangunnya kepercayaan dan keberadaan aktor lokal yang mampu menjaga semangat tim dan fokus pada tujuan yang ingin dicapai.

Tantangan lain yang masih menghantui birokrasi di Papua adalah rendahnya kapasitas di kalangan aparat pemda, termasuk dalam hal kedisiplinan pegawai (lihat Subbab 1.2). Rendahnya kedisiplinan pegawai ini juga tampak pada pegawai formal lain dan sering dikonotasikan dengan etos kerja yang rendah (lihat Subbab 3.2). Namun, upaya untuk mengatasi permasalahan ini harus dilaksanakan dengan metode yang tepat. Dalam penegakan kedisiplinan pegawai, cara-cara yang dipraktikkan di daerah lain, seperti menyelenggarakan apel pagi, menggunakan pemindai sidik jari, dan lain sebagainya, belum tentu tepat untuk diterapkan di Papua. Alih-alih mengadopsi sistem lain, pemda bisa mencoba menggali esensi kedisiplinan dan etos kerja yang setara, tetapi tetap berakar pada budaya dan/atau ajaran agama. Pelibatan akademisi setempat untuk menggali nilai-nilai tersebut bisa dipertimbangkan.

Selanjutnya, terkait penanganan pengungsi korban konflik, regulasi yang ada tampaknya belum mencakup seluruh jenis konflik yang terjadi di Papua. Untuk jenis konflik yang melibatkan kelompok-kelompok masyarakat, pengaturannya memang sudah tersedia, yaitu melalui UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial dan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang memasukkan konflik sosial sebagai penyebab bencana sosial. Dalam kasus semacam ini, pemerintah dapat memosisikan diri sebagai pihak yang netral untuk menghentikan konflik dan bersikap imparial dalam menangani pengungsi yang menjadi korban. Persoalan dalam penanganan korban berkaitan dengan kecepatan dan ketepatan pemerintah, baik pada tingkat pusat maupun daerah, dalam menyalurkan bantuan di lokasi pengungsian dan melakukan rehabilitasi atas kerugian material yang dialami. Dalam hal ini, pemerintah perlu mengalokasikan sumber daya dan anggaran khusus untuk penanganan dampak konflik sosial, tidak seperti sekarang yang masih didominasi untuk penanganan dampak bencana alam.

Selain konflik sosial, peristiwa konflik yang kerap terjadi di Papua adalah konflik bersenjata yang melibatkan aparat TNI/Polri dan OPM/TPNPB.⁸⁰ Pada jenis konflik seperti ini, dua UU di atas tampaknya kurang tepat digunakan karena terdapat keterlibatan TNI/Polri di dalamnya. Dalam situasi ini, pemerintah, terutama Pemerintah Pusat, sulit untuk dianggap sebagai pihak yang netral dan imparial untuk mengatasi konflik dan menangani pengungsi yang menjadi korban. Para pengungsi beranggapan bahwa TNI/Polri merupakan salah satu penyebab mereka mengungsi. Tidak mengherankan jika para pengungsi di Wamena dan Sorong menolak kehadiran aparat TNI/Polri dan bantuan dari Pemerintah Pusat yang kerap melibatkan aparat TNI/Polri dalam pelaksanaannya. Akibatnya, penanganan pengungsi akibat konflik bersenjata menjadi terhambat (lihat Subbab 4.1.4).

Selain itu, kementerian/lembaga pada tingkat pusat yang dimandatkan untuk menangani korban konflik berbeda di dua UU tersebut. Dalam UU No. 7 Tahun 2012, penanganan konflik yang dilakukan oleh kepala daerah wajib dikoordinasikan dengan menteri dalam negeri. Sementara itu, dalam UU No. 24 Tahun 2007, koordinasi penanggulangan bencana sosial yang dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) merupakan kewenangan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Proses penanganan

⁸⁰Perlu ditegaskan bahwa studi ini tidak mendalami persoalan konflik bersenjata dan penyelesaiannya, tetapi lebih berfokus pada upaya yang perlu dilakukan untuk menangani pengungsi yang menjadi korban.

pengungsi yang insidental dan berjangka pendek mencerminkan ketidakjelasan koordinasi tersebut.

Ketidakjelasan itu bertambah dengan keputusan pemerintah yang menetapkan OPM/TPNPB sebagai teroris (*CNN Indonesia*, 2021). Banyak pihak menilai penetapan ini justru akan mempersulit upaya penyelesaian konflik bersenjata yang terjadi di Papua (Fathiyah Wardah, 2021). Terlepas dari pro-kontra yang mengiringinya, penetapan itu berpotensi mempersulit para pengungsi untuk memperoleh haknya.

UU No. 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang yang menjadi dasar keputusan pemerintah itu tidak mengatur penanganan pengungsi secara jelas. Penanganan korban terorisme lebih terkesan bersifat individual dan disebutkan hanya berupa bantuan medis, rehabilitasi psikososial dan psikologis, santunan bagi keluarga korban meninggal dunia, dan kompensasi (Pasal 35a). Tidak ada ketentuan yang mengatur rehabilitasi atas aset yang rusak akibat terorisme yang dimaksud, baik aset individual maupun aset sosial. Pun jika kompensasi dianggap sebagai dana yang bisa digunakan untuk rehabilitasi, peruntukannya hanya bagi aset individual dan perolehannya harus dilakukan melalui pengajuan serta nilainya harus menunggu penetapan pengadilan (Pasal 36). Selain itu, berbeda dari dua UU terdahulu, UU No. 5 Tahun 2018 menyebutkan bahwa penanganan korban merupakan tanggung jawab negara (Pasal 35b).

Untuk menengahi perbedaan di atas, pemerintah perlu merumuskan kebijakan yang lebih jelas terkait penanganan pengungsi yang menjadi korban kekerasan bersenjata yang melibatkan TNI/Polri dan OPM/TPNPB, terutama terkait definisi peristiwa, korban, serta kelembagaan yang bertanggung jawab dan berwenang melakukan koordinasi dan pengerahan sumber daya. Dalam hal ini, pelibatan TNI/Polri dalam kelembagaan tersebut perlu dihindari agar kepercayaan masyarakat bisa terbangun. Di samping itu, kebijakan tersebut juga perlu memuat skema modifikasi program bansos reguler agar lebih adaptif dan inklusif bagi pengungsi akibat konflik (lihat Subbab 5.2.1).

Apabila peristiwa dan korban didefinisikan dengan jelas, pemda pun bisa menentukan sikap yang jelas terhadap konflik bersenjata yang melibatkan TNI/Polri. Dengan adanya kelembagaan yang jelas tanggung jawab dan wewenangnya, koordinasi dengan pemda dalam hal penanganan pengungsi juga akan lebih mudah dilakukan. Dalam hal ini, pemda bisa dioptimalkan perannya untuk mengumpulkan data pengungsi dan memetakan sebaran lokasi pengungsi, termasuk mengidentifikasi pengungsi yang tidak memiliki dokumen yang disyaratkan untuk mengakses program, seperti KTP atau kartu peserta program. Pemda juga bisa didorong untuk segera membuat kerja sama dalam hal penanganan pengungsi lintas daerah. Lebih jauh, kerja sama antarpemda juga bisa didorong untuk memfasilitasi pengungsi ketika situasi memungkinkan mereka kembali ke daerah asalnya.

6.3 Memperkuat Peluang Pelibatan Aktor Nonpemerintah

Karena ditujukan untuk mentransformasikan masyarakat, PSA juga menekankan perlunya melibatkan partisipasi aktif masyarakat dalam proses perencanaan dan implementasi program perlindungan sosial. Pihak-pihak yang diajak bekerja sama adalah berbagai organisasi masyarakat sipil, baik yang berbasis agama (gereja), adat, serta berbagai organisasi masyarakat sipil yang giat melakukan advokasi dan pemberdayaan OAP.

Dengan melibatkan para pihak tersebut, dapat diasumsikan bahwa masyarakat memiliki kesempatan untuk memberikan masukan dan memastikan bahwa program yang dirancang sesuai dengan kebutuhan mereka. Selain itu, masyarakat perlu dilibatkan karena PSA bertujuan membangun kapasitas masyarakat dalam merencanakan dan melaksanakan program-program sosial dan ekonomi yang sesuai dengan kebutuhan mereka. Dalam konteks ini, PSA dapat membantu mereka bangkit dari keadaan krisis serta membangun kembali kehidupan mereka dengan cara yang lebih berkelanjutan dan tangguh terhadap risiko dan guncangan di masa depan. Namun, untuk mengembangkan pelibatan masyarakat, harus diakui bahwa aparat pemerintah memiliki banyak keterbatasan karena terikat dengan norma dan prosedur birokrasi. Oleh karenanya, pelibatan aktor nonpemerintah menjadi sangat penting.

Para pelaku dari kalangan nonpemerintah memiliki kemampuan untuk melakukan pendekatan secara informal dan lebih organik. Dengan pola pendekatan semacam itu, kalangan nonpemerintah biasanya lebih mampu membangun kepercayaan OAP. Di antara pihak-pihak nonpemerintah yang hadir di Papua, gereja dan lembaga adat relatif memperoleh kepercayaan tertinggi dari OAP. Kepercayaan itu diperoleh karena para pihak tersebut hadir di tengah masyarakat untuk memberikan pelayanan yang nyata. Sebagai contoh, sejak era kolonial, gereja sudah secara mandiri menjalankan pelayanan pendidikan dan kesehatan di Papua dengan hidup bersama di perkampungan OAP, tanpa mengusik nilai budaya mereka. Cara yang organik tanpa pengaturan formal semacam ini dari negara terbilang berhasil memberikan layanan dan membangun kepercayaan OAP (Anderson, 2020). Sementara itu, lembaga adat, terutama pada tingkat kampung, masih dipercaya sebagai penjaga hubungan sosial dan hubungan masyarakat dengan alam serta sekaligus pembuat solusi atas berbagai persoalan yang muncul.

Di satu sisi, dengan tingkat kepercayaan OAP yang tinggi kepada gereja dan lembaga adat, pemerintah sejatinya perlu melibatkan dua lembaga ini dalam menjalankan pembangunan di Papua. Di sisi lain, studi ini juga menemukan adanya dinamika di antara gereja atau lembaga adat itu sendiri. Ketegangan pernah muncul antarorganisasi gereja (Novel Matindas, 2014). Dalam kondisi tersebut, sebagian pihak mengkritik gereja atas sikap mereka terhadap situasi yang melanda Papua. Menurutnya, gereja dipetakan dalam tiga kelompok: (i) gereja yang menjinakkan umat untuk tunduk pada negara; (ii) gereja yang sekadar mengajarkan cinta kasih antarsesama; dan (iii) gereja yang berani bersikap kritis terhadap kekuasaan yang melanggar kemanusiaan (Esther Haluk, 2018). Meski demikian, berbagai persoalan yang menyelimuti gereja tampaknya sudah cukup teratasi dengan keberhasilan penyelenggaraan Kongres Gereja dan Masyarakat (KGM) yang melibatkan unsur-unsur gereja dan masyarakat untuk duduk bersama membahas berbagai isu yang ada terjadi di Papua (PGI, 2018).

Sementara itu, lembaga adat pada tingkat elite juga terpecah. Pada satu sisi, terdapat Lembaga Masyarakat Adat (LMA) yang struktur kelembagaannya bertingkat, yakni provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan. LMA adalah lembaga adat yang diakui dan memiliki akses terhadap bantuan pemerintah. Di sisi lain, terdapat Dewan Adat Papua (DAP) yang kelembagaannya mengikuti tujuh wilayah adat Papua. DAP mengklaim sebagai kelembagaan adat yang berterima dan mengakar di kalangan OAP. Namun, tubuh DAP sendiri terbelah menjadi dua, yaitu DAP versi Kongres Fakfak dan DAP versi Kongres Luar Biasa (KLB) Wamena (Edy Siswanto 2022). Hingga laporan ini ditulis, pembelahan di kalangan elite pemuka adat ini belum mencapai titik temu.

Terlepas dari situasi yang terjadi, gereja dan lembaga adat tetap berpotensi untuk dijadikan mitra strategis dalam pelaksanaan pembangunan di Papua. Dalam konteks implementasi RIPP, gereja dan lembaga adat bisa diberi peran yang layak dalam perumusan berbagai prioritas pembangunan yang disebut-sebut perlu disusun secara “kontekstual dengan Papua”. Sebagai pihak yang paling lama hidup bersama OAP, kedua pihak tentu memiliki pemahaman yang mumpuni tentang kontekstualitas setiap isu dengan Papua dan OAP. Selain itu, dengan modal kepercayaan yang tinggi dari OAP, kedua lembaga juga bisa diposisikan sebagai penggerak pengembangan penghidupan bagi OAP. Temuan studi ini membuktikan bahwa gereja dan lembaga adat memiliki kemampuan untuk menggerakkan masyarakat OAP. Di Kabupaten Sorong, melalui pranata adat “Sasi”, gereja memfasilitasi kelompok pemuda adat untuk menjaga kelestarian laut mereka. Sementara itu, di Kabupaten Wamena, gereja juga memprakarsai pengembangan penghidupan dengan memanfaatkan falsafah hidup masyarakat Lembah Baliem (lihat Bab III).

Selain gereja dan lembaga adat, pihak yang juga memiliki kemampuan untuk melakukan pendekatan secara informal adalah kalangan akademisi dan lembaga nonpemerintah, baik dari dalam maupun luar negeri. Berdasarkan pengalaman yang ditemukan dari studi ini, kalangan akademisi bisa diberi peran untuk mengembangkan inovasi teknologi sederhana yang dapat dioperasikan OAP dan tidak merusak alam. Sementara itu, pihak ornop bisa berperan untuk membantu pemerintah dalam mengembangkan sistem, sebagaimana dilakukan oleh KOMPAK, atau membantu OAP mengidentifikasi potensi wilayah melalui pemetaan partisipatif, seperti yang dilakukan EcoNusa (lihat Bab V).

Dalam penanganan pengungsi akibat konflik bersenjata, aktor nonpemerintah juga bisa diberi peran yang luas. Berdasarkan pengalaman dari kasus pengungsi di Kabupaten Sorong dan Wamena, gereja dan dewan adat justru menjadi pihak yang paling siap dalam penanganan pengungsi, dibantu oleh para aktivis ornop pengusung HAM. Di tengah minimnya peran pemerintah, para pihak inilah yang bahu-membahu memfasilitasi para pengungsi sejak kedatangan hingga saat ini (lihat Subbab 4.1.4).

Pengalaman ini mestinya menjadi pelajaran bagi pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun pemda, untuk secara terbuka melibatkan para aktor nonpemerintah dalam penanganan pengungsi. Bahkan, pada tingkat tertentu—terutama karena rendahnya kepercayaan pengungsi kepada pemerintah—justru mereka yang perlu dikedepankan dalam pemenuhan kebutuhan pengungsi. Lebih jauh, mereka bisa dilibatkan dalam memfasilitasi pemulangan pengungsi ke kampung halamannya. Dalam hal ini, pemerintah tidak perlu mengkhawatirkan bahwa legitimasinya akan luntur di hadapan masyarakat.

Studi yang dilakukan oleh SLRC (2017) menunjukkan bahwa mengedepankan aktor nonpemerintah dalam penanganan korban konflik tidak terbukti menurunkan legitimasi pemerintah.

VII. Kesimpulan dan Rekomendasi

7.1 Kesimpulan

Perlindungan sosial pada hakikatnya berperan sebagai pengungkit agar masyarakat dapat terlepas dari jeratan kerentanan akibat berbagai ancaman guncangan. Di tengah ketertinggalannya dalam berbagai dimensi, OAP menghadapi guncangan nonalam akibat pandemi COVID-19 dan guncangan sosial akibat konflik berkepanjangan di wilayah Papua. Namun, kerentanan OAP bukan hanya wujud ketakmampuan mereka bertahan dalam tekanan akibat guncangan kovariat tersebut; kerentanan justru berakar dari marginalisasi OAP seiring dengan modernisasi yang terjadi secara cepat dan masif di wilayah Papua. Studi ini menemukan bahwa sistem perlindungan sosial belum secara efektif menjangkau OAP sebagai kelompok paling rentan sehingga ketangguhan mereka masih sulit terbangun dalam jangka panjang. Ketakpekaan rancangan dan penerapan skema perlindungan sosial terhadap konteks kerentanan yang dihadapi OAP menjadi penyebab utama ketakefektifan tersebut.

Jika dipetakan berdasarkan kerangka PSA, sebagian besar skema perlindungan sosial yang disediakan pemerintah bersifat protektif (melalui bansos) dan preventif (melalui jaminan sosial). Keduanya ditujukan sebagai bantalan untuk mencegah memburuknya kerentanan ekonomi akibat ancaman guncangan, baik guncangan idiosinkratik maupun guncangan kovariat. Pada kenyataannya, akses OAP terhadap bansos dan jaminan sosial tidak banyak berbeda dari warga non-OAP, padahal UU Otsus yang berlaku sejak 2001 sudah mengamanatkan kebijakan afirmasi bagi OAP. Kebijakan afirmasi ini diamanatkan karena capaian penghidupan OAP lebih rendah secara signifikan daripada warga non-OAP, baik pada aspek ekonomi, pendidikan, maupun kesehatan. Ironisnya, cakupan bansos dan jaminan sosial di wilayah Papua sangat rendah meskipun 75% kabupaten di sana termasuk dalam kategori prioritas penanggulangan kemiskinan ekstrem. Hal ini menunjukkan lemahnya upaya perlindungan sosial bagi OAP, bahkan untuk sekadar mengatasi kerentanan ekonomi pada jangka pendek, apalagi untuk membangun ketangguhan OAP dalam jangka panjang.

Ketangguhan jangka panjang harus dibangun melalui sistem perlindungan sosial komprehensif yang mencakup aspek promotif dan transformatif. Skema perlindungan sosial promotif berperan untuk meningkatkan kapabilitas dan sumber penghasilan kelompok rentan agar mereka mampu bertahan ketika terjadi guncangan. Namun, skema tersebut hanya akan berdampak secara transformasional ketika ia mampu mengatasi hambatan struktural yang menghalangi mereka dari memperluas modal penghidupannya. Dalam hal ini, hambatan struktural utama yang dihadapi OAP bersumber dari ketakselarasan strategi penghidupan MHA dengan sistem perekonomian pasar yang berujung pada persaingan takseimbang dengan pekerja non-OAP.

Untuk melindungi OAP di tengah persaingan takseimbang tersebut, pemda di beberapa wilayah menerapkan regulasi pembatasan/pelarangan bagi warga non-OAP untuk melakukan aktivitas ekonomi di bidang-bidang yang umum ditekuni oleh OAP. Meskipun—pada tingkat tertentu—hal ini merupakan upaya transformatif, tanpa

peningkatan kapasitas dan upaya pengembangan penghidupan OAP, kebijakan proteksionis seperti ini tidak dapat memberikan perbaikan penghidupan yang signifikan kepada OAP, terlebih ketika penerapan peraturan tersebut lemah.

Di sisi lain, Pemerintah Pusat berupaya memberikan perlindungan promotif dengan menjalankan beberapa program pemberdayaan ekonomi, seperti PKAT oleh Kemensos dan PPDM-TEKAD oleh Kemendes. Namun, upaya-upaya tersebut belum mampu menstabilkan pendapatan OAP. Selain karena tidak terhubung dengan skema perlindungan sosial protektif dan preventif, penyebab kurang optimalnya upaya-upaya tersebut adalah ketaksesuaian rancangan program dengan kebiasaan dan cara hidup OAP yang cenderung subsisten. Sebaliknya, program yang dijalankan justru terkesan memaksakan lompatan kemampuan OAP—seperti pelatihan perakitan motor listrik—dan tidak bertumpu pada budaya lokal sehingga sulit mencapai keberlanjutan.

Kerentanan yang dialami OAP memburuk ketika terjadi konflik bersenjata yang memaksa mereka mengungsi ke wilayah lain. Kerentanan tersebut tidak hanya terwujud pada terbatasnya pemenuhan kebutuhan dasar, seperti makanan, pendidikan, dan kesehatan. Kerentanan juga bersumber dari ancaman kekerasan dan intimidasi dari kedua belah pihak yang sedang bertikai, yaitu KKB/ OPM-TPNPB dan aparat TNI/Polri, sehingga menimbulkan trauma berkepanjangan pada OAP yang menjadi korban. Dalam hal ini, pelibatan TNI/Polri dalam pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi menunjukkan tidak sensitifnya pemerintah terhadap kerentanan OAP dan bertentangan dengan prinsip “*no-harm*” dalam penanganan konflik.

Lebih dari itu, konflik telah merenggut perlindungan sosial alami OAP, yaitu alam sebagai sumber penghidupan dan ikatan kekerabatan sebagai bantalan saat mereka terjatuh karena guncangan. Di saat yang sama, perlindungan sosial yang diterapkan pemerintah untuk korban konflik masih insidental dan berjangka pendek, alih-alih berkelanjutan, apalagi memberdayakan. Sementara upaya protektif dan preventif bagi pengungsi korban konflik sangatlah terbatas, studi ini tidak menemukan satu pun upaya promotif pemerintah, terlebih yang bersifat transformasional. Sebaliknya, komitmen untuk merespons kebutuhan pengungsi OAP lebih ditunjukkan oleh pihak gereja dan ornop.

Ketidakmampuan sistem perlindungan sosial untuk membangun ketangguhan OAP dalam jangka panjang membuat OAP kian termarginalkan dalam berbagai aspek kehidupan. Hal ini merupakan sinyal bahwa pemerintah belum mampu melindungi hak dasar OAP di bidang ekonomi, sosial-budaya, dan politik, dengan prinsip keadilan dan pemerataan sesuai dengan amanat Otsus dalam UU No. 21 Tahun 2001. Meskipun amanat tersebut dilanjutkan dalam UU Otsus No. 2 Tahun 2021, tanpa mengadaptasi sistem perlindungan sosial yang sesuai dengan konteks kerentanan OAP, ketegangan sosial hingga konflik bernuansa kekerasan akan sulit teratasi.

7.2 Rekomendasi

7.2.1 Rekomendasi Kebijakan

Banyaknya celah dalam sistem perlindungan sosial yang ditemukan dalam studi ini memberikan peluang untuk menentukan arah perlindungan sosial yang lebih responsif

terhadap kebutuhan OAP dalam menghadapi berbagai ancaman guncangan. Agar dapat mengatasi kerentanan OAP hingga akhirnya, semua upaya untuk membangun ketangguhan OAP harus dilakukan secara komprehensif dengan mencakup seluruh aspek pada kerangka PSA. Upaya-upaya tersebut selama ini dilaksanakan oleh berbagai aktor secara terpisah, tetapi ke depannya, semua harus dilakukan secara integratif di dalam satu sistem PSA. Untuk itu, diperlukan koordinasi antarsektor di dalam pemerintahan dan kolaborasi dengan aktor-aktor nonpemerintah.

Terdapat celah yang menganga pada upaya perlindungan sosial promotif untuk mengembangkan penghidupan masyarakat di wilayah Papua. Agar pengembangan penghidupan juga mampu mengatasi kerawanan sosial selain dengan memberdayakan secara ekonomi, perancangan dan pelaksanaan upaya pengembangan penghidupan OAP harus menggunakan metode transformatif. Beberapa prinsip yang dapat dijadikan panduan dalam penerapannya: (i) menekankan pada pencapaian inkremental (bukan semata-mata percepatan); (ii) bertumpu pada komune dan hubungan kekerabatan; dan (iii) mengelola potensi lokal dengan menggunakan teknologi tepat guna. Dalam hal ini, terlepas dari segala kekurangannya, RIPPP sudah sejalan dengan prinsip-prinsip tersebut.

RIPPP menyiratkan ambisi pemerintah untuk melakukan percepatan dalam penyelenggaraan pembangunan di Papua. Dalam konteks ini, perlu dilakukan pemilahan paradigma pembangunan. Percepatan pembangunan bisa dilakukan dalam penyediaan sarana dan prasarana kebutuhan dasar hingga tingkat kampung. Sementara itu, penyelenggaraan pengembangan penghidupan perlu diterapkan secara inkremental sesuai dengan tahapan perkembangan penghidupan OAP di masing-masing komune. Pemilihan paradigma pembangunan inkremental ini penting demi menghindari orientasi pembangunan yang berfokus pada pencapaian target percepatan pertumbuhan ekonomi saja, tanpa memperhatikan ketimpangan yang makin tajam dan degradasi lingkungan yang kian mengancam. Dalam hal ini, rentang waktu 20 tahun terbilang cukup untuk mencapai target RIPPP dengan pemilahan paradigma pembangunan tersebut. Lebih dari itu, perhatian pada aspek sosial budaya, baik sebagai pendekatan maupun isu yang diurusutamakan dalam RIPPP, mengisyaratkan kemauan pemerintah untuk bertumpu pada komune yang merupakan sendi utama kehidupan sosial OAP. Pengembangan potensi lokal juga sudah ditetapkan sebagai bagian dari misi pengembangan ekonomi walaupun diperlukan penegasan pada penggunaan teknologi tepat guna sebagai instrumennya.

Untuk merespons kebutuhan pengungsi akibat konflik, pemerintah perlu menerapkan modifikasi program perlindungan protektif yang sudah tersedia, seperti yang diterapkan untuk merespons guncangan akibat pandemi COVID-19. Pemenuhan kebutuhan dasar korban konflik yang selama ini merupakan bagian dari aksi kemanusiaan perlu diintegrasikan ke dalam sistem perlindungan sosial. Dalam hal penyaluran bantuan, pemerintah perlu mengedepankan lembaga agama (gereja), lembaga adat, dan aktor nonpemerintah lainnya. Ini merupakan langkah penting, mengingat aktor-aktor tersebutlah yang selama ini memberikan perlindungan kepada pengungsi di tengah ketidakpercayaan pengungsi kepada negara dan ketakutan mereka terhadap aparat bersenjata.

Sebagai MHA, OAP terikat dengan tanah ulayat sebagai sumber penghidupan utamanya. Meskipun sebagian OAP masih mendapat akses lahan garapan di pengungsian, secara

kultural mereka tidak berhak atas lahan tersebut sehingga pemanfaatannya pun tidak optimal. Hal ini menyebabkan terbatasnya opsi pengembangan penghidupan bagi OAP di tempat pengungsian; penerapan upaya pengembangan penghidupan—di antara opsi-opsi yang terbatas tersebut—juga paradoksikal. Dengan demikian, pengembangan penghidupan yang optimal hanya dapat dilakukan sebagai bagian dari upaya penanganan pascabencana ketika pengungsi kembali ke daerah asal.

Dalam hal ini, tugas dan tanggung jawab utama pemerintah adalah memastikan keamanan pengungsi untuk kembali pulang secara sukarela, sebagaimana dinyatakan dalam Prinsip 28 dari *Guiding Principles on Internal Displacement* oleh OCHA (2004). Meskipun tugas ini tidak tercakup dalam UU No. 7 Tahun 2012 mengenai penanganan konflik sosial dan peraturan-peraturan turunannya, pemerintah tetap bertanggung jawab untuk melakukan upaya penghentian konflik sebagai prasyarat agar pengungsi dapat kembali dengan aman. Mengingat rendahnya kepercayaan pengungsi terhadap Pemerintah Pusat dan aparat bersenjata, proses pemulangan itu bisa diserahkan kepada aparat sipil pemda dan kelompok nonpemerintah. Dalam operasi pemulangan, keterlibatan Polri penting untuk menjamin keamanan pengungsi selama di perjalanan. Namun, Polri harus mengadopsi prinsip-prinsip humanis dan menyesuaikan berbagai tindakannya dengan konteks sosial-budaya OAP. Sementara itu, Pemerintah Pusat perlu menyediakan fasilitas (dana, kendaraan, dan lain-lain) yang layak untuk menjamin kelancaran prosesnya.

Temuan studi ini menunjukkan bahwa upaya untuk menguatkan sistem perlindungan sosial supaya lebih adaptif terhadap ancaman konflik dan responsif terhadap kebutuhan OAP sebagai MHA bukanlah perkara yang mudah. Namun, hal tersebut bukan berarti upaya ini mustahil untuk dilaksanakan. Prasyarat utama untuk mencapainya adalah komitmen pemerintah dan pengakuan bahwa OAP sendiri lebih mengerti apa yang mereka butuhkan. Lebih dari itu, pemerintah perlu mengurangi keterlibatan aparat keamanan, khususnya TNI, dalam berbagai aspek kehidupan OAP, terlebih dalam konteks pengungsian. Tanpa hal tersebut, harapan OAP akan kembalinya perlindungan sosial alami mereka tidak akan bisa terwujud.

Untuk mendorong komitmen pemerintah, temuan dari studi ini perlu diikuti dengan upaya yang berkesinambungan guna mengadvokasi proses perencanaan kebijakan yang secara aktif melibatkan OAP dan memastikan produk kebijakannya sudah mengakomodasi kebutuhan OAP. Dalam hal ini, pemda yang mayoritas adalah OAP semestinya menjadi pihak yang lebih memahami kebutuhan masyarakat di wilayahnya, khususnya OAP. Oleh karenanya, pemda perlu diberi peranan dan keleluasaan yang lebih besar dalam penyusunan dan pelaksanaan perlindungan sosial adaptif.

7.2.2 Rekomendasi Studi Lanjutan

Temuan dari studi ini—diikuti dengan fase advokasi kebijakan—sudah memberikan landasan awal untuk menetapkan agenda kebijakan dalam upaya mengisi kekosongan sistem perlindungan sosial bagi OAP. Temuan tersebut perlu diikuti oleh studi lanjutan agar dapat menghasilkan rekomendasi kebijakan yang makin solid. Studi lanjutan ini perlu dilakukan untuk mendalami setidaknya dua aspek.

Pertama, perlu dilakukan studi untuk menilik hambatan struktural yang menghalangi pemda dalam menjalankan peranannya secara optimal. Dalam laporan ini, temuan terkait hambatan struktural lebih banyak dikupas dari sisi OAP. Untuk mengidentifikasi celah kebijakan, temuan tersebut dilanjutkan dengan analisis peranan pemerintah, termasuk pemda, dalam mengatasi hambatan tersebut melalui berbagai program yang tersedia. Namun, perspektif pemda belum banyak dikupas dalam laporan ini, terutama OPD yang bertanggung jawab atas penyediaan layanan dasar secara sektoral, seperti Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan. Mengingat penyelenggaraan PSA menekankan pada kolaborasi antarpihak di dalam pemerintahan, pendalaman dari sisi pemda di berbagai bidang diperlukan agar dapat menghasilkan rekomendasi yang lebih kuat. Di antaranya adalah rekomendasi penguatan kondisi-kondisi yang menjadi syarat perlu (*enabling environment*) agar pemda dapat terlibat lebih aktif dalam penyelenggaraan skema PSA bagi OAP.

Kedua, perlu dilakukan studi yang secara khusus mendalami kerentanan OAP yang menjadi korban konflik bersenjata. Dalam laporan ini, konflik bersenjata hanya menjadi salah satu konteks kerentanan yang dihadapi OAP sehingga tidak mencakup semua faktor dan aktor yang memengaruhi kerentanan tersebut. Sebagai contoh, analisis dan kesimpulan terkait keterlibatan TNI/Polri dalam penanganan pengungsi korban konflik belum dilengkapi dengan informasi dari pihak TNI/Polri itu sendiri. Upaya menjalin kontak dengan pihak TNI/Polri untuk melakukan triangulasi, seperti melalui Kemenkopolkam dan BPP Papua, tidak berhasil dilakukan hingga laporan ini ditulis. Ketiadaan perspektif dari TNI/Polri membuat studi ini kurang berhasil mengetengahkan pemahaman yang komprehensif terkait situasi pengungsi korban konflik. Selain itu, peranan dari pemda di wilayah konflik juga tidak diperoleh secara langsung, melainkan bersumber dari pemda di wilayah tempat OAP mengungsi atau dari media massa. Selain harus mencakup aktor-aktor dari berbagai sisi, studi lanjutan juga perlu dilakukan di lebih banyak wilayah agar dapat menangkap keragaman kerentanan korban. Dengan demikian, studi tersebut akan menghasilkan rekomendasi bentuk skema perlindungan sosial, termasuk mekanisme penyampaianya, yang lebih kontekstual dan dapat diterapkan.

Daftar Acuan

- . (2010b) *Innovating through commons use: community-based enterprises* *International Journal of the Commons* <<https://www.jstor.org/stable/26523010?seq=1&cid=pdf->> [2 Desember 2023].
- . (2021b) *Rasio Gini Menurut Kabupaten/Kota 2019–2021* <<https://papua.bps.go.id/indicator/23/50/1/rasio-gini-menurut-kabupaten-kota.html>>
- . (2022b) *Persentase Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota (Persen), 2020–2022* <<https://papuabarat.bps.go.id/indicator/23/179/1/persentase-penduduk-miskin-menurut-kabupaten-kota.html>>
- (N.d. a) *BPS Kabupaten Sorong* <<https://sorongkab.bps.go.id/indicator/52/93/1/distribusi-persentase-pdrb-seri-2010-menurut-lapangan-usaha-dengan-migas-persen.html>> [15 Januari 2023].
- (N.d. b) *SKKMIGAS | Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi* <<https://skkmigas.go.id/category/perwakilan-papua-and-maluku>> [15 Januari 2023].
- Abanes, Menandro S., Agnieszka Kanas, dan Peer Scheepers (2015) 'Latent Conflict between Ethno-religious Groups in the Philippines.' Dalam *Religion, Migration, and Conflict*. Carl Sterkens dan Paul Vermeer (eds.) Zürich: LIT Verlag: 87–120 <https://www.researchgate.net/publication/284732427_Latent_conflict_between_ethno-religious_groups_in_the_Philippines> [15 April 2023].
- Adisubrata, Islami (2016) 'Tukang Ojek Asli Papua Merasa Terpinggirkan.' *Jubi.id* 20 Oktober <<https://arsip.jubi.id/tukang-ojek-asli-papua-merasa-terpinggirkan/>> [18 April 2023].
- Adisubrata, Islami (2016) 'Tukang Ojek Asli Papua Merasa Terpinggirkan.' *Jubi.id* 20 Oktober <<https://arsip.jubi.id/tukang-ojek-asli-papua-merasa-terpinggirkan/>> [18 April 2023].
- Adji, Ardi, Priadi Asmanto, Dhani Nugroho, Alie Sadikin, dan Nur Budi Handayani (2022) 'Penentuan Wilayah Prioritas Kemiskinan Ekstrem 2021–2024.' Ringkasan Kebijakan. Jakarta: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan <<https://www.tnp2k.go.id/download/81155671%20.Penentuan%20Wilayah%20Prioritas%20Kemiskinan%20Ekstrem%202021-2024.pdf>> [5 April 2023].
- Afriansyah, Anggi (2022) 'Refleksi Dua Puluh Tahun Pembangunan Pendidikan di Tanah Papua (2001-2021).' *Jurnal Masyarakat Indonesia* 48 (1): 62–76 <<https://jmi.ipsk.lipi.go.id/index.php/jmiipsk/article/viewFile/1170/613>> [1 Desember 2023].
- Anderson, B. (2020). *Basa Basi Papua*. PT Gramedia Pustaka Utama.

- Anderson, Bobby (2015) 'Papua's Insecurity: State Failure in the Indonesian Periphery.' Laporan Penelitian. Honolulu: East-West Center <https://www.researchgate.net/publication/322186996_Papua%27s_Insecurity- State Failure in the Indonesian Periphery#fullTextFileContent> [2 Desember 2023].
- Anderson, Robert B., Dianne W. Wingham, Robert J. Giberson, dan Brian Gibson (2003) 'Indigenous Economic Development: A Tale of Two Wineries' *Small Enterprise Research* 11 (2) 49–62 DOI: 10.5172/ser.11.2.49.
- Ardiansyah, Hari Witono, dan Abdul Kadir Jaelani (2023) 'The Effect of Parental Support on the Learning Motivation of Grade IV Elementary School Cluster 3 Students of Kempo District for the 2022/2023 Academic Year.' *International Journal of Social Service and Research* 3 (7): 1800–1805. DOI: 10.46799/ijssr.v3i7.463.
- Arif, Ahmad (2022) 'Kelaparan Berulang di Papua dan Kegagalan Sistem Pangan Indonesia.' - *Kompas.id* 6 Agustus <<https://www.kompas.id/baca/humaniora/2022/08/05/kelaparan-berulang-di-papua-dan-kegagalan-sistem-pangan-indonesia>> [15 Mei 2023].
- Asmanto, Priadi, Taufik Hidayat, Mohammad Maulana, G. Irwan Suryanto, dan Ardi Adji (2020) 'Ringkasan Kebijakan Pengutamaan Penggunaan Dana Desa.' Ringkasan Kebijakan. Jakarta: TNP2K <<http://tnp2k.go.id/download/98837PBPenggunaanBLTDFINAL.pdf>> [15 Februari 2022].
- Asmanto, Priadi, Taufik Hidayat, Mohammad Maulana, G. Irwan Suryanto, dan Ardi Adji (2020) 'Pengutamaan Penggunaan Dana Desa: Bantuan Langsung Tunai Desa.' Ringkasan Kebijakan. Jakarta: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan <<http://tnp2k.go.id/download/98837PBPenggunaanBLTDFINAL.pdf>> [15 Februari 2022].
- Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan (2022) *Status Gizi SSGI 2022*. Salindia Presentasi. Jakarta: Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan Kementerian Kesehatan <<https://promkes.kemkes.go.id/pub/files/files52434Buku%20Saku%20SSGI%202022%20rev%20210123.pdf>> [5 April 2023].
- Badan Pusat Statistik Provinsi Papua (2021a) *Persentase Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota (Persen), 2019–2021* <<https://papua.bps.go.id/indicator/23/45/1/persentase-penduduk-miskin-menurut-kabupaten-kota.html>>
- Badan Pusat Statistik Provinsi Papua Barat (2022a) *Rasio Gini Menurut Kabupaten/Kota 2020–2022* <<https://papuabarot.bps.go.id/indicator/23/171/1/rasio-gini-menurut-kabupaten-kota.html>>
- Bappeda Provinsi Papua. (2019). *Evaluasi Penyelenggaraan Pelaksanaan Prospek*.
- Bappenas dan GIZ (2021) 'Peta Jalan Perlindungan Sosial Adaptif.' Draf akhir (Desember 2021), laporan yang belum dipublikasikan.

- BBC News Indonesia* (2019) 'Konflik Nduga: Sebagian Pengungsi Tolak Bantuan Pemerintah karena "tak sesuai adat".' *BBC News Indonesia* 2 Agustus <<https://www.bbc.com/indonesia/media-49205610>> [15 Mei 2023].
- Berkes, Fikret dan lain J. Davidson-Hunt (2010a) 'Innovating through commons use: community-based enterprises' *International journal of the commons* 4 (1) 1–7 <<https://www.jstor.org/stable/26523010>> [2 Desember 2023].
- BKPK (2022) 'Status Gizi SSGI 2022.' Salindia Presentasi. Jakarta: Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan, Kementerian Kesehatan <<https://promkes.kemkes.go.id/pub/files/files52434Buku%20Saku%20SSGI%202022%20rev%20210123.pdf>> [5 April 2023].
- Bowen, Thomas, Carlo Del Ninno, Colin Andrews, Sarah Coll-Black, Ugo Gentilini, Kelly Johnson, Yasuhiro Kawasoe, Adea Kryeziu, Barry Maher, dan Asha Williams (2020) *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks*. Washington, D.C.: World Bank <<https://reliefweb.int/attachments/12a75236-9706-3ee7-b5b9-979fa564d641/Adaptive-Social-Protection-Building-Resilience-to-Shocks.pdf>> [30 Maret 2022].
- Brabar, Reiner (2021) 'Koalisi Masyarakat Sipil Laporkan 3.121 Orang Masih Mengungsi di Maybrat.' *suarapapua.com* 26 November <<https://suarapapua.com/2021/11/26/koalisi-masyarakat-sipil-laporkan-3-121-orang-masih-mengungsi-di-maybrat/>> [15 Januari 2023].
- Callahan, William A. (2005) 'Social Capital and Corruption: Vote Buying and the Politics of Reform in Thailand' *Perspectives on Politics* 3 (03) DOI: 10.1017/S1537592705050310.
- Chao, Sophie (2022) 'Gastrocolonialism: the intersections of race, food, and development in West Papua' *The International Journal of Human Rights* 26 (5) 811–832 DOI: 10.1080/13642987.2021.1968378.
- Chotim, Erna Ermawaty (2020) 'Subsistence Economy and The Papua Women Trader Marginalization in The Indonesia-Papua New Guinea Border Trade Region' *Jurnal Ilmu Sosial Mamangan* 9 (1) 26–38 DOI: 10.22202/mamangan.v9i1.2992.
- CNN Indonesia*. (2021, April 29). Pemerintah Resmi Tetapkan KKB Papua Teroris. *CNN Indonesia*. <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210429123128-12-636368/pemerintah-resmi-tetapkan-kkb-papua-teroris>>
- CNN Indonesia*. (2022, May 11). Kenapa Orang Papua Menolak Otsus dan Pemekaran Wilayah DOB? *CNN Indonesia*. <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220511092523-20-795332/kenapa-orang-papua-menolak-otsus-dan-pemekaran-wilayah-dob>>
- Collier, Paul (2002) 'Social capital and poverty: a microeconomic perspective' Dalam 19–41 DOI: 10.1017/CBO9780511492600.003.

- Costa, Fabio, Paulus Enggal Sulaksono, dan Andhiani Manik Kumalasari (2022) 'Merintis Perlindungan Sosial Masyarakat Kampung Waren dari SAIK Plus.' Praktik Baik/Cerita Perubahan. Jakarta: KOMPAK <<https://sikompak.bappenas.go.id/detail-pustaka/merintis-perlindungan-sosial-masyarakat-kampung-waren-dari-saik-plus>> [15 April 2023].
- Dana, Léo-Paul dan Robert B. Anderson (2007) 'An Overview of African Entrepreneurship and Small Business Research' Dalam United Kingdom: Edward Elgar Publishing (Elgar original reference) DOI: 10.4337/9781781952641.00013.
- Darcey, James (2004) *Conflict and Social Protection: Social Protection in Situations of Violent Conflict and Its Aftermath*.
- Davies, Mark, Bruce Guenther, Jennifer Leavy, Tom Mitchell, dan Thomas Tanner (2009) 'Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection: Complementary Roles in Agriculture and Rural Growth?' *IDS Working Papers* 2009 (320) 01–37. DOI: [10.1111/j.2040-0209.2009.00320.2.x](https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2009.00320.2.x).
- Davies, Mark, Bruce Guenther, Jennifer Leavy, Tom Mitchell, dan Thomas Tanner (2009) 'Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction, and Social Protection: Complementary Roles in Agriculture and Rural Growth?' Kertas Kerja. Brighton: Institute of Development Studies. DOI: [10.1111/j.2040-0209.2009.00320.2.x](https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2009.00320.2.x).
- Davies, Mark, Christophe Béné, Alexander Arnall, Thomas Tanner, Andrew Newsham, dan Cristina Coirolo (2013) 'Promoting Resilient Livelihoods through Adaptive Social Protection: Lessons from 124 programmes in South Asia' *Development Policy Review* 31 (1) 27–58 DOI: [10.1111/j.1467-7679.2013.00600.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2013.00600.x).
- Davies, Mark, Katy Oswald, Tom Mitchell, dan Thomas Tanner (2008) *Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection Briefing Note Centre for Social Protection Climate Change and Development Centre Introduction 1*.
- Devereux, Stephen dan Rachel Sabates-Wheeler (2004) 'Transformative Social Protection.' Kertas Kerja. Brighton: Institute of Development Studies <<https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/Wp232.pdf>> [7 April 2023].
- Devereux, Stephen dan Rachel Sabates-Wheeler (2004) 'Transformative Social Protection.' Kertas Kerja. Brighton: Institute of Development Studies <<https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/Wp232.pdf>> [7 April 2023].
- Dewi, Rosita (2020) 'Kerentanan Orang Asli Papua dalam Menghadapi Pandemi COVID-19 di Tengah Endemik dan Konflik.' Dalam *Penanganan COVID-19 dalam Perspektif Politik*. Lidya Christin Sinaga, Dini Suryani, Khanisa, Pandu Yuhsina Adaba, Putri Ariza Kristimanta, dan Anta Maulana Nasution (eds.) Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia: 77–82.

- DFID (1999) 'Sustainable Livelihoods Guidance Sheets.' London: DFID
 <<https://www.livelihoodscentre.org/documents/114097690/114438878/Sustainable+livelihoods+guidance+sheets.pdf/594e5ea6-99a9-2a4e-f288-cbb4ae4bea8b?t=1569512091877>> [10 Februari 2019].
- Dwiastono, Rivan (2019) 'Wamena: Dua Bulan sejak Kerusakan, Trauma dan Rasa "Waswas" Masih Menghantui Warga.' *BBC News Indonesia* 27 November
 <<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50512964>> [1 Desember 2023].
- Edy Siswanto. (2022, October 14). Pengukuhan Lukas Enembe sebagai Kepala Suku Besar Papua Ditolak Tokoh Adat. *Okezone*.
- Elisabeth, Asrida (2021) "'Kitong Su Mau Mati": COVID-19 Meluas, Pasien Membeludak, Vaksinasi Rendah di Papua.' *Project Multatuli* 31 Juli <<https://projectmultatuli.org/covid19-papua-vaksinasi-rendah-orang-papu-tak-percaya-pemerintah-indonesia/>> [28 November 2023].
- ELSAM (2015) *Ketika Kekerasan Negara Menular ke Masyarakat* <<https://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2015/03/Ketika-Kekerasan-Negara-Menular-ke-Masyarakat.pdf>> [30 Mei 2023].
- Esther Haluk. (2018). Menyandera iman dalam kerangkeng prasangka. *Jubi*.
- Fathiyah Wardah. (2021, March 12). Penetapan KKB di Papua Sebagai Teroris, Persempit Ruang Dialog. *VOA Indonesia*.
- Galtung, Johan (1996) *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd <<https://us.sagepub.com/en-us/nam/book/peace-peaceful-means>> [23 Mei 2023].
- Garcia, A. Bonilla dan J.V. Gruat (2003) 'Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction, and Development.' Makalah. Geneva: International Labour Office <<https://www.ilo.org/public/english/protection/download/lifecycl/lifecycle.pdf>> [17 Juli 2023].
- Gatzweiler, Franz W., Heike Baumüller, Christine Ladenburger, dan Joachim von Braun (2011) 'Marginality: Addressing the Root Causes of Extreme Poverty.' Seri Kertas Kerja. Bonn: University of Bonn. DOI: 10.2139/ssrn.2235654.
- Grant, Randy R., Kandice L. Kleiber, dan Charles E. McAllister (2005) 'Should Australian Aborigines Succumb to Capitalism?' *Journal of Economic Issues* 39 (2): 391–400. DOI: 10.1080/00213624.2005.11506816.
- Gugus Tugas Papua Universitas Gadjah Mada (2022) *Data Kekerasan di Papua Tahun 2010–2022* <<https://gtpapua.wg.ugm.ac.id/data-kekerasan-di-papua-tahun-2010-2022/>> [13 Januari 2023].
- Gunasekara, Vagisha (2020) *Paradoxes in livelihood interventions Researching livelihoods and services affected by conflict* <www.securelivelihoods.org>.

- Hastanto, Ikhwan dan Prima Sulistya (2019) 'Rasialisme pada Mahasiswa Papua di Surabaya Berujung Demo Besar di Manokwari dan Jayapura.' *VICE Indonesia* 19 Agustus <<https://www.vice.com/id/article/pa7d99/rasialisme-pada-mahasiswa-papua-di-surabaya-berujung-demo-besar-di-manokwari-dan-jayapura>> [1 Desember 2023].
- Hastuti, Dyan Widyaningsih, Nina Toyamah, dan Sri Murniati (akan dipublikasikan) 'Pelaksanaan Program Bantuan Sosial pada Masa Pandemi COVID-19 dan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM).' Laporan Penelitian. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Hastuti, Ruhmaniyati, dan Dyan Widyaningsih (2020) 'Pelaksanaan PKH dan Program Sembako dalam Rangka Mitigasi Dampak COVID-19.' Catatan Penelitian. Jakarta: The SMERU Research Institute <https://smeru.or.id/sites/default/files/publication/cp02_covidpkh_in.pdf> [2 Desember 2020].
- Human Rights Watch (2015) 'Sesuatu yang Disembunyikan? Pembatasan Indonesia terhadap Kebebasan Media dan Pemantauan Hak Asasi Manusia di Papua.' Laporan. New York: Human Rights Watch <<https://www.hrw.org/id/report/2015/11/10/283014>> [28 November 2023].
- ILO (2018) 'Social Protection for Indigenous Peoples.' Catatan Isu. Geneva: International Labour Office <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_626564.pdf> [21 Maret 2023].
- Intan, Tania (2019) 'Gegar Budaya dan Pergulatan Identitas dalam Novel *Une Année Chez Les Français* Karya Fouad Laroui.' *Jurnal Ilmu Budaya* 7 (2): 163–175. DOI: 10.34050/jib.v7i2.6789.
- Inter-Agency Social Protection Assessments (2016) 'CODI: Core Diagnostic Instrument.' [5 April 2023].
- Itagaki, Yoichi (1968) 'A Review of the Concept of the "Dual Economy".' *The Developing Economies* 6 (2): 143–157. DOI: 10.1111/j.1746-1049.1968.tb01121.x.
- Jiménez, Maren (2018) 'Social Protection for Indigenous Peoples and Ethnic Minorities: Overcoming Discrimination and Geographic Isolation.' Catatan Perkembangan Sosial. New York: Division for Inclusive Social Development (DISD), United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/11/SD-Brief_7_Indigenous_and_ethnic_minorities-.pdf> [23 Maret 2023].
- Kabeer, Naila (1999) 'Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment' *Development and Change* 30 (3) 435–464 DOI: 10.1111/1467-7660.00125.
- Kalami, Tori dan Leo Wahyudi (2022) 'Kambik, Sekolah Adat Suku Moi.' <<https://econusa.id/id/ecoblog/kambik-sekolah-adat-suku-moi/>> [12 Januari 2023].

- Karim, Denika Blacklock (2012) 'Whose development? The Need for Conflict-Sensitive Development in Papua, Indonesia' *Journal of Peacebuilding & Development* 7 (1) 95–100 DOI: 10.1080/15423166.2012.719407.
- Kementerian Sosial (2021) *Pedoman Pelaksanaan Program Keluarga Harapan Tahun 2021*. Jakarta: Kementerian Sosial <<https://kemensos.go.id/uploads/topics/16202973084877.pdf>> [25 April 2022].
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (2015) *Kasus Kerusuhan Tolikara pada Hari Raya Idul Fitri Tanggal 17 Juli 2015* <<https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2015/9/4/1027/kasus-kerusuhan-tolikara-pada-hari-raya-idul-fitri-tanggal-17-juli-2015.html>> [30 Mei 2023].
- KOMPAK dan Bappenas (2022) 'Kajian Peningkatan Pelayanan Kesehatan Berkualitas pada Fasilitas Pelayanan Kesehatan di Provinsi Papua dan Papua Barat.' Laporan Penelitian. Jakarta: Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan—Program Kemitraan Pemerintah Australia-Indonesia dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional [<https://sikompak.bappenas.go.id/detail-pustaka/kajian-peningkatan-pelayanan-kesehatan-berkualitas-pada-fasilitas-pelayanan-kesehatan-di-provinsi-papua-dan-papua-barat>] <30 November 2023].
- Kriesberg, Louis (1998) *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*. Boston Way: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Kurniawan, Asep (2020) 'Bantuan Langsung Tunai-Dana Desa untuk Menangani Dampak Pandemi COVID-19: Cerita dari Desa.' Catatan Penelitian. Jakarta: The SMERU Research Institute <https://smeru.or.id/sites/default/files/publication/cp04_covidblt_in.pdf> [27 Agustus 2021].
- Loen, Alexander (2020) 'Dinas Pertanian Minta Masyarakat Papua Tak Bergantung Pangan Impor.' *Jubi.id* 25 Juni <<https://arsip.jubi.id/dinas-pertanian-minta-masyarakat-papua-tak-bergantung-pangan-impor/>> [15 Mei 2023].
- Longhurst, Daniel dan Rachel Slater (2022) 'Shock-Responsive Social Protection: What Is Known about What Works in Fragile and Conflict-Affected Situations?' BASIC Research Working Paper 5. Brighton: Institute of Development Studies. DOI: 10.19088/BASIC.2022.005.
- Maliki (2021) 'Perlindungan Sosial Adaptif dalam Penanggulangan Bencana.' Salindia dipresentasikan di Kementerian PPN/Bappenas, Jakarta, 7 Oktober 2021, tidak dipublikasikan.
- Manning, Chris dan Michael Rumbiak (1989) *Economic development , migrant labour and indigenous welfare in Irian Jaya 1970-84*.
- Markus, Dwi P., Masrifatun Mahmudah, dan Nurul Islamiati (2022) 'Sistem Pewarisan Hukum Adat Suku Moi di Kota Sorong.' *Justisi* 8 (2): 119–125. DOI: [10.33506/js.v8i2.1626](https://doi.org/10.33506/js.v8i2.1626).

- Maulana, Raisya (2022) 'Kesenjangan Mutu Pendidikan di Wilayah Timur Indonesia.' Catatan Kebijakan. Bandung: Program studi Administrasi Publik, Universitas Padjadjaran <https://www.researchgate.net/publication/365893465_Kesenjangan_Mutu_Pendidikan_di_Wilayah_Timur_Indonesia> [30 November 2023].
- McGibbon, Rodd dan Muthiah Alagappa (2004) 'Plural Society in Peril: Migration, Economic Change, and the Papua Conflict.' Laporan Penelitian. Washington, D.C: East-West Center Washington <<http://www.jstor.com/stable/resrep06523>> [28 Oktober 2023].
- McKenzie, Phillip, Sudarno Sumarto, Dita Nugroho, Clare Ozolins, Julie McMillan, Nina Toyamah, Vita Febriany, R. Justin Sodo, Luhur Bima, dan Armand Arief Sim (2014) 'Study on Teacher Absenteeism in Indonesia 2014.' Laporan Penelitian. Jakarta: Education Sector, Analytical and Capacity Development Partnership (ACDP) <<https://smeru.or.id/en/publication/study-teacher-absenteeism-indonesia-2014>> [25 November 2023].
- Miranda, E. (2002) 'Planning and executing time-bound projects' *Computer* 35 (3) 73–79 DOI: 10.1109/2.989933.
- Monitor Papua* (2020) 'Koalisi Organisasi Masyarakat Sipil Pembela HAM dan Lingkungan: Lindungi Hak Masyarakat Adat-Sipil di Aifat Timur.' *Monitor Papua* 23 Mei <<https://monitorpapua.com/koalisi-organisasi-masyarakat-sipil-pembela-ham-dan-lingkungan-lindungi-hak-masyarakat-adat-sipil-di-aifat-timur/>> [3 April 2023].
- Motoyoshi, Y. dan S. Otsuki (1998) 'An incremental project plan: introducing cleanroom method and object-oriented development method' *Proceedings of the 20th International Conference on Software Engineering* IEEE Comput. Soc: 430–433 DOI: 10.1109/ICSE.1998.671599.
- National Collaborating Centre for Aboriginal Health (2014) 'Indigenous Experiences with Racism and Its Impacts.' Lembaran Fakta. Prince George: University of Northern British Columbia <<https://www.nccih.ca/docs/determinants/FS-Racism2-Racism-Impacts-EN.pdf>> [10 Juni 2023].
- Novel Matindas, M. T. (2014, June 19). *Beberapa Catatan tentang Papua pada 2013*. PGI. <<https://pgi.or.id/beberapa-catatan-tentang-papua-pada-2013/>>
- O'brien, Clare, Zoë Scott, Gabrielle Smith, Valentina Barca, Andrew Kardan, Rebecca Holmes, Carol Watson, dan Jenny Congrave (2018) 'Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Synthesis Report.' Oxford: Oxford Policy Management <<https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-synthesis-report.pdf?noredirect=1>> [7 Maret 2023].
- OCHA (2004) *Guiding Principles on Internal Displacement* Geneva.

- Ohl-Schacherer, Julia, Elke Mannigel, Chris Kirkby, Glenn H. Shepard, dan Douglas W. Yu (2008) 'Indigenous ecotourism in the Amazon: a case study of 'Casa Matsigenka' in Manu National Park, Peru' *Environmental Conservation* 35 (01) DOI: 10.1017/S0376892908004517.
- OPM (2015) 'Conceptualising Shock-Responsive Social Protection.' Working Paper 1. Oxford: Oxford Policy Management <www.opml.co.uk> [7 Maret 2023].
- Ortiz, Isabel (2001) 'Social Protection in Asia and the Pacific.' Metro Manila: Asian Development Bank <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=991887> [8 Juni 2023].
- Pamungkas, Cahyo dan Yogi Setya Permana (2024) 'The Role of Fear and Memory in West Papua's Ethnonationalist Conflict.' *Pacific Affairs* 97 (1): 59–78. DOI: 10.5509/2024971-art2.
- Pangestu, Chairunnisa, Hieronimus Sujati, dan Herwin (2020) 'Pengaruh *Self Efficacy* dan Pengasuhan Orang Tua terhadap Kepercayaan Diri Siswa.' *FOUNDASIA* 11 (1): 35–42 <<https://staffnew.uny.ac.id/upload/51901890403205/penelitian/Pengaruh%20self%20efficacy%20dan%20pengasuhan%20orang%20tua%20terhadap%20kepercayaan%20diri%20siswa.pdf>> [1 November 2023].
- PGI. (2018). Konferensi Gereja dan Masyarakat. In *Jakarta Pusat* (Issue 10).
- Portes, Alejandro (1998) 'Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology' *Annual Review of Sociology* 24 (1) 1–24 DOI: 10.1146/annurev.soc.24.1.1.
- Pradhan, Kailash Chandra dan Shrabani Mukherjee (2016) 'Covariate and Idiosyncratic Shocks and Coping Strategies for Poor and Non-poor Rural Households in India.' Kertas Kerja. Chennai: Madras School of Economics <<https://www.mse.ac.in/wp-content/uploads/2021/05/Working-Paper-139.pdf>> [30 Mei 2023].
- Putnam, Robert D. (2007) 'E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture' *Scandinavian political studies* 30 (2) 137–174 DOI: 10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x.
- Putra, Lutfy Mairizal (2020) *COVID-19 dan Perlindungan Masyarakat Adat Tanah Papua* <<https://econusa.id/id/ecoblog/covid-19-dan-perlindungan-masyarakat-adat-tanah-papua/>> [15 Mei 2023].
- Putzel, James (1997) 'POLICY ARENA: Accounting for the 'dark side' of social capital: reading Robert Putnam on democracy' *Journal of International Development* 9 (7) 939–949 DOI: 10.1002/(SICI)1099-1328(199711)9:7<939::AID-JID497>3.0.CO;2-4.
- Ruhmaniyati (2019) *Memperbaiki Kebijakan Padat Karya Tunai di Desa* 5. Jakarta Pusat.
- Sadli, Mohammad (2008) 'Some Reflections on Professor Boeke's Theory of Dualistic Economies.' *Economics and Finance in Indonesia* 56 (1): 23–45 <<https://www.lpem.org/repec/lpe/efijnl/200802.pdf>> [3 Desember 2023].

- Scott, James C. (1998) *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press <https://monoskop.org/images/9/9b/Scott_James_C_Seeing_Like_a_State_How_Certain_Schemes_to_Improve_the_Human_Condition_1998.pdf> [20 September 2023].
- Seda, Francisia SSE, Yosef M. Djakababa, Derek Wamea, Yosef Hilarius Timu Pera, dan Sakti Wira Yudha (2013) 'Decentralization and the Indonesian Industrialization Strategy in the Post-New Order Era: The Case Study Oil and Gas Sector in the Province of West Papua.' *International Journal of Asian Social Science* 3 (10): 2183–2195 <<https://archive.aessweb.com/index.php/5007/article/view/2574>> [14 April 2023].
- Sinaga, Lidya Christin, Dini Suryani, Khanisa, Pandu Yuhsina Adaba, Putri Ariza Kristimanta, dan Anta Maulana Nasution (eds.) (2020) *Penanganan COVID-19 dalam Perspektif Politik*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- SINDO news (2017) *Nego Menemukan Jalan Buntu, TNI-Polri Pilih Cara Tegas* <<https://nasional.sindonews.com/berita/1256444/14/nego-menemukan-jalan-buntu-tni-polri-pilih-cara-tegas>> [30 Mei 2023].
- Sistem Informasi Desa dan Kelurahan Kabupaten Kendal (2022) *BPJS - Kelebihan dan Kemudahan Aplikasi Mobile JKN Pemerintah Desa Putatgede, Kecamatan Ngampel, Kabupaten Kendal* <<https://putatgede.kendalkab.go.id/kabardetail/VmNLVEtiMzAvTnrS2E2RIJuTzFIQT09/bpjs---kelebihan-dan-kemudahan-aplikasi-mobile-jkn.html#:~:text=Aplikasi%20Mobile%20JKN%20merupakan%20kanal,bentuk%20Aplikasi%20melalui%20telepon%20pintar%20>> [20 Desember 2023].
- SLRC (2017) *How to support state building, service delivery and recovery in fragile and conflict-affected situations* <www.securelivelihoods.org>.
- SOLIDAR (2015) 'Social Protection: Key for Peace and Prosperity in the Middle East and North Africa.' <https://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/000/521/original/76_2015_11_13_SOLIDAR_Briefing_MENA.pdf?1470317265> [10 Maret 2023].
- Solidarity for Indigenous Papuans (n.d.) *The Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples: West Papua Indigenous People's Situation under Indonesian Government* <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/SR/Urban-areas_Submissions/Indigenous_Organisations_Civil_Society/solidarity-for-indigenous-papuans.pdf> [22 Mei 2023].
- Suara Papua (2022) 'ULMWP, MRP, DGP, dan Komnas HAM RI Tandatangani MoU Jeda Kemanusiaan di Papua' *Suara Papua* 14 November.
- Sudira, I Nyoman, Cahyo Pamungkas, Fachri Aidulsyah, Elvira Rumkabu, dan Yuliana Langowuyo (2020) 'Pembangunan, Marginalisasi, dan Disintegrasi Papua.' Laporan Penelitian. Jakarta: IMPARSIAL, the Indonesian Human Rights Monitor <<https://www.tifafoundation.id/wp-content/uploads/2022/06/Pembangunan-Marginalisasi-dan-Disintegrasi-Papua.pdf>> [14 Agustus 2023].

- Supriatma, Made (2022) "'Don't Abandon Us" Preventing Mass Atrocities in Papua, Indonesia.' Laporan. Washington, D.C: United States Holocaust Memorial Museum, Simon-Skjodt Center for the Prevention of Genocide <<https://www.ushmm.org/genocide-prevention/countries/indonesia/preventing-mass-atrocities-in-papua-indonesia>> [29 Juni 2023].
- Susetyo, Heru (2004) '39056-EN-kebijakan-penanganan-internally-displaced-persons-idps-di-indonesia-dan-dunia-in' *Indonesian Journal of International Law* 2 <<https://media.neliti.com/media/publications/39056-EN-kebijakan-penanganan-internally-displaced-persons-idps-di-indonesia-dan-dunia-in.pdf>> [24 Mei 2023].
- Sutriyanto, Eko (2021) 'Masalah Keamanan di Papua Menjadi Tantangan Penyaluran Bantuan.' *Tribunnews.com* 2 Maret <<https://www.tribunnews.com/nasional/2021/03/02/masalah-keamanan-di-papua-menjadi-tantangan-penyaluran-bantuan>> [21 Maret 2023].
- Tenzing, Janna D. (2020) 'Integrating Social Protection and Climate Change Adaptation: A Review.' *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 11 (2): e626. DOI: [10.1002/wcc.626](https://doi.org/10.1002/wcc.626).
- Tribunnews.com* (2021) 'Masalah Keamanan di Papua Menjadi Tantangan Penyaluran Bantuan.' *Tribunnews.com* 2 Maret <<https://www.tribunnews.com/nasional/2021/03/02/masalah-keamanan-di-papua-menjadi-tantangan-penyaluran-bantuan>> [21 Maret 2023].
- UNDP (2021) *The Links between Violence, Inequality, and Productivity* <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/undp-rblac-RHDR-UNDP_C04-EN.pdf> [12 Mei 2023].
- UNDP. (2022). *Scoping Note-Adaptive Social Protection "Adaptive Social Protection: Paving Pathways Toward Stronger Recovery and Resilient Communities in Developing Countries, LDCs and SIDS."*
- UNHCR (2024) Humanitarian Principles <<https://emergency.unhcr.org/protection/protection-principles/humanitarian-principles>> [10 September 2024]
- UNHCR Indonesia (n.d.) *Pengungsi Internal – UNHCR Indonesia UNHCR INDONESIA* <<https://www.unhcr.org/id/pengungsi-internal>> [25 Mei 2023].
- UNICEF, UNDP, PROSPERA, dan The SMERU Research Institute (2021) 'Analysis of the Social and Economic Impacts of COVID-19 on Households and Strategic Policy Recommendations for Indonesia.' Laporan Penelitian. Jakarta <<https://smeru.or.id/en/publication/analysis-social-and-economic-impacts-covid-19-households-and-strategic-policy>> [15 Mei 2023].
- United Nations (2020) 'The Impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean.' Catatan Kebijakan. New York: United Nations <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/sg_policy_brief_covid_lac.pdf> [14 Juni 2023].

Utama, Bakti, Widodo, Indah Pratiwi, Bonifatius Galih Krismahardhika, Rahmat Adriyan US, dan Fuad Setiawan Khalibi (2018) *Peningkatan Akses dan Mutu Pendidikan Tingkat Sekolah Dasar di Provinsi Papua dan Papua Barat*. Jakarta: Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Kebudayaan, Badan Penelitian dan Pengembangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan <<https://core.ac.uk/download/pdf/250647886.pdf>> [1 Desember 2023].

Villalonga-Olives, E. dan I. Kawachi (2017) 'The dark side of social capital: A systematic review of the negative health effects of social capital' *Social Science & Medicine* 194 105–127 DOI: 10.1016/j.socscimed.2017.10.020.

Wambrau, Ludia T., Sandra Martin, dan Ramzi Addison (2019) 'The Nature of Papuan Women Indigenous Entrepreneurship in Informal Agricultural Sector (A Case of Papuan Women Traders in Manokwari and Surrounding Areas of West Papua-Indonesia)' *SALASIKA: Indonesian Journal of Gender, Women, Child, and Social Inclusion's Studies* 2 (1) 77–94 DOI: 10.36625/sj.v2i1.26.

Woolcock, Michael (2001) 'The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcome' *Canadian Journal of Policy Research* 2 (1) 11–17 <https://www.researchgate.net/publication/269576288_The_Place_of_Social_Capital_in_Understanding_Social_and_Economic_Outcome> [5 Desember 2023].

World Bank (2001) *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*. Washington, D.C.: World Bank <<https://socialprotection.org/discover/publications/social-protection-sector-strategy-safety-net-springboard>> [20 Februari 2023].

World Economic Forum (2022) *How Indigenous Peoples Are Reshaping Modern Economies* <<https://www.weforum.org/agenda/2022/08/how-indigenous-peoples-are-reshaping-modern-economies/>> [12 April 2023].

Yayasan EcoNusa (2021) *Laporan Tahunan EcoNusa 2021: Bangkit Bersama* Jakarta Pusat.

Yuliantiningsih, Aryuni (2008) 'PERLINDUNGAN TERHADAP PENGUNGSI DOMESTIK MENURUT HUKUM HUMANITER DAN HAK ASASI MANUSIA' *Dinamika Hukum Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman*, [Preprint] <<http://dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/view/73>> [25 Mei 2023].

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2013 tentang Pengendalian Ojek.

Peraturan Menteri Sosial No. 10 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Permensos No. 4 Tahun 2015.

Peraturan Menteri Sosial No. 4 Tahun 2015 tentang Bantuan Langsung Berupa Uang Tunai bagi Korban Bencana.

Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 7 Tahun 2012.

Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Undang-Undang No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Peraturan Bupati Sorong No. 7 Tahun 2017 tentang Hukum Adat dan Kearifan Lokal dalam Pengelolaan dan Perlindungan Sumber Daya Laut di Kampung Malaumkarta, Distrik Makbon, Kabupaten Sorong.

Peraturan Daerah Kabupaten Jayawijaya No. 1 Tahun 2013 tentang Pengendalian Ojek.

Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No. 18 Tahun 2008 tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan.

Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No. 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat atas Tanah.

Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No. 8 Tahun 2014 tentang Penanganan Khusus terhadap Komunitas Adat Terpencil.

Peraturan Daerah Kota Jayapura No. 10 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pedagang Lokal.

Peraturan Menteri Sosial No. 4 Tahun 2015 tentang Bantuan Langsung Berupa Uang Tunai bagi Korban Bencana.

Peraturan Menteri Sosial No. 5 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial.

Peraturan Menteri Sosial No. 10 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Sosial No. 4 Tahun 2015 tentang Bantuan Langsung Berupa Uang Tunai bagi Korban Bencana.

Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

Undang-Undang No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.



 Jl. Cikini Raya No. 10A
Jakarta 10330 Indonesia

 +62 21 3193 6336

 +62 21 3193 0850

 smeru@smeru.or.id

 smeru.or.id

  The SMERU Research Institute

 @SMERUInstitute

 @smeru.institute