

## **Dari Periferi Menjadi Pusat: Jejak Pembangunan di Nabire, Papua**

**Johanes Supriyono**  
hansprie@gmail.com

### **Abstrak**

Artikel ini memaparkan bagaimana negara (*state*) melalui program-program pembangunan mentransformasi Nabire, sebuah wilayah pinggiran di Papua menjadi sebuah pusat pertumbuhan. Yang dimaksud oleh negara dalam artikel ini adalah pemerintah Indonesia. Mengacu pada dokumen-dokumen pembangunan dari Bappenas, artikel ini mengangkat bahwa pemerintah kala itu berhasrat untuk menjadikan Nabire, bersama dengan daerah pesisir yang lain, sebagai salah satu pusat pertumbuhan ekonomi di Papua. Pembangunan oleh pemerintah masa itu dikonsepsikan sebagai upaya-upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Kebijakan itu kemudian didukung oleh rangkaian program pembangunan infrastruktur fisik, mobilisasi sumber daya manusia di pemerintahan, dan transmigrasi. Nabire hingga tahun 1960-an tidak disebut pernah menjadi simpul penyebaran agama maupun pemerintahan Belanda. Pusat pemerintahan yang semula di Enarotali dipindahkan ke Nabire oleh pemerintah Indonesia pada tahun 1966.

**Kata kunci:** negara, pembangunan, modernitas, pertumbuhan ekonomi, Papua

### **1. Pengantar: Merekonstruksi Nabire sebelum Pembangunan oleh Indonesia**

Riset saya tentang Nabire sebelum pembangunan oleh negara Indonesia, lebih persinya pemerintah pusat rezim Orde Baru, tidak berhasil mengumpulkan bahan dan informasi yang melimpah. Meski kuatir tidak bisa menggambarkan dengan cukup detil Nabire pada masa itu, saya melangkah maju dengan bahan-bahan yang tersedia di tangan saya.

Dokumen-dokumen pembangunan, lebih spesifik Rencana Pembangunan Pelita (Repelita) I tahun 1969, secara sederhana dan singkat mengatakan bahwa Nabire berada dalam status terbelakang. Predikat yang sama dilekatkan pada daerah lain di pesisir Papua yang dijadikan fokus wilayah pembangunan. Dokumen ini tidak mengelaborasi kategori terbelakang yang dinyatakan itu.

Observasi saya atas keterhubungan Nabire dengan daerah dataran tinggi, ketika melakukan penelitian lapangan yang panjang, masih menemukan jejak-jejak ketertinggalan itu. Gambaran Nabire sekitar 40 atau 50 tahun yang lalu kemudian kita bisa regresi. Jejak itu terasa dalam ketersediaan listrik yang hingga sekarang masih belum stabil. Fasilitas rumah sakit daerah yang masih terbatas.

Jalan-jalan umum menuju pedalaman yang kondisinya masih buruk. Kenyataan ini, ketika dikontraskan dengan keadaan beberapa kota di luar Papua, terasa senjang.

Sejarah mencatat, Belanda mendaku Papua sebagai tanah jajahan sejak 1828. Akan tetapi, sejak masa itu tidak satu pun pos pemerintahan dibangun di Papua. Baru pada 1898 Parlemen Belanda mengesahkan anggaran sebesar 15.000 gulden untuk mendirikan pusat pemerintahan di tanah jajahan ini. Belanda membagi Papua menjadi dua wilayah: *Afdeling Noord Nieuw Guinea* berkedudukan di Manokwari dan *West en Zuid Nieuw Guinea* berkedudukan di Fakfak.

Sejarah kehadiran pemerintahan Belanda di sekitar Nabire bisa menjadi satu informasi yang penting untuk merekonstruksi Nabire masa itu. Belanda mendirikan pos pemerintahan di Kwatisore (sekarang Distrik Yaur) pada tahun 1912 dan di Napan Weinami pada 1920. Dua pos itu dibangun setelah seorang Bestuur Assistent dari Serui mengunjungi tempat itu. Wilayah administrasi pos pemerintahan Napan Weinami mencakup seluruh daerah pantai sampai ke Goni, sekitar 105 Km arah Barat Laut Nabire, dan pedalaman.

Pemerintah Belanda baru membuka *Onderdistrik* Nabire pada 1942.<sup>1</sup> Sementara, empat tahun sebelumnya (1938) pemerintah lebih dulu membuka pos pemerintahan di Paniai setelah satu tahun sebelumnya mengadakan ekspedisi ke wilayah itu. Victor de Bruijn ditempatkan sebagai *controleur*.

Ketika Papua dibagi ke dalam empat *Afdeling* wilayah Paniai, termasuk di dalamnya Nabire, dimasukkan ke dalam *Afdeling Central Nieuw Guinea*, yang memiliki tiga *Onderafdeling*: Wisselmeren (Enarotali), Tigi (Wakeitei/Waghete), dan Grote Valley (Wamena). Dalam perkembangan berikutnya, ketika *Afdeling Gelvinkbaai* dibentuk dan berpusat di Biak, *Onderafdeling* Wisselmeren dan Tigi dimasukkan ke dalamnya. Menjelang peralihan kekuasaan—tahun 1963—status Nabire adalah Distrik. Namanya Teluk Sarera berada di bawah *Onderafdeling* Tigi (Wakeitei/Waghete).

Jejak sejarah ini memperlihatkan bahwa Nabire pada masa Belanda belum menjadi sebuah pusat pemerintahan yang sangat berperan, mengingat posisinya di bawah Wakeitei sebagai *Onderafdeling* dan Biak sebagai *Afdeling*.

Upaya rekonstruksi alternatif adalah dengan menautkan Nabire dengan rangkaian ekspedisi yang dibuat oleh pemerintah, perusahaan minyak dan gas, maupun oleh Gereja. Riset saya memberi kesan bahwa wilayah selatan Papua lebih dikenal oleh para penjelajah atau ekspedisi. Ekspedisi-ekspedisi ke dataran tinggi, seperti ke Puncak Cartensz maupun ke wilayah di sekitar tiga danau

---

1 Hirarki pembagian wilayah pada masa Belanda sebagai berikut: *Afdeling* (dikepalai oleh asisten resident), di bawahnya *Onderafdeling* (dikepalai *Controleur*), kemudian *Distrik*, lalu di bawahnya adalah *Onderdistrik*.

(Wisselmeren) selalu berangkat dari selatan.<sup>2</sup> Rekonstruksi ini sedikit memberi gambaran bahwa pada masa itu Nabire belum cukup dikenal eksistensinya.

Sebuah peta perhubungan kapal uap pada 1916 memperlihatkan kota-kota mana saja yang pada masa itu sudah terhubung oleh pelayaran. Seperti bisa dilihat pada peta berikut, Nabire masih di luar jaringan atau tidak disinggahi oleh kapal yang berlayar di Papua. Pada peta ini bisa dilihat bahwa Nabire tidak berada pada tingkat yang sama dengan Manokwari, Fakfak, Sorong, Biak, dan Hollandia (Jayapura).



Sumber: <http://www.papuaweb.org/gb/peta/sejarah/index.html>

Pertanyaan signifikan saya yang lain tentang Nabire, apakah Nabire tidak sestrategis wilayah-wilayah pesisir lain di Papua, belum mendapatkan jawaban yang cukup kuat. Atau, kalau Nabire kemudian dipandang oleh pemerintah Indonesia strategis, penilaian itu atas dasar kriteria

---

<sup>2</sup> 1907 di bawah pimpinan A.H. Lorentz ekspedisi ini berhasil mengumpulkan informasi berharga tentang keanekaragaman hayati daerah pedalaman, tapi mereka tidak berhasil mencapai salju. Ekspedisi ini berhasil bertemu dengan orang Lani/Dani dan orang Mee. Kemudian Ekspedisi tahun 1909, juga di bawah A.H. Lorentz. 1910 *British Ornithological Union* mengadakan ekspedisi besar-besaran untuk mencapai puncak jaya. Mereka gagal. Basis utama mereka adalah daerah yang sekarang disebut sebagai Kokonau. Anggota ekspedisi ini melakukan kontak dengan orang Kamoro. Mereka tidak sampai ke puncak karena sungai yang mereka perkirakan akan membawa mereka sampai pedalaman, ternyata tidak cukup jauh. Tim ini, selain berkontak dengan orang Kamoro, juga bertemu dengan orang-orang Mee yang berada di kaki gunung. 1913 A.F. Wollaston mengadakan perjalanan dari pantai menuju daerah orang Amungme. Ia berhasil mencapai batas bawah gletser, di bawah Puncak Jaya. 1935 Ekspedisi Bijlmer yang berfokus pada penelitian terhadap suku pendek Tapiro, yang sering disamakan dengan suku pendek Pigmi di Afrika. Saat ini suku Tapiro disebut sebagai suku Mee. 1936 Ekspedisi Colijn dan Dozy berusaha untuk menaklukkan gunung salju. Dr. A.H. Colijn berada di Papua setelah diangkat sebagai kepala perwakilan perusahaan minyak Belanda *Nederlandsch Nieuw-Guinea Petroleum Maatschappij* (NNGPM) pada 1936. Sementara Dr. Jean-Jacques Dozy adalah staff geologi Colijn. Mereka berdua memiliki kegemaran yang sama, yaitu mendaki gunung. Ketika di Papua, mereka ingin menaklukkan Cartensz. F. Wissel, pilot dari perusahaan NNGPM yang bertugas melakukan survei geologi dari udara, bergabung dengan Colijn dan Dozy. 1937 misionaris Katolik Tillemans mengadakan ekspedisi ke suku Mee dari Uta, sebelah barat Kokonao. Pater H. Tillemans pada 31 Mei 1939 mengadakan perjalanan eksplorasi dari Mimika ke daerah Paniai. Bagi Pater Tillemans ini adalah perjalanan keempat kalinya. Ia mencari jalan tembusan ke Teluk Etna, lalu kembali ke Enarotali. Dalam perjalanan ini beliau diantar oleh 2 orang guru dan 20 orang pengangkut barang. Seorang guru ditempatkan di Meyepa dan lainnya di Ituda (Haripranata 1969. *Sejarah Gereja Katolik di Kei dan Irian Barat*).

bagaimana. Sumber-sumber sejarah yang lebih detil diperlukan untuk membuat penilaian tentang strategis tidaknya Nabire entah untuk kepentingan niaga maupun politik.

Boleh jadi ketika itu sumber daya alam di sekitar Nabire belum banyak diketahui pihak luar. Sementara wilayah lain di bagian barat Papua telah diketahui cadangan minyak dan gas buminya. Pertanyaan ini cukup relevan namun riset saya untuk menjawabnya belum mencukupi. Saya belum melakukan riset yang cukup tentang sejarah hubungan orang-orang Nabire dengan orang luar sebelum Papua diintegrasikan ke dalam Indonesia.

Artikel van der Veur (1963) menyebutkan tujuh kota utama di Papua: Hollandia, Biak, Manokwari, Serui, Sorong, Fakfak, dan Merauke yang didiami kurang dari 31.000 jiwa Papua pada tahun 1960. Nabire tidak tersebut.

Saya mencoba merekonstruksi Nabire dengan memanfaatkan ingatan para transmigran yang didatangkan pada tahun 1982 ke Nabire meskipun masa ini sudah masuk ke tahap pembangunan oleh negara Indonesia. Mereka menceritakan bahwa Nabire saat itu masih belantara. Pelabuhan Samabusa, pelabuhan yang ada saat ini, saat itu belum ada. Pelabuhan itu baru direncanakan pada tahun 1984. Kapal yang membawa mereka bersauh di Teluk Cenderawasih, di tempat yang sekarang dikenal sebagai Pantai M.A.F. Mereka dipindahkan ke perahu-perahu kecil yang membawa mereka sampai ke daratan.

Jalan darat yang menghubungkan Nabire dengan daerah dataran tinggi di sekitar tiga danau (Paniai, Tigi, dan Tage) serta Lembah Kamuu baru selesai setelah tahun 2000-an. Sebelumnya, alat transportasi yang menjangkau dataran tinggi hanyalah pesawat terbang yang terbang secara terbatas. Pergerakan manusia pun terbatas. Kini pergerakan ke kawasan dataran tinggi dari dataran rendah Nabire menjadi sangat mudah. Kendaraan roda dua bahkan sudah bisa melintas sampai ke Paniai. Pada beberapa tahun mendatang sepertinya pergerakan akan menjadi lebih jauh bersamaan dengan terbukanya jalan darat Trans Papua yang menjangkau Kab. Mimika.

Pada tahun 1982 itu permukiman di Nabire terbatas hanya di dalam kota. Permukiman penduduk migran yang sudah ada adalah Giri Mulyo. Persawahan dengan irigasi di Bumi Raya masihlah belum ada. Jalan darat beraspal yang menyusur garis pantai hingga ke Legare pun belum dibangun. Begitupun jalur darat yang dikeraskan hingga ke Yaro, permukiman transmigrasi yang baru dibuka menjelang akhir milenium yang lalu, belumlah ada.

Barangkali rekonstruksi ini tidak sepenuhnya berhasil memberikan gambaran yang detil tentang Nabire sebelum disentuh oleh pembangunan Indonesia. Sebagai gambaran yang sangat kasar, Nabire tidak memiliki infrastruktur fisik yang cukup. Selain itu, tidak seperti kota-kota pesisir lain, Nabire kurang memiliki sejarah sebagai kota pertemuan orang dari berbagai penjuru.

## 2. Jejak-jejak Pembangunan

### 2.1 Pada Repelita I

Pada 1966 Nabire dijadikan pusat pemerintahan untuk Kab. Paniai menggantikan Enarotali. Kawasan pesisir dipandang lebih mudah diakses daripada pegunungan yang mengandalkan pesawat terbang sebagai moda transportasinya. Di samping itu, Nabire pada masa itu sudah dipandang sebagai pintu masuk ke daerah pedalaman. Apakah pemindahan ibukota ini berhubungan dengan perkembangan politik lokal di dataran tinggi Paniai kami masih perlu menelitinya lebih jauh. Dalam sejarah Papua, dataran tinggi Paniai dan sekitarnya telah mengalami berbagai macam intervensi militeristik dan non-militeristik sejak sebelum Pepera.

Tidak lama setelahnya, pada masa Repelita I (1969) pusat pemerintahan baru ini, bersama dengan daerah pesisir yang lain dikembangkan oleh pemerintah Orde Baru menjadi pusat pertumbuhan ekonomi di Papua.

Rejim Orde Baru menilai keberhasilan pembangunan dengan sudut pandang pertumbuhan ekonomi. Hutan dan kekayaan alam yang melimpah dan belum dieksploitasi di Papua dipersepsi sebagai komoditas alias sumber pendapatan negara. Calon pusat-pusat pertumbuhan ekonomi ini diproyeksikan untuk menghasilkan komoditas yang bisa diekspor dan menjangkau pasar-pasar internasional. Rejim Orba bercita-cita menjadikan Indonesia secara bertahap sebagai negara industri yang bisa bersaing dengan banyak negara lain.

Pada masa itu dan hingga sekarang Papua dipandang masih belum setaraf dengan wilayah lain di Indonesia. Wilayah di paling timur ini dikategorikan sebagai tertinggal pada tahun 1969, ketika Repelita I dicanangkan—kategori yang sama masih berlaku ketika UU 21/2001 disahkan—sehingga memerlukan perlakuan-perlakuan tertentu agar cukup menopang program pembangunan.

Ketertinggalan itu dirinci sebagai berikut. *Pertama*, Papua belum memiliki pondasi untuk pembangunan ekonomi; *kedua*, manusianya dipandang pemerintah masing sangat sederhana.<sup>3</sup> Maka, pembangunan di Papua diarahkan untuk mengatasi kekurangan-kekurangan itu.

Akan tetapi, dari dokumen yang tersedia, tampaknya ada kekurangan *ketiga* yang disebut secara implisit, yakni nasionalisme orang Papua. Maka, gagasan pembangunan di Papua juga diarahkan untuk pembentukan nasionalisme orang Papua. Dokumen Repelita I menulis bahwa salah satu target pembangunan di Papua adalah “meningkatkan kesadaran masyarakat menuju persatuan dan kesatuan Nasional.”

Repelita I memprioritaskan semua usaha untuk membangun kesadaran orang Papua sebagai bagian dari Indonesia. Gietzelt (1989) dan Rutherford (2001) melihat yang hal serupa bahwa

---

3 Dokumen Pembangunan Irian Jaya Repelita II menulis, “Masyarakat pedalaman Irian Jaya pada umumnya masih dalam taraf kegiatan mencari/memenuhi kebutuhan makanan sendiri/keluarga sendiri.” Dokumen yang sama menuliskan, “Tingkat sosial budaya dan pendidikannya sangat sederhana.”

<http://www.bappenas.go.id/node/42/1702/repelita-ii-tahun-197475---197879/> diakses 7 September 2012.

pembangunan di Papua memuat agenda pembentukan nasionalisme Indonesia di antara orang Papua.

Karena dipandang belum seperti wilayah lain di Indonesia, Papua dibangun agar menjadi seperti wilayah lain di Indonesia. Salah satu gagasan penting di balik proses menjadikan serupa adalah pemerataan pembangunan, yang hampir tidak mungkin dilepaskan dari usaha mengintegrasikan Papua ke Indonesia dengan meminimalisasi perbedaan-perbedaan yang ada.

Dokumen-dokumen pembangunan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) Repelita I secara implisit menilai Papua masih tertinggal. Pada tahun pertama pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), tahun 1970/1971, pokok kebijakan pembangunan Papua masih melanjutkan yang sebelumnya, yakni

“meningkatkan kehidupan sosial budaya dan ekonomi rakyat dalam rangka meletakkan dasar-dasar yang sehat bagi pembangunan ekonomi dan sosial daerah tersebut setaraf dengan Indonesia lainnya. Untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut disusunlah proyek-proyek pembangunan Irian Barat dan diprioritaskan pada pembangunan proyek-proyek yang berupa antara lain proyek-proyek rehabilitasi/meningkatkan sarana perhubungan darat, udara dan proyek-proyek sosial budaya khususnya dibidang pendidikan dan kesehatan.”<sup>4</sup>

Demi mencapai tujuan kebijakan itu, pemerintah menetapkan sejumlah langkah teknis untuk jangka pendek:<sup>5</sup>

“1. Mencukupi kebutuhan-kebutuhan pokok masyarakat sehari-hari; 2. Meningkatkan kesadaran masyarakat menuju persatuan dan kesatuan Nasional; 3. Memperluas kesempatan kerja; 4. Meningkatkan daya guna administrasi pemerintah daerah; 5. Meningkatkan prasarana vital untuk mencapai kestabilan sosial dan ekonomi.”

Sementara untuk jangka panjang pemerintah menetapkan:

“1. Melanjutkan dan memperluas usaha-usaha dalam rangka mencapai sasaran-sasaran jangka pendek tersebut pada ad. (a) dalam bentuk yang lebih sempurna; 2. Meningkatkan hasil unit-unit produksi yang ada; 3. Meningkatkan dan memperluas pembinaan tenaga pembangunan baik melalui pendidikan maupun latihan-latihan kerja; 4. Mencukupi kekurangan akan tenaga kerja, terutama di bidang pertanian dan teknik; 5. Memperkembangkan kehidupan keagamaan dalam rangka mengamalkan Pancasila; 6. Meningkatkan survey, penelitian, dan eksplorasi sumber-sumber pembangunan daerah.”<sup>6</sup>

Pada tahun 1970/1971 pemerintah mengalokasikan melalui APBN sebesar 3,5 miliar rupiah. Selain itu PBB juga menyediakan dana bantuan (FUNDWI) yang sudah dimulai sejak 1969 ini terutama untuk proyek perhubungan laut, darat, udara, kehutanan, tenaga listrik, dan komunikasi.

---

4 Dokumen Pembangunan Irian Barat dan Pembangunan Desa–Bappenas [www.bappenas.go.id/get-file-server/node/7166/](http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/7166/) diakses pada 6 September 2012. Penyesuaian ejaan oleh penulis.

5 Dokumen Pembangunan Lima Tahun Irian Barat Repelita I 1969-1974 <http://www.bappenas.go.id/node/42/1701/repelita-i-tahun-196970---197374/>. Diakses pada 6 September 2012. Penyesuaian ejaan oleh penulis.

6 Dokumen Pembangunan Lima Tahun Irian Barat Repelita I 1969-1974 <http://www.bappenas.go.id/node/42/1701/repelita-i-tahun-196970---197374/>. Diakses pada 6 September 2012

Lalu pemerintah Belanda juga menyediakan dana \$5 Juta melalui Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*, ADB) untuk pembangunan Papua.<sup>7</sup>

Pemerintah memusatkan perhatian pada infrastruktur transportasi yang menunjang kegiatan ekonomi. Infrastruktur ini juga akan mengintegrasikan Nabire ke dalam skema ekonomi nasional dan internasional. Tujuan yang lain adalah untuk efektifitas pemerintahan serta menyambungkan Nabire dengan pemerintah pusat dalam upaya menstabilkan situasi politik di Papua.

Dalam dokumen pembangunan Repelita I Nabire disebut hanya sebatas Bandara Nabire, yang dibuka pada 1969, di-*upgrade* dan ditargetkan selesai pada 1971. Akan tetapi bisa ditambahkan bahwa Bupati Karel Gobay, yang juga merintis bandara itu, telah merintis jalan darat ke Samabusa dimana terletak pelabuhan sekarang. Ia juga berjasa dalam pembangunan sarana pemerintahan yang baru dipindahkan ke Nabire sekaligus melengkapi personalia pemerintahan. Tampaknya pembangunan infrastruktur di Nabire berlangsung lebih belakangan dibandingkan dengan wilayah pesisir lain, yang sejak lama telah menjadi kota-kota yang strategis. Kenyataan ini bisa dijelaskan dengan relatif mudah mengingat Nabire, tidak seperti kota-kota pesisir lain yang telah menjadi kota utama di Papua, baru saja didesain sebagai pusat yang baru.

Seorang informan saya mengatakan bahwa orang-orang dari luar Papua sudah mulai didatangkan ke Nabire pada akhir dekade 1960 atau pada awal dekade 1970. Periode itu tidak termasuk ke dalam gelombang transmigrasi yang baru dimulai pada awal dekade 1980-an di Nabire di kampung-kampung yang hingga sekarang disebut sebagai SP. Kemungkinan besar orang-orang yang didatangkan pada periode ini untuk mengisi pos-pos pemerintahan dan sebagai tenaga terampil untuk program-program pembangunan, seperti pertanian.

Sementara di kota pesisir yang lain pemerintah mencatat rehabilitasi tiga buah galangan kapal di Manokwari, Sorong, dan Jayapura; pembangunan perumahan pelaut di Jayapura dan Biak; perlengkapan untuk bongkar muat di pelabuhan. Pemerintah menambah tiga pesawat *twin otter* untuk meningkatkan volume penerbangan. Komunikasi udara-darat dan darat-darat telah diperbaiki.

Pemerintah membangun Perusahaan kayu di Holtekam (Jayapura) yang diproyeksikan untuk mengekspor kayu gelondongan dan kayu olahan. Dilaporkan bahwa pada tahap pertama sudah diekspor kayu log sebanyak 5.603 M<sup>3</sup> dan sudah mulai memproduksi kayu gergaji sebanyak 996 M<sup>3</sup> untuk pembangunan perumahan. Pemerintah juga membangun perusahaan kayu di Manokwari. Pada periode yang sama pemerintah juga sedang merencanakan pendirian pabrik ikan di Sorong dengan dukungan dana dari PBB (FUNDWI) kurang lebih bernilai \$500.000 kurs waktu itu.

---

<sup>7</sup> Dokumen Pembangunan Irian Barat dan Pembangunan Desa-Bappenas [www.bappenas.go.id/get-file-server/node/7166/](http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/7166/) diakses pada 6 September 2012.

Di pesisir pembangunan berfokus pada infrastruktur, sementara di dataran tinggi dan beberapa tempat lain agak berbeda. Benih-benih ikan disebar di Danau Sentani dan Paniai. Pemerintah juga membuat survei di danau serta sungai untuk kemungkinan meningkatkan produksi ikan air tawar. Pemerintah menjajaki penanaman padi di Merauke, di daerah Kumba, serta di Dosasi Jayapura. Dosasi dianggap lebih berprospek. Pemerintah mendatangkan transmigran dari Jawa untuk mendayai proyek itu. Salah satu pembangunan infrastruktur di dataran tinggi adalah landas pacu di Wamena, yang dibangun oleh Zeni AD dan diperkirakan selesai pada 1971.

Laporan hasil pembangunan Bappenas didominasi kota-kota pesisir. Sedangkan laporan tentang masyarakat pedalaman lebih singkat. Program pembangunan di pedalaman, daerah dataran tinggi, tidak sebanyak kota-kota pesisir yang didesain menjadi pusat pertumbuhan ekonomi. Pemerintah menitikberatkan pembangunan di dataran rendah (*lowlands*) dan tidak berimbang dengan dataran tinggi (*uplands*).

Dalam bidang pendidikan pemerintah mengirimkan 200 orang guru dan alat peraga edukatif ke pedalaman. Pemerintah mendirikan Kursus Pelopor Pembangunan Desa (KPPD) 13 tempat. Lima di antaranya ada di Kab. Manokwari dan masing-masing satu buah di kabupaten yang lain. KPPD bertujuan memberikan pelatihan aplikatif selama 9 bulan untuk siswa-siswa dari pedalaman dalam pertanian, peternakan, dan pertukangan. Dalam kursus itu mereka juga mendapatkan pendidikan kewarganegaraan dan pembangunan masyarakat desa. Setelah selesai, mereka harus kembali ke kampung dan mulai membangun desanya.

Pemerintah mengirimkan tim-tim STM bangunan ke daerah pedalaman untuk mencontohi dan memberikan bantuan pendirian rumah-rumah desa yang sehat. Tim ini membawa alat-alat pertukangan untuk kemudian ditinggal di desa-desa yang mereka kunjungi. Pemerintah menerjunkan pula dokter-dokter dan tenaga spesialis serta perawat ke pedalaman. Kemudian pemerintah mengutus juga petugas-petugas penyuluhan untuk penduduk di pedalaman.

Pemerintah pusat juga memiliki Program Proyek Kemanusiaan untuk membantu 5.000 anak asuh. Terdiri atas 4.000 anak SD dan 1.000 siswa KPPD dari pedalaman Papua, khususnya Kab. Jayawijaya, Paniai, Manokwari, dan Merauke. Di samping itu pemerintah memberikan pula bantuan berupa pakaian seragam sekolah, pramuka, alat tulis, handuk, alat kerja, bibit-bibit tanaman, dan ternak kepada penduduk asli.<sup>8</sup>

## 2.2 Pada Repelita II dan III

---

8 Dokumen Pembanguna Irian Barat Repelita I. <http://www.bappenas.go.id/node/42/1701/repelita-i-tahun-196970---197374/> diakses pada 6 September 2012



Marilah sekarang menyimak dokumen Repelita II. Pembangunan Repelita II (1974-1979) mengidentifikasi sejumlah problem yang hendak diatasi dengan program-program pembangunan.<sup>9</sup> Antara lain adalah:

1. Tingkat sosial budaya yang masih sangat sederhana terutama masyarakat yang tinggal terisolasi di pedalaman;
2. Prasarana perhubungan yang masih minimal, tidak ada jalan antarkota;
3. Tingkat ekonomi yang rendah, sebagian besar komoditas didatangkan dari luar Papua sehingga neraca perdagangan selalu defisit. Keadaan ini baru berubah setelah ekspor konsentrat tembaga dan udang pada tahun 1972. Pertanian belum digarap secara intensif dan perkembangannya tidak seperti yang diharapkan. Masyarakat lokal masih mempraktikkan sistem ladang berpindah;
4. Tenaga kerja terampil yang terbatas. Penduduk setempat belum memiliki keterampilan sehingga belum bisa diikutsertakan sebagai tenaga kasar untuk proyek-proyek pembangunan.
5. Kesehatan masih menjadi masalah serius.

Deskripsi masyarakat lokal Papua yang inferior, seperti pada Repelita I, masih dipertahankan dan diklasifikasikan sebagai problem untuk diintervensi oleh kekuatan negara. Gagasan untuk menjadikan Papua sebagai pusat pertumbuhan ekonomi baru mulai menampakkan wujudnya dengan keberhasilan mengeksport konsentrat tembaga oleh PT. Freeport dan udang ke pasar luar negeri. Dokumen Repelita ini tidak menyebutkan apa yang terjadi di Nabire.

Satu langkah besar dilakukan oleh Presiden Soeharto pada Repelita ini. Ia mengeluarkan Keputusan Presiden No.7/1978 yang memberi jalan keluar untuk mengatasi kekurangan tenaga terampil dan untuk meningkatkan produksi pertanian pangan di Papua. Keppres itu menetapkan Papua, Sumatera Utara, Aceh, dan Sulawesi Utara sebagai daerah penerima transmigran.

Tiga tahun setelahnya Nabire mulai dibanjiri para migran dari luar Papua, sebagian besar dari Jawa dan ditempatkan di satuan-satuan permukiman yang telah disiapkan sebelumnya. Gelombang itu disusul dengan gelombang migran berikutnya, baik yang disponsori oleh pemerintah maupun swakarsa.

Migrasi juga terjadi di Klamono (Sorong), Genyem (Jayapura), dan Manokwari. Di Papua lokasi-lokasi yang ditunjuk sebagai area transmigrasi semuanya berada di dataran rendah.

Repelita III (1979-1984) diarahkan untuk peningkatan hasil pertanian. Cara yang ditempuh antara lain dengan perluasan areal pertanian di daerah transmigrasi dan daerah pedalaman.

---

<sup>9</sup> Dokumen diunduh dari <http://www.bappenas.go.id/node/42/1702/repelita-ii-tahun-197475---197879/> pada 6 September 2012

Pemerintah juga mengadakan penyuluhan, penyediaan bibit unggul, pemberantasan hama, pembuatan plot-plot percontohan, dan pembinaan kelompok pendengar siaran pedesaan.<sup>10</sup>

Pembangunan dermaga Nabire di Teluk Kimi, kini dikenal dengan Pelabuhan Samabusa, sudah dimulai sejak Repelita II dan masih belum selesai pada Repelita III. Dermaga itu selesai dibangun pada akhir Repelita III, sekitar tahun 1984.

Produksi perkebunan juga menjadi perhatian pemerintah. Maka, pembinaan dilakukan untuk meningkatkan produktivitas kelapa, pala, cengkeh, cokelat, karet, dan kopi. Populasi ternak pun akan tingkatan melalui pembinaan pusat-pusat pembibitan ternak rakyat.

Repelita III menargetkan 140 ribu-200 ribu KK untuk ikut program transmigrasi ke Papua. Transmigran itu akan ditempatkan di Sorong, Jayapura (Genyem), Manokwari, Merauke, dan Paniai (Nabire). Mereka didatangkan untuk menanggulangi kekurangan tenaga kerja dan untuk meningkatkan kegiatan pemerintah daerah.

Riset ini belum menemukan dokumen dimana tertera secara persis jumlah populasi yang dipindahkan masuk ke Nabire selama program transmigrasi dijalankan. Akan tetapi, angka yang lebih mutakhir dari BPS Nabire (2008) menunjukkan bahwa populasi penduduk pendatang di kota Nabire adalah mayoritas. BPS Nabire (2008) mencatat gabungan seluruh penduduk etnis Papua di Kota Nabire berjumlah 21.129 jiwa. Sementara, seluruh pendatang di kota Nabire berjumlah 29.380 jiwa.

Berturut-turut dari 1982-1985 pemerintah membuka 6 satuan pemukiman di sebelah barat Nabire. Tiga yang pertama (Bumi Raya, Kalisemen, dan Gerbang Sadu) didesain untuk menghasilkan padi sehingga pemerintah mencetak ratusan hektar sawah di area ini. Bendungan Kalibumi dan saluran irigasi dibangun pula. Tiga berikutnya (Wanggar Sari, Wiraska, dan Bumi Mulia) diarahkan pada perkebunan cokelat (kakao).

Tentu perubahan demografi ini ikut membentuk konsentrasi sumber daya manusia terampil dan membuat Nabire menjadi lebih bisa menjadi pusat pemerintahan dan perniagaan daripada sebelumnya. Lebih-lebih area penempatan para transmigran ini relatif dekat dari pusat kota. Selain itu, para transmigran juga bisa bekerja di berbagai proyek infrastruktur. Sebagian dari mereka kemudian bekerja sebagai aparat pemerintah sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Hadirnya para migran yang lebih terampil ikut meneguhkan definisi negara bahwa taraf budaya orang Papua masih sederhana, sehingga diposisikan sebagai inferior sedangkan migran superior. Lebih lagi, para migran dipandang sebagai solusi untuk mengatasi masalah kurangnya tenaga terampil di antara penduduk setempat—hal yang masih ditemukan pada Repelita berikutnya.

---

10 Dokumen Pembangunan Repelita III Irian Jaya diunduh dari <http://www.bappenas.go.id/node/42/1703/repelita-iii-tahun-197980---198384/> pada 7 September 2012

## 2.3 Repelita IV dan V

Dokumen Repelita IV (1984-1989) dimulai dengan identifikasi masalah yang hendak diatasi di Papua. Beberapa masalah yang masih menghambat proses pembangunan di Papua adalah rendahnya jumlah penduduk—hanya sekitar 1,2 juta jiwa—dan terbatasnya jumlah aparat negara serta kemampuan yang dimiliki.

Rendahnya populasi dan keterbatasan aparat negara, dalam kualitas dan kuantitas, ditafsirkan oleh pemerintah sebagai ‘kurangnya tenaga kerja’.<sup>11</sup> Hal ini melegitimasi program pemindahan penduduk dan pengangkatan PNS dari antara orang migran.

Tidak adanya jalan darat dari satu ibukota kabupaten ke ibukota kabupaten yang lain membuat perjalanan dinas menjadi mahal. Perjalanan hanya bisa dilakukan via udara, yang sangat bergantung pada cuaca yang tidak menentu. Perkembangan dalam sektor pendidikan juga dirasakan sangat lambat sehingga kurang bisa mendukung produktivitas masyarakat.

Arah pembangunan pada Repelita IV adalah meneruskan tahapan dari repelita sebelumnya. Fokusnya meningkatkan kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat sehingga dalam waktu singkat dapat diperkuat dasar-dasar ekonomi dan sosial masyarakat Papua. Pada pelita ini sektor prioritas untuk Papua adalah pertanian, transmigrasi, perhubungan, pendidikan, kesehatan, pemerintahan dan aparatur pemerintah, serta sektor lain yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti air bersih.<sup>12</sup>

“Pengembangan ekonomi dan sosial daerah akan dilaksanakan melalui pembukaan wilayah belakang (*hinterland*), terutama melalui pembukaan areal-areal pertanian baru yang dapat menunjang masing-masing pusat pengembangan (*growth centre*). Tingkat produktivitas rakyat akan ditingkatkan, terutama di sektor pertanian pangan dan produksi untuk keperluan ekspor.

Ekonomi pedesaan akan dikembangkan dengan sasaran pokok untuk meningkatkan pendapatan masyarakat pedesaan antara lain dengan menggiatkan pembentukan koperasi unit desa (KUD).

Pembangunan daerah-daerah pedalaman dan perbatasan akan lebih mendapatkan perhatian secara khusus dan akan ditangani dengan pendekatan sosio-antropologis dengan tanpa mengurangi hakikat pembangunan nasional, yaitu pembangunan manusia Indonesia yang seutuhnya.

Dalam Repelita IV daerah Irian Jaya diharapkan dapat berkembang dengan laju pertumbuhan rata-rata 4% setahun.”<sup>13</sup>

Dorongan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi di Papua, yang dipahami sebagai capaian sukses proses pembangunan, berimplikasi pada kebijakan di bidang demografi. Pemerintah melihat program pembangunan pada Repelita sebelumnya berhasil sehingga kian yakin dan mantap untuk

---

11 Dokumen Pembangunan Repelita IV <http://www.bappenas.go.id/node/42/1721/repelita-iv---buku-iv/> diakses pada 7 September 2012

12 Dokumen Pembangunan Repelita IV dalam <http://www.bappenas.go.id/node/42/1704/repelita-iv-tahun-198485---198889/> diakses pada 7 September 2012.

13 Dokumen Pembangunan Repelita IV dalam <http://www.bappenas.go.id/node/42/1704/repelita-iv-tahun-198485---198889/> diakses pada 7 September 2012.

meneruskan program itu. Transmigrasi dipandang membuahkan hasil yang gemilang, bukan saja untuk mendongkrak sektor pertanian, tetapi juga dalam rangka kepentingan Hankamnas.

“Dalam rangka menunjang program-program peningkatan produksi pertanian dalam arti luas di Irian Jaya, serta peningkatan pendapatan masyarakat secara nyata, maka program transmigrasi yang telah berhasil selama ini, akan lebih ditingkatkan lagi dalam Repelita IV nanti. Demikian pula untuk menunjang kelancaran roda pemerintahan, dan kegiatan pembangunan, maka pembangunan prasarana dan sarana perhubungan (laut, udara, jalan darat, sungai, pos dan telekomunikasi) akan terus ditingkatkan serasi dan sejalan dengan perkembangan sektor-sektor sosial, ekonomi dan budaya serta untuk kepentingan Hankamnas.”<sup>14</sup>

Perencanaan pembangunan pemerintah meliputi pula penetapan wilayah pembangunan di Papua dengan produk-produk keunggulan masing-masing yang akan dikembangkan lebih lanjut. Kabupaten Jayapura menjadi wilayah pembangunan I dengan potensi luas untuk tanaman pangan dan perkebunan kelapa sawit di area-area transmigrasi; Kabupaten Biak, Teluk Cenderawasih, Nabire, Serui, dan Yapen menjadi wilayah pembangunan II dengan fokus peningkatan produksi kopra, coklat, dan lain-lain. Arah pada Pelita IV adalah pembukaan area perkebunan kelapa sawit, karet, dan kelapa.

Selain itu pemerintah juga merencanakan untuk meneruskan program transmigrasi untuk mendukung usaha pertanian pangan maupun perkebunan. Pemerintah juga akan membangun infrastruktur di kawasan ini berupa dermaga di Biak, Serui, dan Nabire serta jalan darat Biak-Adebae dan Nabire-Enarotali.

Wilayah pembangunan III (Sorong dan Fak-fak) memiliki potensi di bidang tambang minyak, tembaga, nikel, dan perkebunan pala serta cengkeh, perikanan laut dan udang. Prioritas pada pelita IV adalah perluasan pertanian pada daerah penerima transmigrasi (Sorong). Wilayah pembangunan IV (Merauke) adalah daerah penerima transmigrasi selama repelita III dan akan dilanjutkan dan ditingkatkan. Maka, prioritas utama adalah perluasan pertanian untuk transmigrasi. Pemerintah juga akan mengusahakan perkebunan gula, karet, dan peternakan.

Dokumen pembangunan Repelita V (1989-1994) mendaftar sekian banyak keberhasilan dari Repelita IV, misalnya dalam bidang perhubungan. Antara lain dokumen itu menuliskan,

“Meskipun demikian masih banyak daerah yang belum dapat dijangkau oleh hubungan darat, terutama daerah dataran tinggi di bagian tengah. Panjang jalan pada tahun 1986 adalah 6.037 km, dan 1.114 km di antaranya merupakan jalan propinsi dan 4.923 km merupakan jalan kabupaten. Keadaan jalan propinsi pada umumnya cukup baik, tetapi sekitar 41% jalan kabupaten masih dalam kondisi rusak. Sementara itu, sungai-sungai besar yang dapat dilayari belum dimanfaatkan sepenuhnya.

Pelabuhan laut utama di daerah Irian Jaya, seperti di Jayapura, Biak, Merauke, Sorong, Manokwari dan Nabire, telah ditingkatkan kemampuannya dalam melayani kegiatan bongkar muat barang dan penumpang.

Perhubungan udara mengalami perkembangan yang cukup baik. Jaringan perhubungan udara internasional telah dibuka melalui Pelabuhan udara Biak yang

---

14 Dokumen Pembangunan Repelita IV dalam <http://www.bappenas.go.id/node/42/1704/repelita-iv-tahun-198485---198889/> diakses pada 7 September 2012.

bisa didarati oleh pesawat jenis B-747. Pelabuhan udara yang cukup besar lainnya adalah Sentani di Jayapura, Sorong, Timika dan Merauke yang bisa didarati oleh pesawat sejenis DC-9 dan F-28. Pelabuhan udara perintis di pedalaman pada umumnya dapat didarati pesawat jenis Twin Otter.”<sup>15</sup>

Dalam empat Repelita pembangunan infrastruktur jalan belum cukup baik menjangkau daerah dataran tinggi. Kota-kota lama pada masa Belanda, Paniai dan Wakeitei, belum terintegrasi dengan jejaring perekonomian secara menyeluruh. Pelabuhan laut Nabire sudah berfungsi sehingga Nabire sudah terhubung dengan pusat-pusat niaga di luar Papua. Di samping itu, proses migrasi masuk ke Nabire kian mudah dibandingkan sebelumnya. Sementara, bandaranya baru cukup untuk didarati oleh pesawat Twin Otter.

Seperti ditunjukkan oleh kutipan dari dokumen pembangunan di bawah ini, demografi, yaitu jumlah penduduk yang kecil, masih dipandang sebagai pekerjaan rumah pemerintah pada Repelita V.

“Persebaran penduduk yang tidak seimbang, yaitu 22,7% berada di daerah pantai, 37,1% berada di dataran tinggi pegunungan Jayawijaya, terutama di lembah Baliem dan Paniai Timur dan sebagian lainnya, yaitu 40,2%, berada di daerah lain yang lebih luas, serta jumlah penduduk yang sangat kecil jika dibandingkan dengan luas wilayah, merupakan masalah pembangunan propinsi Irian Jaya yang cukup berarti.”<sup>16</sup>

Kontradiksi dengan kecilnya jumlah penduduk, pemerintah malah akan mengendalikan pertumbuhan penduduk. Dokumen Repelita V menulis demikian:

“Dalam rangka pengendalian pertumbuhan penduduk sebanyak 124.900 pasangan usia subur akan diajak menjadi peserta KB Baru. Di samping itu akan diberikan pembinaan kepada peserta KB Aktif sebanyak 102.300 pasangan agar tetap ber-KB.”<sup>17</sup>

Dokumen yang sama melaporkan pula bahwa kegiatan pertanian yang sudah maju sebagian besar berlokasi di sekitar Nabire dan Jayapura. Sementara kegiatan pertanian lainnya masih tradisional dan berlokasi di sekitar permukiman penduduk. Akan tetapi, masih ada masalah berkaitan dengan sumber daya manusia penduduk setempat yang dirumuskan sebagai berikut:

“Masalah  
pembangunan

pertanian di daerah ini antara lain adalah kecilnya jumlah dan rendahnya produktivitas sumber daya manusia setempat. Petani setempat pada umumnya merupakan petani tradisional dengan tingkat keterampilan dan pengetahuan bertani yang kurang memadai. Lokasi pemukiman yang tersebar dalam kelompok-kelompok kecil dan tersebar dalam wilayah yang sangat luas sukar diharapkan dapat mendukung usaha pengembangan yang efisien, antara lain karena sulitnya dilaksanakan kegiatan penyuluhan dan pembinaan bagi para penduduk. Di samping itu penduduk yang menetap di daerah dataran tinggi pedalaman, yang kegiatan utamanya adalah bertani, memerlukan perhatian khusus mengingat pola pertanian dataran tinggi belum dikenal dengan baik oleh masyarakat bersangkutan

---

15 Dokumen pembangunan Repelita V <http://www.bappenas.go.id/node/42/1725/repelita-v---buku-iv/> diakses pada 9 November 2012

16 Dokumen pembangunan Repelita V <http://www.bappenas.go.id/node/42/1725/repelita-v---buku-iv/> diakses pada 9 November 2012

17 Dokumen pembangunan Repelita V <http://www.bappenas.go.id/node/42/1725/repelita-v---buku-iv/> diakses pada 9 November 2012

dan isolasi daerahnya membatasi jangkauan pemasaran produksinya.”<sup>18</sup>

Jumlah penduduk setempat yang sedikit dan produktivitas mereka yang dinilai rendah dikategorikan oleh negara sebagai “masalah pembangunan pertanian”. Bappenas mengategorikan orang-orang asli sebagai orang dengan keterampilan dan pengetahuan bertani yang kurang memadai. Di samping itu, pola permukiman mereka juga dipandang sebagai perilaku yang tidak mendukung program-program pengembangan oleh pemerintah. Penduduk pegunungan dipersepsi berkebutuhan khusus karena belum mengerti pola pertanian dataran tinggi.

Kutipan ini menjelaskan bahwa persepsi negara atas orang-orang Papua hingga pada Repelita V tidak berubah dibandingkan dengan Repelita I: orang Papua tidak memiliki pengetahuan dan keterampilan sebagai warga negara Indonesia seperti diharapkan oleh negara. Konsekuensinya, negara merumuskan hal-hal yang harus dilakukan untuk mengubahnya.

Pemerintah memfokuskan perbaikan itu lebih pada bidang pertanian. Seperti pada periode sebelumnya transmigrasi masih dipandang sebagai solusi jitu. Pemindahan penduduk dari luar Papua yang dipandang lebih maju dinilai sebagai solusi tepat untuk membuka lahan produksi baru dan meningkatkan kapasitas produksi pertanian. Program transmigrasi masih akan dilanjutkan pada Repelita V.

“Dalam rangka membuka dan mengembangkan daerah produksi dan daerah pertanian baru, maka pembangunan daerah transmigrasi di Irian Jaya akan dilanjutkan dan ditingkatkan, baik untuk transmigrasi umum maupun pelaksanaan transmigrasi swakarsa. Selama Repelita V di Irian Jaya diperkirakan akan dibuka 22.475 ha bagi penempatan sekitar 31.700 KK transmigran. Jumlah ini terdiri dari 14.000 KK yang ditempatkan pada daerah persawahan beririgasi 12.900 KK dikaitkan dengan pengembangan perkebunan, 800 KK pola Kehutanan, 2.500 KK untuk menunjang usaha perikanan dan 1.500 KK dengan pola jasa lainnya. Disamping itu dalam Repelita V akan dilanjutkan dan ditingkatkan pembinaan transmigran yang sudah ada di lapangan sehingga akan dapat mandiri.”<sup>19</sup>

Menurut perspektif pemerintah, transmigrasi berarti penting. Para pendatang telah menjadi tulang punggung pembangunan; menciptakan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di Papua. Pemerintah beranggapan bahwa kualitas penduduk setempat masih di bawah para pendatang.

Para pendatang dimigrasi ke Papua sebagai tenaga kerja untuk mengerjakan sawah, mengelola perkebunan, mengekstraksi hasil hutan,<sup>20</sup> mengupayakan usaha perikanan, dan menggerakkan sektor jasa. Maka, seperti yang sekarang ini tampak di Nabire dan kota-kota lain di Papua, kemajuan ekonomi di Papua tampak mencolok di antara kaum pendatang.

Dalam skema pembangunan pemerintah bahkan sejak sebelum Repelita I Nabire dikonsepkan untuk menjadi salah satu titik pertumbuhan ekonomi (*growth centre*) di Papua oleh

---

18 Dokumen pembangunan Repelita V <http://www.bappenas.go.id/node/42/1725/repelita-v---buku-iv/> diakses pada 9 November 2012

19 Dokumen pembangunan Repelita V <http://www.bappenas.go.id/node/42/1725/repelita-v---buku-iv/> diakses pada 9 November 2012

20 Pada Repelita V di Irian Jaya, pemerintah merencanakan akan memulai Hutan Tanaman Industri (HTI) seluas 30.000 ha.

pemerintah. Cukup mencolok pula ditunjukkan oleh dokumen-dokumen pembangunan bahwa pemerintah ingin mencapai target pertumbuhan itu dalam waktu yang relatif singkat. Sulit untuk disangkal bahwa pendekatan pemerintah Orde Baru terhadap Papua sangat pragmatis dan begitu gampang mengakomodasi teknokrasi model Barat (Gietzlet 1989:73). Kebijakan-kebijakan digerakkan oleh hasrat untuk akumulasi kapital. Untuk menopang kebijakan itu, pemerintah membentuk kekuatan yang solid dan situasi politik lokal yang terkendali.

### **3. Pembangunan dan Perubahan Sosial di Nabire**

Gagasan besar pembangunan di Papua adalah menyulap teritori yang baru digabungkan itu menjadi sebuah pulau yang aktif mengeksport beragam hasil hutan, hasil laut, hasil tambang, serta hasil pertanian ke berbagai kota tujuan di dunia dalam waktu sesingkat mungkin. Bayang-bayang bahwa Papua akan berubah menjadi pusat-pusat ekonomi yang menjangkau pasar internasional menggerakkan dan melipatgandakan seluruh upaya pemerintah pusat. Melalui berbagai program, pemerintah mendorong munculnya komoditas-komoditas pertanian dari Papua. Lahan-lahan pertanian dicetak setelah negara mengambil tanah-tanah penduduk setempat. Sarana-sarana produksi pertanian didatangkan. Petugas-petugas penyuluhan direkrut.

Fokus pembangunan masa itu bukanlah orang-orang Papua sendiri melainkan komoditas-komoditas perdagangan. Proses pembangunan tidak diarahkan pada meningkatnya kualitas manusia Papua, melainkan pada upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Untuk mewujudkan impian itu, pemerintah mendatangkan banyak orang dari luar Papua ke Nabire yang dianggap sebagai tenaga kerja yang lebih cocok dengan tatanan baru (baca: sistem ekonomi pasar) daripada penduduk setempat. Pada periode pembangunan itu, orang-orang pendatang dipandang sebagai subyek pembangun, yang taraf budayanya sudah lebih unggul, sementara orang asli adalah obyeknya.

Para migran itu diplot untuk menggarap sektor pertanian dan perkebunan. Tapi mereka juga ada yang kemudian beralih masuk ke pemerintahan dan bersaing dengan orang-orang asli Papua. Tidak sedikit yang berbekal ijazah sekolah guru di tempat yang baru ini mereka menjadi pegawai negeri sipil. Mereka juga menjadi penyedia utama tenaga kerja untuk proyek-proyek infrastruktur pemerintah. Kemudian, ketika ditemukan cadangan emas di sungai-sungai di Nabire, mereka beralih mendulang emas.

Dalam pandangan saya, migrasi besar-besaran yang disponsori pemerintah, lalu kemudian migrasi tanpa dukungan pemerintah, telah berperan besar dalam menciptakan perubahan sosial di Papua (Upton 2009), termasuk di Nabire. Sejarah Papua kontemporer sangat diwarnai oleh migrasi dari luar Papua yang masif, yang selanjutnya menciptakan kelas-kelas sosial baru yang berkait

dengan identitas Papua dan non-Papua. Bersama dengannya, tumbuh pula identitas-identitas baru yang berelasi dengan agama maupun etnis, yang diorganisasi dalam berbagai paguyuban, yang lalu membentuk entitas-entitas kekuatan politik lokal berbasis daerah asal.

Para migran disetel sebagai kekuatan pembangun yang efektif. Kasarnya, mereka adalah tenaga kerja siap pakai untuk menghidupkan perekonomian Nabire. Bukan hanya di ruang ekonomi, negara membutuhkan jenis orang-orang yang sama untuk mengisi berbagai posisi. Dalam lain kata, penelitian saya menemukan bahwa orang-orang migran ini, selain merambah bidang ekonomi, mereka pun mendominasi negara. Para migran dari Jawa dalam pandangan pemerintah lebih cocok sebagai agen pembangunan yang bisa menggerakkan ekonomi Papua. Dengan demikian mereka mengubah Papua, sebagai teritori menjadi maju dan membalik atribut Papua sebagai daerah yang belum tersentuh oleh kemajuan dan peradaban menjadi pusat pertumbuhan ekonomi.

Pembentukan negara di Nabire sebagiannya merupakan usaha mencapai arah pembangunan ekonomi kawasan itu. Untuk itu negara membutuhkan perangkat kerja yang lain, yang ternyata menjadi ruang bagi para migran untuk melakukan mobilitas sosial. Konsekuensinya, negara di Nabire dominan berwajah pendatang. Pada saat yang sama, orang asli Papua menjadi warga negara yang tidak ideal.

Pos-pos pemerintahan diisi oleh orang-orang berkeahlian dalam bidangnya dari luar Papua dengan asumsi sumber daya manusia penduduk asli masih rendah.<sup>21</sup> Namun, ada alasan lain juga untuk memberikan posisi pemerintahan pada para pendatang. Gerakan perlawanan di Papua untuk merdeka telah mengikis kepercayaan pemerintah pusat kepada elit Papua dan sebaliknya.

Pengisian pos-pos oleh orang seetnik berkait dengan praktik yang kolusi dan nepotisme yang wajar dilakukan pada masa Orde Baru. Orang-orang di pemerintahan memilih menempatkan anggota keluarga mereka di pos yang tersedia (Roosman 1977 *via* Gietzelt 1989:70). Guru-guru di sekolah pemerintah maupun swasta-non-gereja sebagian besar berasal dari pendatang. Begitu pula kasusnya dengan para penyuluh pertanian lapangan (PPL) di area transmigrasi.

Untuk menempati posisi-posisi di pemerintahan pun orang-orang Papua kerap gagal kendati mereka sudah lulus dari universitas (Gietzelt 1989:71). Konsekuensinya, tingkat partisipasi orang-orang Papua dalam proses pembangunan Papua pada masa Orde Baru terhitung rendah. Dalam bahasa percakapan sehari-hari, orang-orang Papua dibiarkan untuk menjadi penonton.<sup>22</sup>

Menurut Upton (2009:4), migrasi penduduk dari luar Papua telah membatasi kesempatan mendapatkan pendidikan dan pekerjaan di antara orang-orang Papua. Selain jumlah pendatang semakin banyak, akses mereka ke pendidikan dan pekerjaan formal juga lebih baik. Di antara

---

21 Dokumen-dokumen pembangunan dari Repelita I hingga Repelita IV terus menggambarkan orang Papua demikian itu.

22 Wawancara dengan Lukas (nama alias) di Nabire, 17 November 2011 dan dengan Thobias (nama alias) di Nabire 11 Maret 2012. Pandangan ini dikonfirmasi oleh Anastasia (nama alias) dalam percakapan di Jakarta 10 September 2012.



orang-orang asli Papua, kehadiran para pendatang pun menimbulkan rasa tidak enak atau kegelisahan terkait dengan cara-cara kedatangan mereka dan pengalaman menjadi kelompok etnis yang termarginalisasi.<sup>23</sup>

Yang selanjutnya bisa dipastikan adalah bahwa komposisi demografi berubah. Lanskap kultural pun demikian. Orang mulai terbiasa mendengar bahasa-bahasa non melayu-Papua di pasar-pasar. Kemudian muncul kampung-kampung di mana orang-orang dari luar Papua itu membangun koloni. Di Nabire terdapat 16 Satuan Permukiman (SP) dimana para transmigran ditempatkan selain kampung-kampung migran yang tidak disebut sebagai SP seperti Girimulyo dan Bumi Wonorejo. Pendeknya, orang-orang mengenali dengan sangat mudah sebuah lanskap dimana ada suatu yang kultural Papua dan ada yang non-Papua dalam keseharian mereka.

Menyusuri dokumen-dokumen pembangunan, sebagai salah satu sumber informasi, mengantar kita pada keterangan bahwa proses perubahan sosial—ini dapat dianggap sebagai hipotesis yang menunggu untuk diuji—di Papua memiliki relasi yang sangat erat dengan migrasi penduduk dari luar Papua dan pada saat yang sama menyentuh lebih banyak bukan orang Papua, melainkan para migran.

#### **4. Penutup**

Dokumen-dokumen pembangunan, dan begitu juga informasi-informasi di lapangan, memperlihatkan bahwa arah perubahan masa itu adalah untuk membangun sentra ekonomi di Papua. Betul bahwa setelah sekitar 50 tahun di Papua terdapat kota-kota yang ekonominya menggeliat, meski masih bergantung pada komoditas dari luar. Hanya saja perubahan sosial yang dihadirkan dari rangkaian program pembangunan itu, bukan hanya wilayah pinggiran yang menjelma menjadi pusat niaga dan pemerintahan, melainkan juga terbentuk struktur sosial baru dimana orang-orang asli Papua malah menjadi subaltern.

Ketika mengamati pembangunan oleh negara di Papua, kita bisa berkaca pada Li (2007) yang mengangkat bagaimana apa yang ia sebut “the will to improve” ini bekerja. Li bertanya, apa yang membuat ‘trustee’ ini merasa memiliki kuasa untuk memperbaiki kehidupan orang lain. Gagasan kritis Li ini juga membuat kita melek tentang pembangunan pusat-pusat ekonomi di Papua bahwa itu bukan hanya mengubah kampung-kampung kecil menjadi kota atau pusat pemerintahan, melainkan sebuah upaya untuk menghadirkan struktur sosial yang baru di mana orang-orang akan dijejek untuk tunduk dan menata hidup mereka menurut struktur itu.

---

23 Muridan S. Widjojo dkk. (2009). *Papua Road Map, Negotiating the Past, improving the present, and Securing the Future*. Jakarta: LIPI, Yayasan Tifa, Yayasan Obor Indonesia

Kita pahami juga bahwa pembangunan, seperti dipresentasikan oleh pemerintah Indonesia, tampaknya juga membawa kriteria-kriteria yang berfungsi membedakan secara efektif seperti ditunjukkan di atas dengan para migran dan orang lokal, yang lebih maju dan kurang maju, tenaga kerja yang efektif dan yang kurang efektif, pembangun dan yang dibangun. Kriteria itu tidak hilang, melainkan terus bekerja. Terbukti setelah pembangunan di Papua berjalan puluhan tahun pun, pada 2001, ketika otonomi khusus diundangkan, orang-orang Papua masih direpresentasikan sebagai ‘yang kurang maju’ sehingga perlu dibangun. Boleh jadi representasi tentang orang Papua semacam ini masih akan terus direproduksi terkait dengan kepentingan untuk menundukkan orang Papua yang hingga sekarang masih berjuang untuk merdeka dari NKRI.

Reproduksi representasi ‘orang Papua yang kurang maju’ yang tidak berhenti hanya menunjukkan suatu hal yang sangat jelas: bahwa pembangunan apapun, sebesar apa pun “the will to improve” yang dimiliki, dan sebanyak apa pun agen pembangunan yang dilibatkan, hanya akan kembali ke titik awal, yaitu orang Papua tidak semaju kompatrit mereka dari luar Papua.

#### **Daftar Pustaka**

- Alonso, Ana Maria. 1994. “The Politics of Space, Time and Substance: State Formation, Nationalism and Ethnicity” dalam *Annual Review of Anthropology*, Vol 23. pp 379-405
- Anderson, Benedict. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Verso
- Anderson, Benedict. 1999. “Indonesian Nationalism Today and in the Future” dalam *Indonesia* No. 67, pp 1-11
- Bell, Ian, Herb Feith, and Ron Hatley. 1986. “The West Papuan Challenge to Indonesian Authority in Irian Jaya: Old Problems, New Possibilities” dalam *Asian Survey*, Vol. 26, No. 5 (May, 1986), pp. 539-556
- Brow, James. 1988. “In Pursuit of Hegemony: Representations of Authority and Justice in Sri Lankan Village” dalam *American Ethnologist* 15 pp 311-327
- Chauvel, Richard. 2005. *Constructing Papuan Nationalism: Historicity, Ethnicity, and Adaptation*. New York: East West Center
- Cohen, Anthony P (ed). 2000. *Signifying Identities, Anthropological Perspectives on Boundaries and Contested Values*. London dan New York: Routledge.
- Comaroff, John L. 1996. “Ethnicity, Nationalism, and the Politics of Difference in an Age of Revolution” dalam Edwin N. Wilmsen and Patrick McAllister (Eds). *The Politics of Difference, Ethnic Premises in a World of Power*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Coombe, Rosemary J. 1993 “Tactics of Appropriation and the Politics of Recognition in Late Modern Democracies” dalam *Political Theory* 21 (3) pp 411-433

- Elmslie, Jim. 1995. Irian Jaya in The 1990's: Economic Expansion and West Papuan Nationalism. Disertasi di University of Sidney
- Ferguson, James. 1996. The Anti-Politics Machine, "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho. Minneapolis: Univeristy of Minnesota Press
- Geertz, Clifford. 1973. The Interpretation of Cultures. New York: Basic Books
- Giay, Benny. 1995. Zakheus Pakage and His Communities. Indigenous Religius Discourse, Socio-political Resistance, and Ethnohistory of the Me of Irian Jaya. Disertasi. Vrije Universiteit, Amsterdam
- \_\_\_\_\_. 1999. "The Conversion of Weakebo: A Big Man of the Me Community in the 1930s" dalam The Journal of Pacific History, Vol. 34, No. 2, Historical Perspectives on West NewGuinea (Sep., 1999), pp. 181-189
- Gietzelt, Dale. 1985. Indonesia in West Papua: The Dynamics of Indonesianization. Tesis. University of Sidney.
- Gietzelt, Dale. 1989. "The Indonesianization of West Papua" dalam Oceania (Vol 59 No.3) pp201-221
- Gupta, Akhil. 1995. "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State." dalam American Ethnologist, 22 (2) pp 375-402.
- Hale, Charles R. 1997. "Cultural Politics of Identity in Latin America" dalam Annual Review of Anthropology. Vol 26. pp. 567-590
- Jaspan, M.A. 1965. "West Irian: The First Two Years" dalam The Australian Quarterly, Vol. 37, No. 2 (Jun., 1965), pp. 9-21
- Kirksey, Eben. 2002. From Cannibal to Terrorist: State Violence, Indigenous Resistance and Representation in West Papua. Tesis di University of Oxford.
- Li, Tania M. 2007. The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics. Durham dan London: Duke University Press
- Meteray, Bernarda. 2012. Nasionalisme Ganda Orang Papua. Jakarta: Kompas
- Mitchell, Timothy. 2006. "Society, Economy, and the State Effect" dalam Aradhana Sharma and Akhil Gupta (Eds). The Anthropology of the State. Oxford: Blackwell Publishing
- Mote, Octovianus dan Danilyn Rutherford. 2001. "From Irian Jaya to Papua: The Limits of Primordialism in Indonesia's Troubled East" dalam Indonesia No. 72 pp.115-140
- Ngadisah. 2003. Konflik Pembangunan dan Gerakan Sosial Politik di Papua. Yogyakarta: Pustaka Raja
- Roseberry, William. 1996 "Hegemony, Power, and Language of Contention" dalam The Politics of Difference, Ethnic Premises in a World of Power. Edwin N. Wilmsen and Patrick McAllister (Eds). Chicago: The University of Chicago Press.

- Rostow, Walt. 1960. *The Stages of Growth: A Non Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State, How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven and London: Yale University Press
- \_\_\_\_\_. 2009. *The Art of Not Being Governed, An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. New Haven and London: Yale University Press
- Tambiah, Stanley J. 1996. "The Nation-State in Crisis and the Rises of Ethnonationalism" dalam Edwin N. Wilmsen and Patrick McAllister (Eds). *The Politics of Difference, Ethnic Premises in a World of Power*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Tester, Keith. 2004. *The Social Thoughts of Zygmunt Bauman*. New York: Palgrave Macmillan
- Upton, Stuart. 2009. *The Impact of Migration on the People of Papua, Indonesia. A historical demographic analysis*. Disertasi. University of New South Wales.
- van der Kroef, Justus M. 1961. "Nationalism and Politics in West New Guinea" dalam *Pacific Affairs*, Vol 34, No. 1 ,pp. 38-53
- van der Veur, Paul. 1962. "West Irian: A New Era" dalam *Asian Survey*, Vol. 2, No. 8 (Oct., 1962), pp. 1-8
- \_\_\_\_\_. 1963. "West Irian in the Indonesian Fold" dalam *Asian Survey*, Vol. 3, No. 7 (Jul., 1963), pp. 332-337
- \_\_\_\_\_. 1963. "Political Awakening in West New Guinea" dalam *Pacific Affairs*, Vol. 36, No. 1 pp. 54-73
- Widjojo, Muridan S (ed). 2009. *Papua Road Map, Negotiating the Past, improving the present, and Securing the Future*. Jakarta: LIPI, Yayasan Tifa, Yayasan Obor Indonesia
- Badan Pusat Statistik Nabire dan Bappeda Nabire. 2009. *Karakteristik Penduduk Kabupaten Nabire, Hasil Pendataan Berbasis Kampung 2008*.

### **Sumber dari Internet**

- "Demographic transition in West Papua and claims of genocide."  
[http://sydney.edu.au/arts/peace\\_conflict/docs/Papua\\_Desk\\_wp\\_and\\_demographics.pdf](http://sydney.edu.au/arts/peace_conflict/docs/Papua_Desk_wp_and_demographics.pdf) diakses pada 9 Desember 2012
- Elmslie, Jim. 2010. *West Papuan Demographic Transition and the 2010 Indonesian Census: "Slow Motion Genocide" or not?* (CPACS Working Paper No. 11/1 September 2010) di  
[http://sydney.edu.au/arts/peace\\_conflict/docs/working\\_papers/West\\_Papuan\\_Demographics\\_in\\_2010\\_Census.pdf](http://sydney.edu.au/arts/peace_conflict/docs/working_papers/West_Papuan_Demographics_in_2010_Census.pdf) diakses pada 9 Desember 2012
- <http://www.papuaweb.org/gb/peta/sejarah/index.html> diakses pada 18 Oktober 2012

<http://www.swarapapua.com/index.php/business/tokoh-pemerintah/bupati/77-karel-gobay-perintis-lapangan-terbang-nabire>. diakses pada 5 September 2012

<http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F1022/Menunggu%20Realisasi%20Pembangunan%20Jalan.htm> 7 September 2012

<http://www.bappenas.go.id/node/42/1702/repelita-ii-tahun-197475---197879/> diakses 6 September 2012.

<http://www.bappenas.go.id/node/42/1701/repelita-i-tahun-196970---197374/> diakses pada 6 September 2012

[www.bappenas.go.id/get-file-server/node/7166/](http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/7166/) diakses pada 6 September 2012.

<http://www.bappenas.go.id/node/42/1703/repelita-iii-tahun-197980---198384/> pada 7 September 2012

<http://www.bappenas.go.id/node/42/1703/repelita-iii-tahun-197980---198384/> pada 7 September 2012

<http://www.bappenas.go.id/node/42/1704/repelita-iv-tahun-198485---198889/> diakses pada 7 September 2012.

<http://www.bappenas.go.id/node/42/1704/repelita-iv-tahun-198485---198889/> diakses pada 7 September 2012.