

LAPORAN AKHIR

**KAJIAN RESOLUSI PERMASALAHAN PAPUA DARI ASPEK POLITIK,
HUKUM DAN PEMERINTAHAN**

Kerjasama:

**DEPARTEMEN DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA**



**PROGRAM S2 POLITIK LOKAL
DAN OTONOMI DAERAH UGM**

**Yogyakarta
2003**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Latar belakang historis ketegangan antara pemerintah pusat dengan Papua sebenarnya sudah berlangsung sejak lama. Saat pemerintahan Orde Baru berkuasa, isu tentang ketimpangan pembangunan di Papua pada khususnya, dan wilayah Indonesia Timur pada umumnya, telah muncul ke permukaan. Saat itu pemerintah pusat dianggap telah menganaktirikan pembangunan di Papua dan hanya menjadikannya sebagai “sapi perahan“ bagi pemerintah pusat. Kondisi ini kemudian melahirkan realitas yang sangat ironis, dimana Papua dengan kekayaan alamnya yang sangat berlimpah, ternyata justru mempunyai tingkat kemiskinan yang relatif tinggi jika dibandingkan dengan daerah-daerah yang lain. Tidak mengherankan jika pada perkembangannya muncul tuntutan dari masyarakat Papua terhadap ketidakadilan ini. Salah satu tuntutan yang paling ekstrim adalah keinginan untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti yang telah lama diperjuangkan oleh Organisasi Papua Merdeka (OPM).

Pasca pemerintahan Orde Baru, sejalan dengan meningkatnya tuntutan otonomi daerah dan liberalisasi politik, gagasan OPM memperoleh dukungan yang semakin meluas. Hal ini terlihat dari peringatan Hari Kemerdekaan Papua 1 Desember, yang memperoleh simpati tidak saja oleh masyarakat Papua, namun juga pada kalangan aktifis internasional. Apalagi pada saat yang bersamaan, terjadi penguatan dalam rangka penyelesaian kasus Aceh yang semakin memberikan energi lebih besar bagi tuntutan yang sama atas Papua.

Sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat Papua ini, maka pemerintah pusat pasca Orde Baru kemudian meresponnya dengan mengeluarkan beberapa kebijakan. Beberapa diantaranya adalah kebijakan yang berdimensi desentralisasi dan otonomi daerah seperti yang tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Berbagai perbedaan signifikan berkaitan dengan kewenangan daerah terdapat dalam kedua undang-undang ini jika dibandingkan dengan UU No. No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Dengan dua undang-undang yang baru ini, maka

pelaksanaan otonomi di tingkatan daerah lebih serius, wewenang daerah untuk menangani urusannya sendiri juga semakin lebih banyak dan perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah dibagi secara lebih adil. Dengan demikian UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. Tahun 25 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah diharapkan akan dapat menjawab tuntutan kemerdekaan Papua yang semakin mendapat dukungan luas. Dengan kata lain, kedua kebijakan ini diharapkan akan dapat meningkatkan dukungan Papua kepada pemerintah pusat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Walaupun undang-undang ini telah memberikan otonomi yang luas kepada daerah untuk meningkatkan dukungan kepada pemerintah pusat, dalam perkembangannya, kedua undang-undang ini tetap saja tidak cukup untuk menjawab tuntutan kemerdekaan Papua. Bahkan dalam perkembangannya, kedua undang-undang ini justru memberikan ruang yang lebih besar bagi menguatnya gagasan Papua Merdeka. Atas “kegagalan” kedua undang-undang ini bagi peningkatan dukungan kepada Pemerintah Pusat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pemerintah pusat kemudian mengeluarkan kebijakan-kebijakan lainnya yang sifatnya lebih spesifik.

Beberapa kebijakan yang lebih spesifik tersebut diantaranya adalah *pertama*, dikeluarkannya UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pemekaran Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, dimana dengan undang-undang tersebut, Provinsi Papua akan dimekarkan menjadi beberapa provinsi. Gagasan pemekaran wilayah ini sendiri sebenarnya sudah muncul sejak pemerintahan Orde Baru berkuasa. Lagi-lagi kebijakan ini tidak mudah mendatangkan dukungan bagi pemerintah pusat karena kebijakan ini justru memunculkan respon yang kontradiktif di masyarakat. Di satu sisi gagasan pemekaran wilayah ini ditolak karena dipahami sebagai upaya pemerintah pusat untuk menjalankan politik *divide et impera*, memberikan alasan bagi meluasnya peranan militer di Papua, dan sebagai sarana untuk memfasilitasi kehadiran para birokrat yang berasal dari luar Papua. Sedang pada sisi yang lain, kebijakan ini dijadikan sarana untuk mengkonsolidasi kepentingan politik elit Papua yang tidak masuk dalam sistem pemerintahan di Papua sekarang ini sehingga memfasilitasi terjadinya pertarungan politik

antar elit dan kelompok suku. Dengan demikian, kebijakan ini dalam perkembangannya tidak mendapat dukungan masyarakat yang luas.

Kedua, lahirnya kebijakan untuk mengizinkan pengibaran bendera Bintang Kejora, pemberian ijin dan dukungan dana terhadap Konggres Rakyat Papua, serta perubahan nama Provinsi “Irian Jaya” menjadi Provinsi “Papua” oleh Presiden Abdurahman Wahid. Sama dengan kebijakan yang lalu, kebijakan-kebijakan ini pada awalnya dimaksudkan untuk menarik simpati terhadap pemerintah pusat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun dalam perkembangannya, realitas yang ada justru menunjukkan bahwa bukan saja kebijakan tersebut gagal untuk menarik dukungan terhadap pemerintah pusat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, namun juga kebijakan-kebijakan ini digunakan untuk memobilisasi dan mengkonsolidasi elemen-elemen yang mendukung kemerdekaan Papua.

Ketiga, dilaksanakannya *Crash Program* di Papua dimana dialokasikan dana sebesar Rp 28 Milyar untuk tiap-tiap kabupaten di Provinsi Papua selama 4 bulan (dari Agustus - Desember 2001). Dalam perspektif pemerintah pusat, kebijakan ini dikonsentrasikan untuk memenuhi kewajiban negara dalam pelayanan publik minimum dan pengembangan infrastruktur yang memang sangat tertinggal di Papua. Tetapi dalam implementasi di tingkat lokal, kebijakan ini menjadi arena konsolidasi *clientelism* dan korupsi di lingkungan elit lokal yang menyebabkan program ini gagal dalam mengkonsolidasikan dukungan bagi pemerintah pusat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Puncak dari kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat untuk merespon tuntutan masyarakat Papua adalah UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Kebijakan ini memberlakukan prinsip desentralisasi asimetris yang memberikan kewenangan politik, ekonomi dan kultural yang jauh lebih besar kepada Papua dibandingkan daerah lain ataupun masa sebelumnya. Hal ini terlihat dari diakuinya eksistensi dari elit-elit lokal Papua yang terlembaga dalam Majelis Rakyat Papua (MRP), eksistensi struktur pemerintahan lokal Papua, eksistensi masyarakat adat, hukum adat, dan lain-lain. Sampai saat ini, belum terlihat apakah UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua akan sama nasibnya dengan kebijakan-kebijakan yang telah lalu, yaitu gagal melahirkan dukungan bagi pemerintah pusat dalam kerangka

Negara Kesatuan Republik Indonesia atau justru memfasilitasi meluasnya dukungan bagi kemerdekaan Papua.

Walaupun kebijakan ini cukup mendevolusikan kewenangan yang cukup signifikan kepada Papua, namun sama dengan kebijakan-kebijakan yang lalu, sebenarnya kebijakan ini dapat dimanfaatkan untuk perluasan dukungan tidak saja oleh pemerintah nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, namun juga oleh pendukung kemerdekaan Papua. Kebijakan ini merupakan posisi tengah yang memberikan peluang yg sama kepada masing-masing kutub yaitu pemerintah pusat dan pendukung Papua merdeka. Bagi Pemerintah Pusat, kebijakan ini memberikan peluang untuk kembali membangun dukungan masyarakat Papua terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun bagi pendukung Papua merdeka, kebijakan ini juga bisa memberikan ruang gerak yang semakin besar utk membangun peluang untuk merdeka. Dengan demikian, kebijakan ini harus dimaknai sebagai masa perpanjangan waktu yang dapat dimanfaatkan oleh masing-masing aktor.

Dari uraian di atas terlihat bagaimana kebijakan-kebijakan yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah pusat ternyata tidak banyak menghasilkan dukungan dari masyarakat Papua terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, bahkan tidak saja gagal merespon tuntutan masyarakat Papua, namun justru menjadi instrumen konsolidasi bagi elemen-elemen pendukung Papua Merdeka. Dalam kerangka itulah maka penting untuk menganalisa dimensi-dimensi yang terkait dengan kebijakan dari pemerintah pusat untuk merespon tuntutan masyarakat Papua.

B. Fokus Kajian

Berdasarkan latar belakang di atas, studi ini memfokuskan pada upaya untuk menjawab permasalahan inti berikut ini:

Upaya apakah yang perlu dilakukan oleh pemerintah pusat dalam meningkatkan kinerjanya untuk membangun dukungan dari masyarakat Papua?

Pertanyaan inti ini dapat dijabarkan ke dalam beberapa sub pertanyaan berikut ini:

1. Permasalahan substantif apakah yang melatar belakangi ketegangan yang terus berlanjut antara Papua dan Pusat?
2. Bagaimanakah jenis dan karakter kebijakan-kebijakan pemerintah pusat yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat untuk menanggapi permasalahan di atas?
3. Bagaimanakah kapasitas implementasi kebijakan-kebijakan tersebut di Papua?
4. Bagaimanakah respon masyarakat terhadap kinerja implementasi kebijakan tersebut? Apa implikasi respon masyarakat ini terhadap permasalahan ketegangan antara Pusat dan Papua?
5. Upaya apakah yang perlu dilakukan oleh pemerintah pusat merespon permasalahan di atas?

Dari elaborasi terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut diharapkan akan dapat dihasilkan pemahaman yang lebih mendasar tentang permasalahan di atas dan dirumuskan beberapa rekomendasi kebijakan.

C. Kerangka Analisis

Dalam rangka menjawab permasalahan di atas, langkah-langkah analisis dalam studi ini adalah:

1. Analisis permasalahan yang dimaksudkan untuk mengidentifikasi permasalahan substantif atau akar permasalahan yang terjadi Papua. Permasalahan-permasalahan mendasar tersebut antara lain berupa terjadinya pelanggaran HAM dan ketegangan antara masyarakat Papua dengan Pusat, keterbelakangan ekonomi yang dialami oleh masyarakat Papua kemudian ketegangan otoritas yang terjadi antara negara dan adat, kemudian munculnya tuntutan kemerdekaan atas Papua.
2. Elaborasi terhadap kebijakan pemerintah pusat dalam merespon permasalahan di atas. Analisis ini dimaksudkan untuk menemukan karakter dasar kebijakan pemerintah pusat dan beberapa kekuatan dan kelemahan yang melekat di dalamnya. Berkaitan dengan hal tersebut, permasalahan krusial yang terjadi saat ini menyangkut problema inkohistensi yuridis, konsistensi dan komunikasi politik, serta kelambanan dan keraguan implementasi kebijakan yang diterapkan di Papua.

3. Analisis terhadap kapasitas instrumentasi implementasi kebijakan pemerintah pusat di Papua. Analisis ini dimaksudkan untuk melihat sejauhmana kebijakan yang ada mampu untuk diimplementasikan dan kendala-kendala apa yang dihadapi pemerintah. Sejauh ini kendala implementasi kebijakan di Papua berkembang disepuluh pemerintahan yang insensitif terhadap konteks politik dan kultur masyarakat Papua, kemandulan kapasitas negara untuk mendukung pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan, serta munculnya dominasi masyarakat adat di dalam infrastruktur sosial.
4. Respon masyarakat Papua terhadap kebijakan pemerintah dan kelemahan-kelemahan dalam implementasinya. Analisis pada level masyarakat ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi pemaknaan dan siasat masyarakat dalam merespon implementasi kebijakan yang ada. Dari elaborasi ini akan ditemukan hal-hal yang perlu direspon oleh pemerintah dan peluang-peluang yang ada untuk keperluan ini.
5. Dari proses analisis ini akan berhasil dirumuskan rekomendasi tentang hal-hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah untuk mengefektifkan pelaksanaan pemerintahan di Papua dalam konteks perkembangan sosial politik dan hukum yang ada sekarang ini.

D. Metode Penelitian

1. Jenis Kajian

Penelitian ini dilakukan dengan merujuk pada kajian politis dan hukum yang didasarkan pada studi literatur dan analisis teoritis yang sesuai dengan topik penelitian, adapun aplikasinya akan menggunakan metode *evaluasi* yang bersifat *deskriptif-kualitatif*, selanjutnya kajian dalam penelitian ini juga memanfaatkan berbagai sumber data yang tersedia.

2. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

Sumber data yang dapat digunakan dalam kajian tersebut adalah berbagai laporan penelitian dan kajian ilmiah, naskah aturan perundangan yang berlaku, dan berbagai buku teks yang relevan dengan topik penelitian. Dengan demikian teknik pengumpulan data yang dipakai merujuk pada teknik dokumentasi dan analisis isi. Disisi lain penelitian ini memperoleh sumber data dari pihak-pihak yang dianggap berkepentingan dengan topik, baik para pengambil keputusan (*decision maker*) dan pelaksana (*executor*) maupun penerima kebijakan yakni masyarakat Papua itu sendiri. Tentu saja mereka pasti mempunyai segudang cerita pengalaman dan, bahkan suka duka sebelum dan sesudah dirumuskannya kebijakan otonomi daerah, untuk menggali secara lebih mendalam permasalahan yang muncul seiring dengan topik penelitian di atas maka diperlukan sebuah pendekatan yang rigid terhadap responden, untuk itu digunakan *Focus Group Discussion* (FGD), yang didukung oleh wawancara yang mendalam, *in depth interview*, dengan para responden yang telah ditentukan terlebih dahulu.

3. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Data yang diperoleh dari berbagai sumber yang diperoleh dengan berbagai teknik pengumpulan data di atas, kemudian dilakukan *crosschek* (triangulasi) sebelum diolah. Dengan kata lain sebelum diklasifikasikan dan disusun secara sistematis, data tersebut di cek terlebih dahulu kualitas dan kebenarannya. Data akan diolah secara kualitatif-naratif ini dibuat berdasarkan analisis isi (*content analysis*) mengenai isi kebijakan, Analisis proses (*process analysis*) memuat proses, aktor, tujuan dan semangat pembuatan kebijakan secara politis dan hukum mengenai bentuk-bentuk kelemahan dan keterkaitan serta implikasi-implikasi yang muncul sebagai dampak kebijakan yang ada. Keabsahan dan kapasitas kajian dalam penelitian ini selanjutnya disajikan dalam bentuk analisis hasil subjektif dan objektif yang berisi respon masyarakat terhadap kebijakan yang ada dan tujuan dari kebijakan itu sendiri.

4. Lokasi Penelitian

Daerah Penelitian ini di Provinsi Papua dan Provinsi DKI Jakarta. Unit analisisnya adalah beberapa kebijakan dalam bidang Politik, Adat, Sumber Daya Manusia, Sumber Daya Alam dan Sosial yang terkait dengan Provinsi Papua. Sedangkan untuk penelitian di DKI Jakarta, beberapa kebijakan dari beberapa lembaga-lembaga pemerintah.

5. Cakupan Kegiatan

- a. Studi Literatur yang terkait dengan topik penelitian.

Kegiatan ini ditujukan untuk mencari berbagai informasi kepustakaan tentang model dan teori serta kasus-kasus yang terjadi. Selanjutnya, kegiatan ini sangat bermanfaat untuk mengidentifikasi permasalahan yang ada.

- b. Kegiatan Evaluatif (Retrospektif) terhadap kelemahan kebijakan yang sekarang dilaksanakan.

Dalam kegiatan ini akan dievaluasi secara mendalam kelemahan-kelemahan teoritis, metodologis dan proses pelaksanaan kebijakan yang berjalan saat ini.

- c. Kegiatan Evaluatif (prospektif) terhadap tuntutan masyarakat dan kebijakan otonomi khusus.

Kegiatan ini ditujukan untuk membahas berbagai tuntutan masyarakat dalam kaitannya dengan otonomi khusus yang diberikan kepada daerah-daerah tertentu salah satunya Papua.

- d. Kegiatan Menyusun Rekomendasi.

Di dalam kegiatan ini akan dikompilasikan berbagai hasil temuan yang ada dalam kegiatan terdahulu untuk menyusun hasil penelitian secara lengkap sesuai dengan bidang kajian yang telah ditentukan, tentu saja dengan memperhatikan kaidah-kaidah akademis yang melandasi studi ini.

BAB II

KOMPLEKSITAS PERMASALAHAN

Dari perspektif pemerintahan, permasalahan yang saat ini muncul ke permukaan menyangkut Papua adalah menguatnya aspirasi dari sebagian masyarakat Papua untuk merdeka. Aspirasi merdeka tersebut saat ini tidak hanya bergerak di wilayah wacana saja namun sudah mewujud ke dalam tuntutan riil. Pasca kejatuhan rejim Suharto tahun 1998, tuntutan merdeka sangat gencar disuarakan oleh organisasi-organisasi kemasyarakatan Papua dan dengan terbuka disampaikan kepada pejabat di Jakarta. Sebagai contoh yang dilakukan perwakilan Forum Komunikasi Generasi Muda Irian Jaya, Aliansi Muslim Irian Jaya, dan Komite Pemuda Pro Hak-Hak Rakyat Papua yang tergabung dalam Komunike Solidaritas Rakyat Irian (KSRI) yang menuntut kemerdekaan Papua Barat dikembalikan dan keluar dari negara kesatuan RI. Dengan kemerdekaan itu, rakyat Papua Barat akan berusaha membangun masa depannya berdasarkan kemampuan sendiri dengan dukungan potensi sumber daya alam daerah Papua Barat. Tuntutan tersebut disampaikan KSRI yang dipimpin oleh Hengky H Yokhu kepada anggota Komisi I DPR, yang diwakili Ketua Komisi I DPR Aisyah Aminy.¹

Pemerintah pusat sendiri, sangat menyadari adanya penguatan aspirasi merdeka seperti yang disebutkan di atas. Hal ini diungkapkan oleh Menkopolkam pada masa pemerintahan presiden Abdurahman Wahid, Surjadi Soedirdja, yang menyatakan bahwa kegiatan Organisasi Papua Merdeka (OPM) memasuki tahun 2000 cenderung mengalami peningkatan yang cukup signifikan ditandai dengan kegiatan OPM yang telah membentuk satgas Papua di seluruh Irian Jaya. Kekuatan mereka saat ini mencapai mencapai 15.000 orang.²

Selain itu persoalan yang saat ini semakin meruncing adalah munculnya konflik horizontal di masyarakat dalam menyikapi munculnya kebijakan pemerintah pusat yang mengatur mengenai Papua yakni UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pemekaran Provinsi dan

¹ Kompas, 20 Juli 1999. Dalam berita Masyarakat Irian Menuntut Merdeka.

² Kompas, 23 Februari 2000. Dalam berita Kegiatan OPM Cenderung Meningkat.

UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua. Di masyarakat muncul kelompok yang mendukung pemekaran provinsi, sedangkan di sisi lain ada juga kelompok masyarakat yang lebih condong untuk mendukung pelaksanaan kebijakan otonomi khusus Papua. Tidak jarang konflik yang terjadi di lapangan memakan korban jiwa di pihak masyarakat, seperti bentrokan massa yang terjadi pada saat pendeklarasian provinsi Irian Jaya Tengah. Bentrokan massa yang berlangsung selama tiga hari berturut-turut, antara pendukung dan penentang pemekaran, mengakibatkan dua orang tewas.³ Namun permasalahan yang terjadi di Papua jauh lebih kompleks dari sekedar hal yang disebutkan di atas. Bab ini akan mengupas lebih dalam mengenai problem substantif menyangkut kompleksitas permasalahan yang saat ini melingkupi dinamika perjalanan integrasi Papua ke dalam NKRI antara lain mengenai pelanggaran HAM dan ketegangan antara masyarakat Papua dengan Pusat, keterbelakangan ekonomi yang dialami oleh masyarakat Papua kemudian ketegangan otoritas yang terjadi antara negara dan adat, kemudian munculnya tuntutan kemerdekaan. Berikut ini akan dipaparkan lebih jauh mengenai kompleksitas permasalahan tersebut.

Pelanggaran HAM dan Ketegangan antara Masyarakat Papua dengan Pusat

Pelanggaran HAM yang terjadi di tanah Papua disinyalir dilakukan dengan sistematis dan telah berlangsung terus menerus. Berdasarkan data yang dimiliki oleh Lembaga Studi dan Advokasi HAM (Elsham) Papua, selama tahun 2000 hingga November 2002, terjadi 136 kasus pembunuhan dan 838 kasus penahanan disertai penganiayaan dan penahanan sewenang-wenang terhadap warga sipil oleh aparat TNI dan kepolisian. Para pelaku pelanggaran hak asasi manusia (HAM) tersebut tidak pernah dibawa ke pengadilan.⁴

³ Kompas, 26 Agustus 2003. Dalam tajuk rencana Perhatikanlah Aspirasi Masyarakat Papua.

⁴ Kompas, 11 Desember 2002. Dalam berita Daerah Sekilas; Jayapura.

Kasus terakhir yang paling menonjol adalah kematian Theys Eluay, Ketua Presidium Dewan Papua (PDP), pada tahun 2001 dimana Komisi Orang Hilang dan Korban Kekerasan (Kontras) mencurigai adanya keterkaitan antara terbunuhnya Theys Eluay dengan keberadaan “Dokumen 9 Juni 2000” yang dikeluarkan oleh Ditjen Kesbang Linmas Depdagri. Kontras mengatakan bahwa peristiwa penculikan dan pembunuhan Theys Eluay erat kaitannya dengan pembunuhan politik berkaitan dengan aktivitasnya dalam PDP, bukan tindakan kriminal atau pembunuhan biasa. Tuduhan Kontras ini kemudian dibantah oleh Ermaya Suradinata yang saat kematian Theys Eluay menjabat sebagai Ditjen Kesbang Linmas Depdagri dan saat ini menjadi Gubernur Lemhanas.⁵

Kasus pelanggaran HAM berat lainnya, berdasarkan Laporan Pelatihan Monitoring dan Advokasi HAM IV Regio Papua oleh Insist Yogyakarta, terjadi di Abepura pada tahun 2000, menyangkut kasus pembunuhan terhadap warga sipil yang dilakukan oleh aparat keamanan dari unsur Brimob. Peristiwa itu diindikasikan terjadi sebagai aksi balasan yang dilakukan oleh aparat menyusul terbunuhnya sejumlah aparat keamanan di Abepura. Tercatat, dalam kasus ini, setidaknya 3 warga sipil terbunuh, dan sisanya sekitar 101 warga mengalami penyiksaan. Komnas HAM kemudian berupaya untuk melakukan penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran berat HAM dalam peristiwa tersebut, meskipun hingga 7 bulan sejak berkas kasus tersebut disampaikan ke Kejaksaan Agung belum ada penjelasan resmi yang disampaikan oleh pihak Kejaksaan Agung berkaitan dengan penyelidikan kasus Abepura.⁶ Padahal berdasarkan pasal 22 UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, jangka waktu penyidikan dibatasi hanya 8 bulan, ini artinya hanya tersisa satu bulan lagi. Hal itu kemudian dilihat oleh banyak pihak sebagai ketidakseriusan pemerintah dalam menyelesaikan persoalan pelanggaran HAM di Papua.

Pemerintah tidak hanya terkesan tidak serius namun juga lambat dalam merespon sebuah kasus pelanggaran HAM. Seperti yang dilansir oleh media massa mengenai kasus penangkapan dan *sweeping* terhadap penduduk yang diduga sebagai anggota OPM oleh aparat kepolisian pada Juni 2001 di kecamatan Wasior kabupaten Manokwari, telah menyebabkan 6 orang warga sipil tewas dan pengungsian di sejumlah kampung di

⁵ Sem Karoba, Hanz L Gebze dkk, *Papua Menggugat*, AMP Internasional-Galang Press, Yogyakarta, 2002.

⁶ Kompas, 25 Maret 2002. Dalam berita Nasib Pengadilan HAM Abepura Diujung Tanduk.

kecamatan Wasior. Tindakan penangkapan oleh aparat tersebut sebenarnya ditujukan untuk mencari anggota OPM yang diduga melakukan pembunuhan terhadap 5 anggota Brimob beberapa hari sebelumnya. Meski Komnas HAM sudah diminta untuk melakukan penyelidikan mengenai kasus ini jauh-jauh hari, namun sebuah tim investigasi dari Jakarta baru dikirimkan pada bulan September 2003. Hal ini tentu saja sangat menimbulkan kekecewaan masyarakat, terutama dari kalangan LSM, mengenai keterlambatan respon dari pemerintah dalam menyikapi kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Papua.⁷

Kasus pelanggaran HAM yang terjadi pun diperparah dengan ketiadaan upaya penyelesaian secara mendasar yang dilakukan oleh pemerintah. Salah satu kasus yang dapat menjadi contoh adalah kasus di Mapnduma pada Januari 1996. Kasus pemerkosaan terhadap istri seorang kepala suku di kampung Ilama oleh anggota tentara dari kesatuan 753 Nabire hanya diselesaikan dengan ganti rugi terhadap korban berupa 150 kg beras dan 1 kardus Supermi sebagai dendanya. Kemudian terhadap pelaku, hanya dijanjikan akan dipecat dari dinas militer, akan tetapi tindak lanjutnya secara hukum tidak ada.⁸ Dari kasus itu cukup menggambarkan betapa pelanggaran HAM di Papua tidak pernah mendapatkan penyelesaian yang mendasar dan serius.

Bertumpuknya kasus demi kasus pelanggaran HAM di Papua tanpa disertai upaya komprehensif oleh negara untuk menyelesaikannya menimbulkan dampak traumatik bagi masyarakat Papua disamping semakin menambah ketegangan hubungan antara masyarakat Papua dengan Pusat. Efek dari ketegangan tersebut setidaknya berdampak pada menurunnya kepercayaan masyarakat Papua dalam menyikapi solusi penyelesaian permasalahan Papua yang disodorkan negara.

Keterbelakangan Ekonomi

Di sektor ekonomi masyarakat Papua mengalami keterbelakangan yang cukup menyedihkan. Ironis memang, sebagai salah satu provinsi kaya di Indonesia yang ikut memberikan sumbangan yang besar bagi pendanaan pembangunan nasional, selain

⁷ Wawancara dengan Uri Arumbino (Anggota tim advokasi kasus Wasior dari Lembaga Penelitian Pengkajian dan Pengembangan bantuan Hukum (LP3BH) Manokwari)

⁸ Laporan Pelatihan Monitoring dan Advokasi HAM IV Insist Yogyakarta 2001.

provinsi Nanggro Aceh Darussalam, Riau dan Kalimantan Timur, penduduk Papua tergolong paling miskin di Indonesia. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan oleh Prof. Mubyarto dan Haryono pada tahun 1996, menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di Papua tergolong tinggi mencapai 21,2%.⁹ Nampaknya kontribusi yang telah diberikan oleh provinsi Papua kepada pembangunan nasional belum memberikan dampak yang signifikan terhadap pembangunan di wilayah itu sendiri. Berdasarkan data statistik tahun 2002 menunjukkan bahwa 1.565.571 dari 2.233.530 jiwa penduduk Papua masuk dalam kategori miskin. Mereka rata-rata adalah petani dengan pendapatan per kapitanya hanya Rp 2 juta per tahun atau Rp 166.000 perbulan.¹⁰

Penambangan biji besi, emas, tembaga yang dilakukan oleh PT Freeport Indonesia sejak ditandatanganinya kontrak karya pada 7 April 1967 dan kegiatan penambangan yang dimulai tahun 1972 hingga saat ini, menunjukkan perusahaan itu mengolah dan memproduksi sekitar 16.000 ton biji besi per hari.¹¹ Jika angka-angka tersebut dikonversi ke dalam rupiah, berapa trilyun rupiah pendapatan yang telah disumbangkan kepada pemerintah pusat. Pada kenyataannya, hasil penambangan Freeport hanya memberikan manfaat yang kecil bagi penduduk di sekitarnya. Sebaliknya, kegiatan penambangan yang dilakukan secara masif tersebut di keluhkan oleh masyarakat karena telah menimbulkan dampak kerusakan lingkungan di sekitar areal penambangan.¹²

Berdasarkan indikator pembangunan di provinsi Papua yang diterbitkan oleh Pusat Studi Kependudukan Universitas Cenderawasih tahun 2001 menunjukkan 74,3 % penduduk hidup di daerah terisolir karena minimnya akses ke pusat-pusat pelayanan sosial, ekonomi dan pemerintahan, sedangkan 80 % keluarga masih hidup dalam kondisi keterbelakangan dalam pertanian, ekonomi, pendidikan dan kesehatan serta penguasaan IPTEK. Di sektor pendidikan rata-rata sekolah penduduk baru mencapai 5,5 tahun, sedangkan jumlah penduduk yang belum pernah/tidak tamat sekolah sebanyak 49,67%; tamat SD hanya 21,64%; tamat SMU sebanyak 10,06% dan tamat Universitas hanya 1,91%.

⁹ Kompas, 9 April 1998. Dalam artikel Kemiskinan di Irian Jaya.

¹⁰ Kompas, 23 Februari 2003. Dalam artikel Papua Hitam Nasibmu.

¹¹ Yorrays Th Raweyai, *Mengapa Papua Ingin Merdeka*, 2002.

¹² Kompas, 24 Januari 2000. Dalam berita Kilasan Ekonomi; Freeport Terus Disoroti.

Disamping itu kondisi di lapangan menunjukkan bahwa masyarakat lokal Papua tersisih dalam usaha pemberdayaan ekonomi rakyat. Pada usaha-usaha sektor riil, baik formal maupun informal, lebih banyak dikuasai oleh masyarakat pendatang. Sebagai contoh di sektor perdagangan yang terdapat di pasar, masyarakat asli Papua kalah bersaing dengan pendatang dari Buton, Bugis dan Makassar.¹³ Berdasarkan data Program Pengembangan Kecamatan (PPK) Papua, sebuah program penanggulangan kemiskinan yang didanai oleh Bank Dunia, dari 3.189 unit usaha industri kecil dan menengah di Papua, sekitar 95 persen dikelola oleh warga pendatang.¹⁴

Dari uraian di atas tidak mengherankan jika hasil penelitian yang dilakukan oleh Yayasan Penguatan Partisipasi Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Sipil Indonesia (YAPPIKA) pada tahun 2001 menunjukkan bahwa kategori ekonomi menempati urutan pertama dalam daftar tuntutan kebutuhan masyarakat asli Papua yang harus segera diperbaiki, menyusul kemudian berturut-turut sektor pendidikan, keamanan dan HAM, kesempatan dan pengakuan terhadap adat, dan yang terakhir perbaikan sarana dan prasarana lingkungan hidup.¹⁵

Ketegangan Otoritas Antara Negara dan Adat

Adat merupakan suatu sistem yang dianggap paling utama bagi masyarakat Papua. Dewan adat melalui sistem terkecilnya, yaitu Ondo Afi merupakan jalur yang memiliki kedekatan paling erat dengan masyarakat, disamping lembaga gereja. Permasalahan muncul ketika adat yang memiliki pengaruh kuat di masyarakat memiliki cara pandang dan pemahaman yang berbeda terhadap regulasi dan kebijakan yang dihasilkan pemerintah. Otonomi khusus Papua awalnya dianggap sebagai sebuah kebijakan hasil *win-win solution* yang cukup menampung aspirasi daerah. Pada saat proses awal pelaksanaan otonomi khusus ini dilakukan, birokrasi daerah terbentur pada

¹³ Lili Hasanudin (ed.), *Suara dari Papua: Identifikasi Kebutuhan Masyarakat Papua Asli*, Yayasan Penguatan Partisipasi Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Sipil Indonesia (YAPPIKA). 2001

¹⁴ Yorrys Th Raweyai, *Mengapa Papua Ingin Merdeka*. 2002.

¹⁵ Lili Hasanudin (ed.), *Suara dari Papua: Identifikasi Kebutuhan Masyarakat Papua Asli*, Yayasan Penguatan Partisipasi Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Sipil Indonesia (YAPPIKA). 2001

permasalahan belum adanya peraturan untuk menyediakan instrumen dasar dari pelaksanaan otonomi khusus seperti keberadaan Majelis Rakyat Papua (MRP). Kekosongan dari instrumentasi kebijakan inilah yang kemudian diisi dengan semakin menguatnya otoritas adat.

Ketimpangan yang terjadi pada level kebijakan ini semakin dimaknai oleh masyarakat bawah sebagai bentuk ketidakseriusan dari pemerintah dalam penyelesaian permasalahan yang ada di tanah Papua. Masyarakat adat yang merasa telah kehabisan pengharapan terhadap berbagai permasalahan yang selama ini membebani mereka, melakukan bermacam tindakan sepihak sebagai bentuk pemahaman dan penyikapan terhadap permasalahan ini. Salah satu contohnya adalah dengan maraknya kegiatan *palang-memalang* gedung maupun fasilitas publik lainnya dengan menggunakan alasan adat dan permasalahan hak ulayat.¹⁶ Dari kasus di atas, masyarakat adat menunjukkan tanda-tanda berkembang menjadi sebuah otoritas yang semakin menguat dihadapan negara. Hal yang demikian dipicu karena semakin melemahnya sentralisasi negara sejak lengsernya Soeharto dari puncak kekuasaan pada tahun 1998 ditambah dengan terbitnya undang-undang desentralisasi pemerintahan daerah pada tahun 1999.

Ketegangan antara negara dan masyarakat adat Papua di level otoritas saat ini semakin memuncak mengingat di masa lalu pemerintah cenderung tidak memberikan ruang bagi masyarakat adat untuk berperan dalam pengelolaan kekayaan Papua. Pengelolaan sumber daya yang terdapat di wilayah tanah ulayat milik masyarakat adat oleh negara sama sekali tidak mengakomodasi kepentingan mereka. Negara, di masa lalu, secara

¹⁶ Wawancara dengan Decky Asmuruf (Sekda Provinsi Papua) menyatakan bahwa masyarakat adat memaknai otonomi khusus sebagai wadah penguatan adat. Wacana ini tidak diperkuat dengan pemahaman substansial dari konsep otonomi khusus sendiri, sehingga menyebabkan ketimpangan dalam pemaknaan. Masyarakat adat yang merasakan hak ulayat adat mereka selama ini tertindas, melakukan banyak tindakan sepihak untuk “ikut” merasakan otonomi khusus, terlebih dengan adanya dana yang besar. Masyarakat dengan mengatasnamakan adat, mengklaim atas hak mereka terhadap beberapa instansi yang mendirikan bangunan di atas tanah adat. Dengan alasan bahwa pemerintah/instansi tersebut belum membayar ganti rugi atas penggunaan tanah adat, mereka melakukan pemalangan untuk mendapat ganti rugi tersebut. Salah satu contoh adalah ketika Kantor Telkom Provinsi Papua dipalang oleh masyarakat adat Kampung Kayu Pulau. Masyarakat adat menuntut Rp 1 milyar sebagai ganti rugi, namun akhirnya klaim dikabulkan sebanyak Rp 750 juta, dan dibagi antara warga adat dan gereja.

formal memiliki klaim otoritas pengelolaan semua sumber daya yang terdapat di bumi Papua.

Bangkitnya kembali adat dapat menumbuhkan harapan bagi warga Papua pribumi yang di masa lalu terpinggirkan di atas bumi mereka sendiri oleh pemerintahan Indonesia dan oleh arus masuk pendatang sejak 1960an.¹⁷ Akan tetapi aturan-aturan dan norma-norma adat, yang cenderung bersifat dinamis dan selalu berkembang, bukanlah sebuah obat mujarab. Bisa jadi adat justru dipergunakan untuk membenarkan kepentingan yang terselubung atau untuk membenarkan sikap dominasi satu suku terhadap suku lainnya maupun kelompok non-Papua. Sebagai contoh saat ini muncul fenomena dimana adat kemudian menjadi basis legitimasi bagi salah satu suku mayoritas untuk meraih kekuasaan politik di daerah melalui penguasaan jalur birokrasi. Seperti yang saat ini terjadi di Manokwari, klaim adat bahwa suku Arfak sebagai suku asli memiliki hak untuk memimpin Manokwari menjadi jargon yang selalu didengungkan oleh elit suku Arfak.¹⁸ Dampak yang paling nyata adalah dengan duduknya salah satu putra suku Arfak, Domingus Mandacan, menjadi bupati Manokwari untuk masa jabatan 2000-2005 melalui desakan masyarakat adat yang cukup kuat terutama dari suku Arfak. Jabatan politik yang strategis itu baik langsung maupun tidak langsung kemudian digunakan sebagai jalan untuk mengakomodasi kepentingan suku Arfak, antara lain wujudnya dengan menempatkan birokrat yang berasal dari suku Arfak di posisi-posisi kunci dalam pemerintahan daerah Manokwari.¹⁹ Beberapa suku lain terutama suku minoritas pendatang seperti suku Sorong, Serui dan Biak merasa menjadi suku yang saat ini mulai terpinggirkan, terutama di ranah birokrasi, dengan adanya dominasi suku Arfak tersebut. Mereka menganggap bahwa dominasi dari suku Arfak mencerminkan arogansi kedaerahan yang berlebihan.²⁰

¹⁷ Wawancara ICG dengan Alberth Bolang dari Lembaga bantuan Hukum di Timika pada April 2002

¹⁸ Wawancara dengan Salmon Josef Mandacan (Kepala Suku Besar Arfak)

¹⁹ Wawancara dengan Salmon Josef Mandacan (Kepala Suku Besar Arfak) menyatakan bahwa jabatan-jabatan kunci di pemerintahan daerah memang sengaja diberikan kepada putra Arfak. Contohnya adalah penempatan Nathaniel Mandacan sebagai Kepala Biro Kepegawaian Provinsi Irian Jaya Barat

²⁰ Wawancara dengan Sergius Muabuay (Kepala Bappeda Manokwari)

Nampaknya ke depan adat akan sangat berpengaruh terhadap hubungan antara pengusaha dengan pemerintahan di satu pihak, dan dengan warga Papua dipihak lain. Menurut pernyataan oleh pimpinan adat yang dicanangkan pada Februari 2002: “Bumi, laut dan udara serta seluruh kekayaan alam yang dikandungnya adalah milik masyarakat adat di Papua (dan) tidak boleh dijual kepada pihak manapun”, meski sumberdaya tersebut dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan oleh para investor “demi aspirasi politik masyarakat Papua”.²¹

Kebijakan lain dari pemerintah pusat yang coba dilakukan untuk mewedahi berbagai kepentingan yang ada di daerah terutama yang terkait dengan permasalahan adat adalah dengan suatu proses Papuanisasi. Konsep Papuanisasi ini diartikan dan diterjemahkan di level birokrasi dengan pemberian kesempatan yang lebih luas bagi penduduk asli untuk memegang jabatan di birokrasi maupun untuk melaksanakan beberapa proyek yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Sekalipun tidak dapat dijadikan rujukan umum, namun seringkali pemberian kesempatan ini tidak sinergis dengan hasil dan optimalisasi kegiatan yang ingin dicapai. Konsep Papuanisasi dipahami masyarakat secara sempit sebagai kesempatan untuk memajukan kelompok suku tertentu. Pemahaman ini sangat kentara jika melihat respon yang ada dalam masyarakat. Di Jayapura, konsep Papuanisasi dimaknai sebagai suatu akses lebih untuk menguatkan salah satu suku, yaitu suku Sorong. Dari beberapa kasus dan pernyataan responden di lapangan, penguatan kesukuan dalam unsur birokrasi ini sangat terlihat. Semisal nya seorang kepala bagian di pemerintah daerah adalah orang Sorong, maka jalur birokrasi di bawahnya akan sangat diutamakan berasal dari suku yang sama.

Pemaknaan sempit terhadap konsep Papuanisasi ini sendiri kemudian memunculkan pengelompokkan secara terpisah pada kalangan pengusaha. Di kalangan

²¹ Wawancara ICG dengan Tom Beanal, April 2002. Pernyataan tertanggal 28 Februari 2002 yang diserahkan kepada ICG oleh Presidium Papua. Indonesia: Sumber Daya dan Konflik di Papua ICG Asia Laporan N°39, 13 September 2002 Hal 16

pengusaha muncul dua kubu yaitu kelompok pengusaha yang asli dari Papua serta kelompok pengusaha non-Papua. Adanya pembagian seperti ini menimbulkan munculnya kompetisi yang tidak sehat serta menjadi salah satu ajang “permainan” beberapa pihak dalam pengelolaan dana otonomi khusus yang cukup besar. Kasus yang terjadi di Jayapura adalah pengusaha asli Papua yang dekat dengan birokrasi daerah akan mendapatkan kesempatan yang lebih besar untuk mendapatkan tender proyek pembangunan, namun pada saat yang bersamaan mereka tidak memiliki kesiapan di bidang manajerial, finansial maupun sumber daya manusia.²²

Pemaknaan yang sama secara umum terjadi juga di daerah Manokwari. Kebijakan dari pusat, dalam hal ini pemekaran provinsi, dimanfaatkan sebagai akses untuk penguatan suku dan kelompok tertentu. Penguatan suatu kelompok tertentu ini nampak pada makin terbukanya akses bagi klan Mandacan untuk masuk dalam lingkup birokrasi. Penguatan klan Mandacan untuk menjadi satu kekuatan suku yang dominan di Manokwari menjadi kompleksitas permasalahan yang lain. Termasuk juga dalam hal ini terjadinya sebuah “persaingan” antara kelompok suku Arfak melalui klan Mandacan dengan suku-suku lainnya dalam usaha memperkuat pengaruh serta kekuasaan di Manokwari dan wilayah sekitarnya.

Kompleksitas permasalahan terkait adat di Papua juga merupakan akumulasi dari proses historis yang terjadi dalam adat. Pada masa pendudukan Belanda, konsep masyarakat adat terhadap tanah adat sangat dihormati oleh Belanda. Hal ini ditunjukkan dengan konsep *recognition* (pengakuan) yang diberikan terhadap hak ulayat adat tanpa menguasai kepemilikan atas tanah adat. Belanda memberikan sebuah bentuk kompensasi atas pemakaian terhadap tanah milik adat, tanpa dimaksudkan sebagai bentuk penguasaan. Kepemilikan dan penguasaan atas tanah adat sepenuhnya tetap berada pada masyarakat adat, sedangkan Belanda sebagai pemakai hanya melakukan proses sewa-pakai. Uraian semacam ini yang menjadi alasan kenapa Belanda tidak dianggap melakukan penjajahan terhadap Papua.

Pemaknaan berbeda timbul pada saat Indonesia menerapkan konsep *Domein Verklaring* setelah proses PEPERA terlaksana. Dalam konsep *Domein Verklaring* ditegaskan bahwa setiap tanah yang tidak dimiliki oleh suatu pihak (dalam hal ini, semua

²² Wawancara dengan Rosiati Anwar (Bendahara Gapensi Jayapura).

tanah yang dahulu disewa oleh Belanda terhadap masyarakat adat dianggap tanah tanpa pemilik) akan dimiliki dan dikuasai oleh negara. Pada saat yang sama, masyarakat adat menganggap proses penguasaan tanah oleh negara tersebut sebagai bentuk penjajahan oleh Indonesia. Penguasaan tanah adat Papua oleh Indonesia tidak pernah menggunakan jalur pertimbangan dan pengakuan terhadap hak ulayat adat.

Berbagai pemaknaan kebijakan dengan dasar adat secara berbeda oleh masyarakat ini menjadi suatu hal yang kontraproduktif dengan arah dan tujuan kebijakan pemerintah. Berbagai macam pemahaman yang ada di masyarakat adat memperumit sekaligus mengaburkan permasalahan yang ada.

Tuntutan Merdeka: Antara Harga Mati dan Negosiasi

Aspirasi yang mengental menjadi tuntutan untuk merdeka saat ini dapat dikelompokkan menjadi 2 macam yakni antara mereka yang menganggap bahwa pilihan untuk merdeka sebagai harga mati dengan kelompok yang memaknai tuntutan merdeka sebagai bentuk negosiasi kepada pemerintah pusat agar segera mencari penyelesaian permasalahan di Papua. Kelompok yang memaknai kemerdekaan sebagai harga mati gigih melakukan berbagai lobi internasional untuk mendesak isu kemerdekaan bagi Papua. Salah satunya yang dilakukan oleh Presidium Dewan Papua (PDP) adalah dengan melakukan lawatan ke sejumlah negara antara lain Australia, Selandia Baru, dan Amerika pada Agustus 2000 yang ditujukan untuk menggalang dukungan internasional agar PDP dapat menghadiri sidang tahunan Perserikatan Bangsa Bangsa dan menyuarakan penderitaan bangsa Papua dalam forum internasional.

Permasalahan yang terkait dengan kebangsaan adalah persoalan keinginan untuk merdeka (*self-determination*) yang menjadi momok paling merisaukan dalam

pembicaraan integrasi sebuah bangsa. Ada persepsi yang berbeda tentang kemerdekaan dan posisi Papua dalam NKRI, misalnya OPM dan PDP menyatakan bahwa Papua telah merdeka sejak 1 Mei 1961 sehingga otomatis Penentuan Pendapat Rakyat (PEPERA) tahun 1969 dianggap cacat hukum, karena tidak melibatkan Parlemen Papua.²³ Perbedaan persepsi inilah yang kemudian dijadikan klaim bagi OPM dan PDP untuk menyatakan bahwa Papua bukan merupakan bagian dari Indonesia.

Persepsi OPM dan PDP diatas diperkuat juga dengan pemahaman bahwa Papua bukan merupakan wilayah yang diikutsertakan dalam proses penyerahan wilayah jajahan Belanda kepada pemerintah RI, meskipun Papua merupakan wilayah jajahan Belanda.

Pada sisi yang lain, pemaknaan ke-Indonesiaan itu diartikan sebagai Jawanisasi dan Islamisasi, dimana sampai saat ini masyarakat Papua masih menganggap bahwa integrasi dengan Indonesia merupakan proses Jawanisasi dan Islamisasi terhadap mereka. Persepsi ini awalnya dibangun dan disebarluaskan oleh pihak Belanda pada saat proses integrasi Papua dengan Indonesia.

Berdasarkan pendapat yang berkembang di masyarakat, ada beberapa latar belakang yang muncul mengenai alasan kenapa keinginan untuk merdeka begitu kuat, yakni:

- a. Kontroversi yang timbul seputar permasalahan keabsahan proses PEPERA 1969, karena tidak menerapkan konsep *one man one vote* namun menerapkan sistem perwakilan-perwakilan dari rumpun adat yang ada. Hal ini menjadi wacana yang selalu diusung dalam forum internasional oleh kelompok yang kukuh menyuarkan aspirasi merdeka. Permasalahan mengenai ketidakabsahan proses PEPERA sebagai konsekuensi dari tidak dijalankan sistem *one man one vote* ataupun sistem campuran yang diusulkan oleh tim PBB pimpinan Ortiz Sanz. Namun terlepas dari bermacam kontroversi lain yang mungkin timbul, dasar rujukan yang dipegang dari Indonesia, adalah bahwa telah ada kesepakatan antara Indonesia, Belanda, dan PBB pada tahun 1963 mengenai sistem yang akan digunakan dalam proses penentuan pendapat ini yaitu dengan tidak melibatkan seluruh penduduk Papua secara langsung, namun dengan menggunakan perwakilan-perwakilan dari rumpun adat yang

²³ www.detik.com. Dalam artikel Duh, Alotnya RUU Papua

ada karena kesulitan untuk mewadahi keseluruhan rumpun adat dan kepentingan yang ada di Papua.

- b. Rasa sakit hati masyarakat asli yang terus menumpuk, mulai dari janji-janji melalui bermacam produk kebijakan yang selama ini diberikan tanpa ada kepastian, serta bentuk “*penindasan*” terhadap rakyat Papua, mulai yang ekstrim dengan terjadinya kekerasan militer akibat pemberlakuan Daerah Operasi Militer (DOM) disamping dominasi kaum pendatang yang lebih menguasai sektor-sektor kehidupan yang ada di Papua, terutama ekonomi, juga menjadi salah satu sebab munculnya perasaan sakit hati.
- c. Pemerataan pembangunan untuk Wilayah Timur Indonesia yang selama ini tidak pernah dirasakan secara optimal oleh masyarakat di level bawah. Pada kenyataannya di lapangan terdapat alur yang tidak lancar dan agak tersendat dalam proses distribusi kesejahteraan masyarakat, sehingga hanya pihak-pihak tertentu saja yang bisa menikmati hasil-hasil pembangunan.

Dalam konteks yuridis, *the rights of self determination*²⁴ merupakan sebuah hak mendasar yang juga dimuat dalam *Universal Declaration of Human Rights* PBB. Namun membicarakan hak penentuan nasib sendiri tidak dapat dilepaskan dari konteks *sovereignty and integrity*. Termasuk proses PEPERA yang dilakukan oleh Indonesia telah memenuhi prosedural internasional terlepas adanya beberapa kontroversi yang berkembang.

Terkait dengan kompleksitas permasalahan yang ada di Papua, terutama mengenai konsep kebangsaan berupa keinginan untuk merdeka ini, sebenarnya masih ada harapan dan kesempatan bagi pemerintah untuk dapat merebut hati rakyat Papua, seperti diutarakan oleh beberapa tokoh masyarakat, termasuk tokoh dari Dewan Adat Papua serta Presidium Dewan Papua yang selama ini begitu gencar memaknai kemerdekaan bagi Papua.

²⁴ Konsep *self determination* merupakan isu yang sangat krusial, terutama dalam lingkup internasional. Isu mengenai hak penentuan nasib sendiri ini akan sangat mudah menjadi alat untuk menarik simpati dunia internasional. Termasuk dalam persoalan Papua, kontroversi yang terjadi dalam proses PEPERA menjadi *entry point* yang cukup berarti bagi beberapa elemen masyarakat untuk membawa persoalan ini ke level internasional. Contoh kasus *self-determination* yang paling substansial di Indonesia adalah kasus Timor-timur. Wacana konsepsi *self-determination* yang terkait dengan *integrity and sovereignty* harus diperkuat oleh pemerintah terhadap semua pihak.

Ada beberapa alasan yang melatarbelakangi adanya pernyataan bahwa merdeka bukanlah harga mati bagi rakyat Papua yaitu:

- a. Bahwa sekalipun merdeka selama ini menjadi jiwa masyarakat adat, namun merdeka bukanlah sebuah harga mati.²⁵ Masih ada celah alternatif yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat, dalam hal ini, otonomi khusus Papua telah dianggap sebagai jawaban yang tepat terhadap persoalan yang terjadi di Papua, meski masih perlu perbaikan di level pelaksanaannya.
- b. Rakyat Papua menyadari betul adanya kekurangsiapan menyangkut sumber daya manusia yang ada, sehingga apabila Papua merdeka pun, maka yang terjadi bisa jadi justru akan lebih menyengsarakan rakyat Papua. Hal ini diperkuat dengan pendapat dari kalangan yang dekat dengan masyarakat yaitu pihak gereja yang menyatakan bahwa jikalau Papua merdeka maka hal itu hanya akan “membunuh” rakyat Papua saja karena sekalipun masyarakat begitu gencar mengutarakan aspirasi merdeka, namun mereka sendiri tidak mengerti esensi dan konsekuensi dari pilihan merdeka itu sendiri.²⁶
- c. Dewan Adat Papua menyatakan bahwa yang diminta oleh rakyat Papua adalah “merdeka dalam wadah NKRI”²⁷, sekalipun hal ini sedikit rancu dan kontradiktif jika dilihat melalui perspektif hukum. Namun yang dimaksud merdeka oleh masyarakat disini adalah masyarakat adat diberi kesempatan untuk dapat menerapkan nilai-nilai adat yang memang selama ini menjadi unsur pengikat rakyat Papua.
- d. Terlepas dari banyaknya kritik yang ditujukan terhadap pemerintah, beberapa tokoh masyarakat adat secara tidak langsung mengakui bahwa taraf kesejahteraan

²⁵ Pernyataan ini diungkapkan oleh Dewan Adat Papua (Wakil ketua Franz) dan juga Presidium Dewan Papua (Sekjen Thoha M. Alhamid). Jadi secara singkat bahwa proses pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat harus lebih dibenahi, kemudian dewan adat juga menambahkan bahwa “jangan sampai upaya represif melalui jalur militer menjadi jalan ketiga yang ditempuh pemerintah”. Ada sebuah celah sempit yang masih dapat dilalui oleh pemerintah pusat untuk mengambil hati masyarakat, dan salah satunya adalah dengan memberikan kesempatan pelaksanaan Otonomi khusus kepada seluruh elemen di Papua.

²⁶ Wawancara dengan Pendeta Jaap Sinoumbar (Sekretaris Sinode Gereja Kristen Injili Jayapura).

²⁷ Dalam membicarakan konsep kedaulatan, akan sangat rancu dalam memahami pernyataan “merdeka dalam NKRI”, karena hal ini seperti adanya negara di dalam negara. Namun dari data lapangan, pernyataan ini dimaksudkan sebagai pemberian kesempatan bagi sistem adat untuk secara penuh mengatur pranata kehidupan masyarakat Papua. Hal ini hanya tinggal tergantung pada konsep yang akan dikeluarkan oleh pemerintah pusat untuk mengatur hal ini.

masyarakat Papua jauh lebih baik setelah berintegrasi dengan NKRI jika dibandingkan dengan masyarakat yang tinggal di Papua Niugini.²⁸

Dari uraian di atas terlihat jelas bahwa permasalahan yang terjadi di Papua sangat kompleks. Hal ini akibat akumulasi persoalan yang berlangsung lama hingga menyebabkan bertumpuk-tumpuknya permasalahan yang satu dengan lainnya. Belum lagi masalah lama terselesaikan sudah muncul masalah baru. Selain itu kompleksitas permasalahan yang terjadi juga akibat dari masalah yang satu ternyata memperparah masalah yang lainnya.

Kompleksitas permasalahan ini akhirnya membutuhkan penanganan yang integratif dan sistematis. Dalam bab selanjutnya akan dipaparkan mengenai analisis kebijakan-kebijakan pemerintah pusat dalam merespon kompleksitas permasalahan diatas.

²⁸ Wawancara dengan Salmon Josef Mandacan (Kepala Suku Besar Arfak). Salmon menyatakan bahwa jika dibandingkan dengan masyarakat yang tinggal di Papua Niugini kehidupan masyarakat Papua lebih sejahtera. Dia mengilustrasikan bahwa jika masyarakat di Papua Niugini masih menggunakan *koteka* maka masyarakat Papua sudah memakai pakaian.

BAB III

KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT

Secara sederhana dapat digaris bawahi bahwa permasalahan politik Papua dalam konteks pemerintahan nasional adalah ketegangan politik antara pemerintah pusat dan Papua. Sebagaimana telah dikemukakan dalam bab dua, permasalahan tersebut mencapai puncaknya tatkala muncul tuntutan merdeka yang diposisikan sebagai harga mati yang tidak bisa lagi dinegosiasikan. Pada tataran yang lebih lunak, ketegangan pusat dan Papua mencuat dalam bentuk tuntutan merdeka yang masih bisa dinegosiasikan apabila beberapa tuntutan mereka diterima.

Analisis pada bab dua menunjukkan bahwa permasalahan tersebut berakar pada beberapa substansi masalah yang kronis dan menumpuk, seperti pelanggaran HAM, keterbelakangan ekonomi, dan perebutan otoritas antara adat dan negara. Pada bab ini akan dirunut kebijakan-kebijakan apa yang telah diambil oleh pemerintah pusat, bagaimana karakternya, dan apa problemanya. Analisis sementara menunjukkan bahwa terdapat beberapa permasalahan krusial, terutama masalah inkohherensi yuridis, konsistensi dan komunikasi politik, serta kelambanan dan keraguan implementasi kebijakan.

A. Inkohherensi Yuridis

Keberhasilan suatu undang-undang tak terlepas dari proses dan latar belakang pembuatannya. Pembicaraan ini memaksa kita harus masuk ke dalam pembicaraan mengenai kehadiran undang-undang sebagai instrumen kebijakan (*policy*) dari suatu badan atau satuan politik tertentu. Pada tingkat peradaban sekarang ini, orang memang cenderung berpendapat bahwa hukum tidak lain merupakan instrumentasi dari putusan atau keinginan politik (*political will*). Inilah yang dikatakan Trubek pada waktu ia mengatakan bahwa hukum adalah suatu *purposive human action*.²⁹ Pembuatan undang-undang sangat sarat dengan berbagai kepentingan. Kekuatan dari kelompok kepentingan ini akan mencoba masuk ke dalam proses pembuatan undang-undang sehingga memperoleh legalitas dengan segala akibat hukumnya.

Dalam pembicaraan mengenai proses pembentukan hukum ini, ada 3 (tiga) teori besar yang dapat digunakan sebagai acuan, yaitu teori materiil, teori formil, dan teori

²⁹ Trubeck, 1972:4

filosofis.³⁰ Dengan menggunakan 3 (tiga) teori tersebut, dilakukan analisis terhadap UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 21 Tahun 2001.

Menurut teori materiil, yang dikemukakan oleh Leopold Pospisil dalam bukunya “Anthropological of Law”, hukum yang berlaku di suatu negara terdiri dari hukum yang berasal dari penguasa (*authoritarian law*) dan hukum yang berlaku dalam masyarakat (*common law*).

Secara teoritis, *authoritarian law* memiliki kepastian hukum dan daya paksa tinggi, tetapi bersifat statis dan objektifitas keadilannya sulit dibuktikan. Sebaliknya, ketentuan hukum dari *common law* daya lakunya bersifat dinamis dan objektifitas keadilannya relatif mudah terwujud, tetapi memiliki kepastian hukum dan daya berlaku yang rendah. Menurut teori material ini, hukum yang baik adalah peraturan hukum yang materialnya semaksimal mungkin mengambil dari *common law*, akan tetapi wadahnya diberi bentuk *authoritarian law*.

Dengan mendasarkan pada teori ini, UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 21 Tahun 2001 dapat dianalogikan sebagai *authoritarian law*, sedangkan *common law*-nya adalah keinginan dan aspirasi masyarakat yang tercermin dalam Keputusan DPRD Provinsi Papua No. 10/DPRD/1999 dan Keputusan DPRD Provinsi Papua No. 11/DPRD/1999.

Untuk menganalisis instrumen yuridis kebijakan pemekaran dan otonomi khusus Papua dengan “teori formil”, sebagaimana dianut oleh Dickerson dalam bukunya “*Legislative Drafting Theory*”, dilakukan dengan melihat “persyaratan” hukum yang baik, yang harus memenuhi tiga syarat, yaitu: (a) mengatur secara tuntas, (b) minimalnya ketentuan yang mengandung *delegatieve wetgeving*, dan (c) tidak memuat pasal karet yang tidak menjamin adanya kepastian hukum.

Secara umum, UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 21 Tahun 2001 telah memenuhi tiga syarat ini. Hanya saja, kuatnya pengaruh peraturan pelaksanaan akibat adanya *delegatieve wetgeving* dalam kedua undang-undang tersebut telah menyebabkan timbulnya masalah yang semakin hari menjadi semakin terakumulasi sebagaimana yang terjadi saat ini. Undang-undang No. 21 Tahun 2001 memuat perintah pembuatan sembilan Peraturan Pemerintah. Munculnya Inpres No. 1 Tahun 2003, yang sebenarnya merupakan peraturan yang bersifat “juklak”, justru membuka ruang interpretasi baru

³⁰ Muchsan, 2002: 2-3

terhadap diberlakukannya UU No. 45 Tahun 1999 *vis a vis* UU No. 21 Tahun 2001 yang sebenarnya sudah mempunyai daya laku, sehingga memancing reaksi negatif dari masyarakat.

Selanjutnya, dengan menggunakan “teori filosofis” (Jeremy Bentham), analisis dilakukan dengan melihat “sifat”-nya, yaitu bahwa hukum dikatakan baik apabila memiliki tiga sifat, yakni: (a) berlakunya secara filosofis, artinya hukum tersebut dapat mencerminkan filsafat hidup bangsa, (b) berlakunya secara sosiologis, artinya hukum harus sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat (*legal awareness*), dan (c) berlakunya secara yuridis, maksudnya hukum tersebut dilaksanakan secara paksa melalui ketentuan pidananya.

Analisis dengan menggunakan teori ini, memperlihatkan adanya perbedaan substansi dan terjadinya akumulasi akibat yang ditimbulkan oleh instrumen yuridis kebijakan pemekaran dan otonomi khusus Papua.

Secara filosofis UU No. 45 Tahun 1999 tidak ada masalah, karena hanya merupakan *beschiking* atau dapat dikatakan hanya sebagai instrumen “pengelolaan” kenegaraan saja. Persoalannya muncul ketika belum sepenuhnya UU No. 45 Tahun 1999 itu disosialisasikan dan dilaksanakan, pemerintah pusat mengeluarkan UU No. 21 Tahun 2001 yang di dalamnya tidak menggambarkan secara tegas keterkaitan antara kedua undang-undang tersebut. Di tambah lagi dengan dikeluarkannya Inpres No. 1 Tahun 2003 yang materi muatannya bersifat ambigu. Dalam Inpres ini kedua undang-undang tersebut dijadikan dasar yuridis.

Kondisi diberlakukannya proses percepatan pemekaran dan pelaksanaan otonomi khusus ini semakin membingungkan Pemerintah Daerah dan masyarakat Papua sebagaimana terungkap dalam pernyataan DPRD Papua. Mana yang harus dilakukan, apakah otonomi khusus, atau pemekaran 14 kabupaten baru, atau pemekaran provinsi baru.³¹ Walaupun dalam surat Mendagri yang dimaksudkan sebagai petunjuk pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001 telah menegaskan bahwa pemekaran provinsi akan dibentuk melalui persetujuan MRP (Majelis Rakyat Papua). Namun, hal ini masih belum operasional karena hingga hari ini pembentukan MRP masih digantungkan pada terbitnya

³¹ Wawancara dengan Ketua Komisi A DPRD Papua: Yantce.

Peraturan Pemerintah yang masih tertahan di pemerintah pusat.³² Keterlambatan pengaturan mengenai MRP ini menyebabkan belum ditetapkannya beberapa Raperdasus yang telah dipersiapkan.

Instrumen pelaksana otonomi khusus tidak sinergis dengan belum ditetapkannya DPRD Provinsi Papua menjadi DPR Papua sebagaimana tercantum dalam UU No. 21 Tahun 2001. beberapa Raperdasus yang memerlukan pengesahan dari DPRP menjadi tertunda penetapannya.³³

Dilihat secara filosofis dan sosiologis, UU No. 21 Tahun 2001 memiliki sifat yang “khusus” (baca “menyimpang”), yang berbeda dengan pemikiran hukum yang berlaku secara nasional. Adanya undang-undang tersebut telah menyebabkan terjadinya divergensi otonomi daerah, sebagaimana dialami oleh provinsi Nangroe Aceh Darussalam dengan UU No. 18 Tahun 2001 yang juga mendapatkan perlakuan khusus.

Dalam konteks pengaturan hubungan Pusat dan Daerah, keadaan tersebut dimungkinkan oleh UUD 1945, melalui ketentuan Pasal 18B (1), yang menyatakan: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Persoalan yuridis dalam rangka kebijakan otonomi khusus Papua ini sebenarnya dimulai sejak pembentukan UU No. 21 Tahun 2001. Undang-undang No. 21 Tahun 2001 pembentukannya diperintahkan langsung oleh Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004 jo. Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah memberikan wewenang yang lebih luas kepada Provinsi Papua dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999, namun demikian dalam Ketetapan tersebut sebenarnya juga diperintahkan untuk dilakukan upaya revisi. Adanya divergensi otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ini mengakibatkan terjadinya

³² Daerah merespon keterlambatan PP MRP ini dengan mempersiapkan MRPS yang dikoordinir oleh Dewan Adat Papua. Usulan ini telah disampaikan ke pemerintah, namun belum memperoleh tanggapan. (hasil wawancara dengan Dewan Adat Papua).

³³ Komisi A DPRD Papua telah menyiapkan 23 draft Perda yaitu 9 Raperdasus dan 14 Raperdasus.

pertentangan antara kebijakan otonomi khusus (UU No. 21 Tahun 2001) dengan banyak peraturan dan kebijakan pusat yang merupakan derivasi dari UU No. 22 Tahun 1999.

Secara legal formal dalam arti wewenang pembentuk, tata cara dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebenarnya kebijakan terhadap Papua tidak ada masalah. Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan pengaturan tersebut sebenarnya dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum, di samping karena mengambil bentuk tertulis, produk hukum tersebut menjadi lebih mudah untuk diuji.

Namun, setelah dilakukan pengkajian secara mendalam terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Papua, ditemukan adanya inkoherensi dan inkonsistensi yuridis yang tercermin dalam sejumlah permasalahan sebagai berikut:

Pertama, adanya saling tumpang tindihnya (*overlapping*) persoalan yang diatur, antara UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 21 Tahun 2001. Keduanya berbeda ditinjau dari sifat isi peraturannya, karena UU No. 45 Tahun 1999 adalah ketentuan yang bersifat penetapan (*beschikking*) tentang penghapusan, penggabungan dan pemekaran daerah sebagaimana diperintahkan dalam UU No. 22 Tahun 1999, sedangkan UU No. 21 Tahun 2001 adalah ketentuan yang bersifat pengaturan (*regeling*). Persoalan tumpang tindih muncul, justru disebabkan oleh belum ditetapkannya peraturan-peraturan pelaksanaan bagi kedua undang-undang tersebut, kemudian tiba-tiba muncul Inpres No. 1 Tahun 2003.

Di daerah terdapat beberapa anomali yang timbul sebagai konsekuensi adanya saling *overlapping* kebijakan. Di daerah muncul Keputusan DPRD Provinsi Papua No. 11/DPRD/1999 tertanggal 16 Oktober 1999 yang menolak pemekaran tersebut atas desakan rakyat Papua. Keputusan DPRD Provinsi Papua No. 11/DPRD/1999 tersebut memang dapat menegasikan Keputusan DPRD Provinsi Papua No. 10/DPRD/1999 tentang Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya Terhadap Pemekaran Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya, tetapi jelas tidak dapat mengurangi validitas berlakunya UU No. 45 Tahun 1999.

Kedua, belum adanya undang-undang tentang penyusunan perundang-undangan semacam *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (AB) sebagaimana yang pernah ada pada zaman Hindia Belanda, mengakibatkan selalu munculnya perdebatan ketika merancang RUU berkaitan dengan pertimbangan, pencantuman dasar hukum, formulasi konsideran dan sebagainya. Materi muatan suatu RUU jarang mendapat perhatian dan pembahasan secara tuntas, sehingga ketika telah menjadi UU sering menemui persoalan dalam implementasinya. Keadaan ini pulalah yang mengakibatkan terjadinya “blunder” dalam implementasi UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 21 Tahun 2001.

Ketiga, pada saat ini dasar hukum mengenai macam dan tata susunan peraturan perundangan adalah Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang mengubah definisi “peraturan perundang-undangan” dan hirarki hukum, yang memberi wewenang kepada Mahkamah Agung untuk menguji “peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang” (termasuk Perda).

Dalam Pasal 12 ayat (8) UU No. 45 Tahun 1999 disebutkan bahwa “penetapan batas wilayah” ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Padahal dalam Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Perundangan tidak menyebut “Keputusan Menteri” dan “Instruksi Presiden” dalam hirarkhi peraturan perundangan.

Keempat, terdapat permasalahan pada *nomenklatur*-nya. Undang-undang No. 45 Tahun 1999 masih menyebut dengan istilah Provinsi Irian Jaya Tengah, Timur, dan Barat. Sementara dalam UU No. 21 Tahun 2001 memuat *nomenklatur* Provinsi Papua (tidak lagi Irian Jaya). Perbedaan nomenklatur dalam suatu Undang-undang merupakan hal yang sangat substansial. Dalam pengaturan hubungan keperdataan, apabila terdapat dua klausula yang berbeda (sekalipun hanya dalam penulisan nama) bisa digunakan sebagai alasan tidak dapat diterimanya gugatan secara hukum (*neet onvankelijke veerkhard*) karena adanya hal substantif yang tidak jelas (*obsuur libelle*).

Kelima, adanya azas hukum yang mengatur bahwa peraturan perundangan yang terbaru lebih unggul daripada peraturan perundangan sebelumnya dalam hal yang tidak sesuai atau yang belum diatur. Asas ini sering disebut dengan asas hukum *Lex Posterior Derogat Legi Priori*. Hal ini berarti bahwa UU No. 21 Tahun 2001 dapat menyimpangi UU No. 45 Tahun 1999.

Doktrin seperti itu dikenal juga dengan nama doktrin “pembatalan tersirat” (*the doctrine of implied repeal*). Dengan menggunakan acuan doktrin ini, dapat dianggap bahwa lembaga legislatif sepenuhnya mengerti ketika menyusun undang-undang yang baru, yang bertentangan dengan undang-undang lama, maka undang-undang baru tersebut akan membatalkan undang-undang sebelumnya. Apalagi, pengundangan UU No. 21 Tahun 2001 yang hanya berjarak waktu dua tahun dari diberlakukannya UU No. 45 Tahun 1999 yang disetujui oleh anggota DPR yang sama. Dengan demikian, DPR seharusnya sudah mengetahui konsekuensi yuridis dengan diberlakukannya otonomi khusus di Papua.

Keenam, persoalan yang terkait dengan terbitnya Inpres No. 1 Tahun 2003. Dilihat dari yuridis formal, Inpres No. 1 Tahun 2003 merupakan suatu bentuk hukum yang tidak sempurna, baik dari sisi bentuk maupun substansi. Inpres merupakan instruksi yang hanya berlaku ke dalam lingkungan eksekutif. Walaupun dari segi substansi maksud dari Inpres ini sebenarnya adalah “melaksanakan Otonomi khusus dalam konteks Pemekaran”, namun hal tersebut tidak dibarengi dengan sebuah penjelasan yang lebih rinci mengenai permasalahan tersebut.³⁴

Dalam Inpres tersebut, selain aspek prosedural yang tidak tepat, substansi yang diatur juga tidak koheren dengan kedua Undang-undang yang dijadikan dasar hukum berlakunya Inpres tersebut. Keadaan ini semakin menunjukkan bahwa suatu regulasi tidak dapat dijadikan sebagai bahan *trial and error* dari kepentingan kebijakan pusat.³⁵ Dalam konteks ini, sudah seharusnya Undang-undang otonomi khusus Papua yang dibuat oleh DPR bersama Presiden memiliki sifat kedudukan yang lebih tinggi daripada Instruksi Presiden.

Ketujuh, pemaknaan daerah terhadap regulasi yang ada selama ini berkisar pada azas *Lex specialis derogat legi generale*³⁶. Hal ini menyiratkan adanya pengingkaran

³⁴ Sebagai contoh adalah penjelasan apakah kemudian otonomi khusus tersebut dilaksanakan dalam tiga provinsi??. Apakah kemudian akan ada tiga bentuk MRP ataupun DPR Papua ??(sesuai dengan UU Otonomi khusus).

³⁵ Inkonsistensi kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah pusat dimaknai daerah sebagai ketidaksungguhan dari pusat dalam menangani permasalahan yang terjadi di Papua.

³⁶ Pemaknaan ini menghasilkan pemahaman yang sempit dari daerah. Daerah memahami adanya otonomi khusus seketika menghapus kebijakan pemekaran wilayah, sementara pusat memaknai kedua kebijakan yang ada di Papua efektif berjalan.

terhadap UU No. 45 Tahun 1999, padahal UU Otonomi khusus tidak mengeliminir UU tersebut. Pemaknaan ini tidak sepenuhnya tepat, dikarenakan antara UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 21 Tahun 2001 mengatur dua substansi yang berbeda. UU No. 21 Tahun 2001 tidak dimaksudkan sebagai derivasi pelaksana UU No. 45 tahun 1999. Azas *lex specialis* akan tepat diterapkan dalam kasus antara UU Otonomi daerah dengan UU Otonomi khusus.

Kedelapan, permasalahan yang cukup mendasar justru terjadi karena adanya perbenturan kepentingan antara aturan hukum positif dengan norma hukum adat. Persoalan ini akan menjadi penghalang utama dalam rangka penguatan infra struktur di daerah. Hal ini sangat dipengaruhi oleh persepsi masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi khusus. Masyarakat adat memahami otonomi khusus adalah pengembalian hak adat atas tanah secara mutlak, sementara aturan hukum positif menempatkan penguasaan oleh negara atas bumi, air, udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, apabila dilihat dari segi substansi nampak kurang adanya koherensi dan konsistensi yuridis antara UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 21 Tahun 2001. Namun apabila dilihat dari segi wewenang pembentuk, tata cara dan teknik penyusunan, tidak menimbulkan persoalan yuridis, karena dapat dipandang mengatur dua hal yang berbeda dan tidak saling bertentangan.

B. Problema Konsistensi dan Komunikasi Politik

Secara politis inkonsistensi dari sikap pemerintah pusat dapat dilihat dari kebijakan yang saling tumpang tindih serta pernyataan-pernyataan dari elit politik yang cenderung berubah-ubah setiap saat. Kerancuan dalam banyak pernyataan dari elit politik di level pusat tidak didukung penguatan satu konsep tertentu dari daerah. Termasuk dalam hal ini ketika otonomi khusus diberlakukan dan diperkuat di tingkat Jayapura, namun di satu sisi penguatan konsep pemekaran di Manokwari terus difasilitasi oleh pusat.

Beberapa kasus inkonsistensi yang terjadi antar elit politik meliputi ketidaksamaan keputusan yang diambil mengenai Papua antar dua lembaga tinggi negara yaitu DPR dan Presiden. Hal tersebut dapat dibaca dengan bertolak belakangnya kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden Megawati dengan menandatangani Inpres No. 1 Tahun 2003

tentang Percepatan Pemekaran Papua dengan keputusan yang diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dalam rapat konsultasi pimpinan DPR, pimpinan fraksi, dan Komisi I dan II pada tanggal 13 Februari 2003, yang merekomendasikan usulan agar pemerintah menindaklanjuti UU No. 21 Tahun 2001.

Disamping inkonsistensi antar lembaga tinggi negara, inkonsistensi juga terjadi dalam tubuh eksekutif. Kasus yang mencuat adalah perbedaan penyikapan mengenai masalah Papua antara wakil presiden Hamzah Haz dan presiden Megawati. Hal tersebut didokumentasikan oleh media dalam pernyataan Gubernur Papua, JAP. Solossa, setelah menghadap wakil presiden tanggal 16 September 2002. Ia mengutip pesan wakil presiden yang mengatakan bahwa pihak-pihak yang memperjuangkan pemekaran wilayah sudah tidak relevan lagi dan Papua cukup satu provinsi saja. Ini artinya wakil presiden lebih menghendaki penyelesaian masalah Papua dengan penerapan UU Otonomi khusus, sedang pada kenyataannya pada tanggal 27 Januari 2003 presiden Megawati menandatangani Inpres No. 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pemekaran Papua.

Selain inkonsistensi antar dua lembaga tinggi negara dan dalam lembaga eksekutif, presiden Megawati sendiri pun mengalami ketidak konsistenan dalam pengambilan keputusan mengenai penyelesaian permasalahan Papua. Awalnya pada tanggal 14 Desember 2002 presiden Megawati meminta kepada rakyat Papua untuk tidak tergesa-gesa melaksanakan pemekaran provinsi disebabkan oleh faktor dana dan sumber daya manusia yang belum memenuhi syarat untuk menuju ke pemekaran, namun akhirnya keputusan tersebut dianulir sendiri oleh Megawati yang dinyatakan dalam laporan akhir tahun 2002 bahwa otonomi khusus merupakan langkah penyelesaian masalah Papua dengan alasan bahwa jangan sampai persoalan yang terjadi di Papua akhirnya berkembang hingga mencapai skala seperti yang terjadi di Aceh. Ketidak konsistenan ini semakin terlihat ketika presiden Megawati juga menandatangani Inpres No. 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pemekaran Papua.

Di level menteri ke bawah inkonsistensi kebijakan juga terjadi antara Menteri Dalam Negeri, Hari Sabarno, dengan Direktur Jenderal Otonomi Daerah, Oentarto, yang ditunjukkan dengan adanya perbedaan pernyataan yang dikeluarkan oleh keduanya mengenai penyelesaian permasalahan Papua. Dirjen Otonomi Daerah Oentarto, menanggapi dikeluarkannya Inpres tentang Percepatan Pemekaran Papua, menyatakan

bahwa lahirnya Inpres tersebut bukan inisiatif dari Depdagri. Ia mensinyalir inpres berasal dari masukan pembantu presiden lainnya, padahal dalam surat Menteri dalam Negeri, Hari Sabarno, kepada Presiden Megawati tertanggal 11 Oktober 2002 berisi mengenai rekomendasi penerapan UU No. 45 Tahun 1999 disertai inpres sebagai kebijakan pendukung.

Rekomendasi tersebut didasari dengan adanya implikasi awal pelaksanaan Otonomi Khusus yakni: pertama, gerakan separatis bersenjata masih aktif. Kedua, masuknya dukungan asing dalam bentuk teknis kepada elemen akademis dan birokrasi dalam hal legal drafting.³⁷ Ketiga, Gubernur Papua telah menerima alokasi dana otonomi khusus sebesar 1,3 trilyun per September 2002 yang diminta langsung kepada Departemen Keuangan tanpa ada kejelasan dan laporan penggunaan dana tersebut pada Departemen Dalam Negeri. Keempat, munculnya pertentangan antara pemerintah daerah kabupaten dengan provinsi berkaitan dengan penggunaan dana alokasi otonomi khusus yang cenderung dihegemoni oleh pemerintah provinsi. Pertentangan ini didasari dengan konsep otonomi daerah berdasar UU No. 22 Tahun 1999 di daerah kabupaten. Daerah kabupaten tetap menegaskan fungsi provinsi yang kembali difungsikan dengan adanya otonomi khusus untuk Provinsi Papua. Akibatnya terjadi ketimpangan antar birokrasi dalam menerapkan konsep otonomi khusus. Kelima, pemerintah daerah, Universitas Cendrawasih dan LSM telah mengajukan draft PP MRP kepada Mendagri, dalam hal ini substansi dari draft tersebut disinyalir sangat menguntungkan kelompok pro kemerdekaan.³⁸ Keenam, ketidakpuasan yang muncul dari pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap provinsi memunculkan keinginan untuk mengaktifkan kembali UU No. 45 Tahun 1999. Ketidakpuasan daerah ini terkait dengan alokasi dana yang dibagi antara daerah kabupaten dengan daerah provinsi. Inkonsistensi komunikasi yang ada di daerah berawal dari inharmonis dan kelambanan pelaksanaan otonomi khusus.

³⁷ Dukungan internasional ini ditengarai dari analisis dan konsepsi otonomi khusus yang dikemukakan oleh James Sullivan dari British Council. Peran James Sullivan ini juga masuk dalam lingkungan akademis melalui Uncen.

³⁸ Daerah memaknai kelambanan penetapan PP MRP sebagai bentuk ingkar janji dari pemerintah pusat. Penetapan Otonomi khusus yang diusulkan oleh daerah menjadi UU dianggap sebagai janji. Sedangkan pemerintah pusat merasa “kecolongan” dengan terlihatnya persiapan dari daerah untuk meng”gol”kan MRP sebagai wadah kedaulatan rakyat Papua sebagai awalan untuk merdeka. Sekalipun data di lapangan cukup menegaskan kekhawatiran ini.

Konsep pemekaran dimaknai daerah harus dimulai dari kabupaten, tidak dimulai dari pemekaran provinsi.

Di samping terjadi inkonsistensi kebijakan mengenai penyelesaian permasalahan Papua, elit pemerintah mulai dari level presiden hingga menteri berbeda pendapat mengenai kasus pembunuhan Theys. Hal ini terlihat melalui sikap pemerintah pusat yang tidak memberikan penjelasan resmi berkaitan dengan pembunuhan tersebut serta usaha apa saja yang sedang dilakukan menyikapi kasus tersebut kemudian secara tidak langsung membiarkan munculnya banyak skenario diseperti kematian Theys.³⁹

Kebijakan yang berusaha untuk menyelesaikan masalah Papua juga tidak memiliki koherensi, baik secara vertikal maupun horisontal, maupun kebijakan pokok dan pendukung. Kasus tewasnya Theys Eluay yang kemudian ditanggapi pemerintah dengan dikeluarkannya Inpres No. 10 Tahun 2001 banyak dikritik berbagai kalangan. Selain tidak memiliki kewenangan Pro Justitia bagi KPP HAM, Inpres juga dinilai bertentangan dengan UU No. 30 Tahun 1999 tentang HAM dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Peradilan HAM.

Contoh lain yang bisa dilihat misalnya dengan semangat untuk memunculkan partai lokal yang ada dalam UU 21/2001 yang ternyata tidak dapat diwujudkan melalui UU 31/2003 tentang Partai Politik. Undang-undang terakhir yang disahkan ini tidak memungkinkan tumbuhnya partai lokal, apalagi dalam UU Pemilu, persyaratan Parpol untuk mengikuti Pemilu semakin ketat yang mengikis semangat partai lokal. Hal ini semakin mengesankan masalah Papua sebenarnya tidak pernah dipikirkan secara serius.

Tumpang tindihnya masalah yang muncul di atas, tercermin dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Papua. Masalah pemekaran belum tuntas, misalnya bagaimana pelantikan pejabatnya, pembagian wewenangnya, keuangannya dan yang lainnya masih ditambah dengan upaya untuk melaksanakan Otonomi Khusus yang belum diterbitkan peraturan pelaksanaannya.

Di dalam level birokrasi daerah, kemandegan dalam pelaksanaan otonomi khusus dikarenakan tidak adanya instrumentasi kebijakan sekaligus penegasian terhadap beberapa kebijakan yang ada. Tidak adanya instrumentasi ini terkait dengan masih

³⁹ Sem Karoba, Hans L. Gebze dkk, *Papua Menggugat*, AMP Internasional-Galang Press, Yogyakarta, 2002.

mengembangnya status pembentukan MRP yang merupakan lembaga utama dalam pelaksanaan otonomi khusus. Belum terbentuknya MRP ini berakibat pada tertundanya beberapa rancangan peraturan daerah khusus (Raperdasus). Ketiadaan Perdasus sendiri, menimbulkan terhambatnya implementasi kebijakan dalam tingkat daerah.

Adanya ketidaksinergisan pelaksanaan otonomi khusus di level birokrasi daerah, telah memunculkan suatu “*negative image*” bahwa Otonomi khusus ternyata hanya sekedar memindahkan tradisi sentralistis Jakarta ke Jayapura. Pandangan ini menimbulkan pertentangan antara pemerintah Provinsi dengan kabupaten dalam penerapan otonomi khusus.

C. Kelambanan dan Keraguan Implementasi Kebijakan

Menghadapi permasalahan-permasalahan yang berkembang di Papua, pemerintah pusat telah menerapkan berbagai macam peraturan perundangan. Selain terdapat permasalahan konsistensi yuridis dan komunikasi politik yang telah dikemukakan di atas, juga terdapat permasalahan implementasi. Banyak indikasi yang menunjukkan kelambanan implementasi kebijakan.

Kelambanan serta keraguan implementasi kebijakan pemerintah pusat mengenai Papua baik UU No. 45 Tahun 1999 maupun UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus disebabkan karena ketiadaan peraturan pelaksana di tingkat pusat untuk menunjang pelaksanaan kedua UU tersebut di daerah. Dampaknya kemudian terjadinya kemandegan dalam proses implementasi kedua UU tersebut. Beberapa hal yang berkaitan yang berkaitan dengan kelambanan implementasi kebijakan tersebut antara lain menyangkut:

1. Pembentukan kelembagaan wilayah pemekaran

Sejak dikeluarkannya UU No 45 Tahun 1999 tentang pemekaran provinsi Papua, pemerintah pusat sama sekali belum menerbitkan peraturan pelaksana yang mengatur dengan jelas mengenai struktur kelembagaan pemerintah daerah pemekaran. Bahkan pada Juni tahun 2000 presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan UU No. 5 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU No. 45 Tahun 1999. Isinya antara lain membatalkan pelaksanaan pemilihan umum lokal untuk pengisian keanggotaan DPRD provinsi Irian

Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Mimika, Puncak Jaya dan Kota Sorong seperti yang diatur dalam UU No. 45 Tahun 1999 dan menggantinya dengan Keputusan Presiden tentang jumlah dan tata cara pengisian keanggotaan DPRD provinsi dan wilayah pemekaran. UU No. 5 Tahun 2000 ini dikeluarkan dengan pertimbangan belum siapnya perangkat serta keterbatasan fasilitas pendukung daerah, tidak tersedianya pembiayaan yang memadai, serta situasi keamanan daerah yang tidak memungkinkan akibat penolakan yang kuat dari masyarakat mengenai kebijakan pemekaran provinsi Papua. Hingga berakhirnya masa jabatan presiden Abdurrahman Wahid peraturan pelaksana berupa Keppres maupun PP yang mengatur mengenai pembentukan kelembagaan pemekaran seperti yang diatur dalam UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 2000 belum juga diterbitkan.

Kekosongan kelembagaan pemekaran menyebabkan tersendatnya implementasi pemekaran di wilayah Irian Jaya Barat. Sementara Provinsi Papua memaknai kelambanan ini sebagai ketegasan dari pusat untuk tidak melaksanakan UU No. 45 Tahun 1999. Sekaligus memperkuat pemahaman daerah mengenai penegasian UU No. 21 Tahun 2001 atas UU No. 45 Tahun 1999.

2. PP MRP

Menyangkut salah satu substansi UU No. 21 Tahun 2001 yang mengatur mengenai pembentukan Majelis Rakyat Papua, hingga saat ini Rancangan Peraturan Pemerintah mengenai MRP masih terkatung-katung di Jakarta meski draf PP tersebut sudah diserahkan oleh pemerintah provinsi Papua sejak bulan Juli 2002. Beberapa isi dari Rancangan PP MRP tersebut yang menjadi kontroversi adalah mengenai hak yang dimiliki MRP untuk menolak atau menyetujui pemekaran provinsi serta hak menolak atau menerima keputusan gubernur dan DPRD. Dengan kewenangan yang demikian besar lembaga MRP disinyalir oleh sejumlah pejabat di tingkat pusat akan digunakan oleh pihak-pihak tertentu terutama masyarakat adat, melalui Presidium Dewan Papua, akan digunakan sebagai “batu loncatan” untuk merealisasikan aspirasi untuk memisahkan Papua dari NKRI.

MRP juga dipandang sebagai superboby yang mengancam kepatuhan Papua kepada pemerintah Jakarta, sehingga Mendagri Hari Sabarno beralasan bahwa

keterlambatan pengesahan PP MRP disebabkan karena masih diperlukannya perumusan ulang mengenai posisi MRP serta prinsip representasi yang akan diakomodasikan dalam lembaga tersebut. Beberapa kewenangan politik MRP yang diajukan oleh daerah akan dikurangi antara lain hak MRP merekomendasikan calon kepala daerah, hak untuk menyetujui dan menolak pemekaran provinsi, serta hak MRP untuk menganulir keputusan gubernur dan DPRD. Rencananya kewenangan lembaga MRP hanya dibatasi pada representasi kultural hak adat asli orang Papua. Sementara itu di daerah terjadi peningkatan tekanan, terutama dari masyarakat adat, agar DPRD Papua segera merumuskan peraturan daerah mengenai MRP Sementara.

Hal ini muncul karena mereka melihat pemerintah pusat tidak memperlihatkan itikad baik untuk segera melaksanakan semua ketentuan yang tercantum dalam UU otonomi khusus, salah satunya adalah pengesahan PP MRP. Padahal motor penggerak pelaksanaan Otonomi khusus di Papua terletak pada lembaga ini yang salah satu tugas dan wewenangnya adalah memberikan persetujuan terhadap rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRD dan Gubernur. Kelambanan pemerintah pusat termasuk juga dengan belum dibentuknya DPR Papua sebagai lembaga perwakilan rakyat di Papua.

3. Dana Pemekaran

Berselang kurang lebih 4 tahun sejak diterbitkannya UU No. 45 Tahun 1999 tentang pemekaran Papua, peresmian provinsi Irian Jaya Barat baru dapat dilaksanakan pada tanggal 6 Februari 2003. Itupun setelah pemerintah pusat mengeluarkan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2003 mengenai percepatan pemekaran Papua. Provinsi Irian Jaya Barat diresmikan di Manokwari oleh pejabat Gubernur Irian Jaya Barat Abraham Octovianus Artururi. Meski peresmian tersebut dihadiri ribuan orang dari sembilan kabupaten/kota yang tergabung dalam provinsi Irian Jaya Barat namun tak seorang pun pejabat dari Jayapura maupun Jakarta yang hadir dalam peristiwa yang bersejarah itu.

Keterlambatan pembentukan provinsi Irian Jaya Barat salah satu penyebabnya adalah ketidakjelasan mengenai alokasi dana pemekaran dari pemerintah pusat yang tidak juga kunjung diberikan. Selama ini pemerintah pusat justru lebih disibukkan dengan persoalan pendanaan yang menyangkut UU No. 21 Tahun 2001 yakni mengenai alokasi dana

otonomi khusus bagi Papua dan sama sekali tidak menyinggung mengenai alokasi dana yang diperuntukkan untuk menunjang pelaksanaan kebijakan pemekaran provinsi Papua.

Peresmian provinsi Irian Jaya Barat kali ini dapat terwujud karena peran aktif dari pemerintah daerah Manokwari yang memberikan dukungan penuh baik secara politis maupun finansial. Dukungan nyata tersebut diwujudkan dengan pemberian dana talangan oleh pemerintah daerah Manokwari hampir sebesar 4 milyar untuk mensukseskan pembentukan provinsi Irian Jaya Barat mengingat sejak dikeluarkannya UU No. 45 Tahun 1999 pemerintah pusat sama sekali belum mengucurkan dana bagi pembentukan provinsi Irian Jaya Barat.⁴⁰ Namun dana pemekaran bagi provinsi Irian Jaya Barat tersebut statusnya adalah pinjaman yang suatu saat harus dikembalikan oleh pemerintah provinsi Irian Jaya Barat jika dana pemekaran sudah diberikan oleh pemerintah pusat.⁴¹ Jika mengacu pada UU No. 45 Tahun 1999 Pasal 23 pembiayaan yang diperlukan akibat pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Mimika, Puncak Jaya dan Kota Sorong dibebankan pada APBD provinsi Irian Jaya Timur serta untuk tahun pertama, pembiayaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah provinsi serta kabupaten/kota baru tersebut juga dibebankan pada APBD provinsi Irian Jaya Timur.

Beberapa bulan setelah peresmian provinsi Irian Jaya Barat serta Irian Jaya, pada 23 Agustus 2003, pemerintah pusat belum juga memberikan sinyalemen akan segera mencairkan dana pemekaran bagi provinsi-provinsi baru tersebut. Kesemua uraian di atas menjadi bukti dari kelambanan serta impotensi kebijakan pemerintah pusat di tingkat daerah. Serta inkonsistensi pemerintah pusat dalam menerapkan regulasi yang diterbitkan untuk daerah.

⁴⁰ Wawancara dengan Steven Rumfabe, Sekda Kabupaten Manokwari, tanggal 13 September 2003

⁴¹ Wawancara dengan Daud Mandowen, Ketua DPRD Manokwari, tanggal 9 September 2003

BAB IV

KEMANDULAN INSTRUMEN PUSAT, TERSERAKNYA KEKUATAN LOKAL

Dalam bab terdahulu telah dipaparkan bahwa Pemerintah Nasional telah gagal untuk merumuskan dan menjalankan langkah yang terarah, terkonsolidasi dan berkelanjutan dalam menuntaskan pemecahan permasalahan yang berkecamuk di Papua. Kelemahan-kelemahan penyelenggaraan kebijakan pemerintah pusat, tentu saja memiliki implikasi serius terhadap jalannya pemerintahan lokal. Dari wawancara yang dilakukan dengan elit politik lokal terungkap rasa tidak percaya (*distrust*) yang sangat mendalam terhadap pemerintah pusat, baik yang berada di dalam jajaran pemerintah daerah maupun eksponen masyarakat. Implikasi dari *distrust* eksponen lokal dalam domain pemerintah daerah akan disajikan dalam bab ini (Bab IV), sedangkan implikasi dari distrust yang terjadi dalam domain non-pemerintah akan disajikan dalam bab V.

Secara normatif/administratif, pemerintah provinsi berperan sebagai agen untuk merealisasikan kebijakan pemerintah pusat. Dalam posisinya sebagai instrumen untuk mencapai tujuan kebijakan pemerintah pusat ini, pemerintah provinsi secara normatif diharapkan memiliki *sensitivitas* yang tinggi terhadap konteks politiko-kultural Papua melalui pengelolaan informasi yang dilakukannya. Ini berarti pemerintah provinsi dituntut kesanggupannya dalam melacak berbagai hal yang ingin diketahuinya. Dengan pemahaman akan kondisi setempat itulah pemerintah lokal mampu mengarahkan kegiatan-kegiatannya secara tepat.

Dalam posisinya sebagai agen pemerintah pusat di tingkat lokal, pemerintah provinsi secara normatif juga diharapkan untuk bisa menjalankan fungsinya secara *efektif*. Artinya, pemanfaatan kewenangan-kewenangan yang melekat padanya diharapkan kontributif bagi pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Idealnya, pemanfaatan kewenangan pemerintah provinsi untuk membuat kebijakan-kebijakan lokal diharapkan semakin menuntaskan permasalahan yang belum teratasi. Begitu juga halnya dengan pemanfaatan sumber-sumber dana yang tersedia. Dana yang disediakan

pemerintah tidaklah semestinya sekedar dibagi-bagi tanpa alasan yang jelas, melainkan harus dibelanjakan untuk memfasilitasi pencapaian tujuan kebijakan.

Disamping dituntut untuk bisa mendayagunakan unit-unit organisasi pemerintahan yang ada, pemerintah provinsi dituntut untuk bisa mendayagunakan berbagai *infrastruktur sosial* yang tersedia untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Yang dimaksudkan infrastruktur sosial disini adalah jalinan berbagai institusi sosial yang ada dalam masyarakat yang memungkinkan interaksi berbagai pihak terkelola. Kebijakan-kebijakan yang dirumuskan bisa berjalan dengan baik, sekiranya bisa mendayagunakan infrastruktur sosial tersebut. Perlu diingat, kegagalan mendayagunakan infrastruktur justru bisa menjadikan mesin pemerintahan bekerja secara terbalik. Bukannya pemerintah yang mengatur kehidupan masyarakat, melainkan mesin pemerintahan yang ada justru dikooptasi oleh masyarakat.

Pertanyaannya, sejauh mana pemerintah provinsi sanggup mengemban fungsi-fungsi ideal tersebut di atas ? Data yang dikumpulkan sejauh ini menunjukkan bahwa fungsi-fungsi ideal tersebut tidak bisa diwujudkan. Elaborasi lebih detail akan disajikan dalam sub-bab berikut ini.

A. Pemerintahan Yang Insensitif

Reformasi politik dalam skala nasional yang terjadi tahun 1998 memiliki pengaruh terhadap dinamika sosial politik di Papua. Sebagaimana terjadi di berbagai penjuru Indonesia lainnya, terdapat keberanian eksponen lokal untuk menuntut perubahan. Berhembusnya iklim kebebasan politik diseluruh penjuru tanah air telah dimanfaatkan dengan baik oleh eksponen lokal di Papua. Hal ini pada gilirannya membawa pergeseran yang besar terhadap sistem dan aktor yang terlibat dalam pemerintahan.

Pada kasus Papua pergeseran juga terjadi dalam struktur pemerintahannya. Sebagai implikasi dari perubahan politik pada saat itu ditandai dengan pergantian pimpinan daerah (gubernur) dari Fredy Numberi ke Jaap Sollossa, pergantian kepemimpinan daerah ini juga membawa implikasi pada perubahan komposisi anggota

dewan yang ada. Hal ini menjadikan peta politik di provinsi Papua mengalami perubahan besar. Di sisi lain, perubahan komposisi anggota dewan secara tidak langsung berpengaruh terhadap semangat pembuatan Peraturan Daerah atau Keputusan yang berorientasi pada kepentingan internal daerah. Misalnya Perda Provinsi Papua No. 13 Tahun 2002 tentang penetapan lokasi dan pengelolaan jembatan timbang, kemudian Perda Provinsi Papua No.12 Tahun 2002 tentang Retribusi pemakaian kekayaan daerah, dan keputusan DPRD No.8/DPRD/2003 tanggal 1 Agustus 2003 tentang penolakan atas Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan RI No.18 Tahun 2003 dan No.160a/KMK.02/2003 tentang Penyaluran dana Penerimaan Khusus dalam Rangka Pelaksanaan otonomi khusus Provinsi Papua tanggal 29 April 2003⁴². Selanjutnya banyak anggota dewan yang merasa di ujung tanduk dalam memutuskan (mendukung otonomi khusus atau pemekaran bahkan merdeka), hal ini terlihat dalam berbagai produk hukum seperti Perdasi, Raperdasus, Raperdasi dan keputusan DPRD yang telah atau belum disahkan. Contoh kasus adalah keputusan DPRD Provinsi Papua No.6/DPRD/2003 tanggal 1 agustus 2003 tentang Usul Peninjauan Kembali Inpres No.1 tahun 2003 tentang Percepatan Pemekaran Provinsi Irian Jaya Barat. Selanjutnya Keputusan DPRD No.7/DPRD/2003 tanggal 1 agustus 2003 tentang Usul Percepatan Penetapan Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua.

Kecenderungan berubahnya semangat anggota dewan juga terlihat dalam tabel 4.1 dan tabel 4.2 memuat Raperdasus maupun Raperdasi yang di buat dalam kurun waktu satu tahun lebih berorientasi pada substansi otonomi khusus.

Tabel 4.1

Daftar Raperdasus Yang Belum Disahkan

No	Raperdasus	Tahun
1	Pelaksanaan dan kewajiban MRP	2002
2	Kenggotaan dan Jumlah MRP	2002
3	Pelaksanaan tugas dan wewenang MRP	2002
4	Perekonomian Rakyat	2002
5	Pengawasan Sosial	2002

⁴² Surat Pemberitahuan penyampaian tiga keputusan DPRD Provinsi Papua

6	Penanganan Khusus terhadap suku-suku tertinggal	2002
7	Pertimbangan Gubernur Papua kpd pemerintah dalam hal perjanjian internasional	2002
8	Pembagian penerimaan dalam rangka otonomi khusus	2002
9	Hak ulayat	2002

Sumber : Hasil Rekapitulasi Raperdasus DPRD Prop.Papua

Raperdasus yang ada, tidak menunjukkan adanya koherensi dengan kedudukan Raperdasi yang seharusnya menjadi landasan hukum dalam pembentukan Raperdasus tersebut dalam konsiderans yang tercantum. Ketimpangan substansi dapat kita lihat apabila kita perbandingkan dengan Tabel Raperdasi di bawah ini. Terdapat beberapa permasalahan yang menjadi poin dari pengaturan terkait otonomi khusus, namun diatur dalam Raperdasi. Kurang sensitifnya birokrasi daerah dalam proses *legal drafting* menjadi satu permasalahan yang signifikan dengan kelancaran pelaksanaan otonomi khusus.

Tabel 4.2

Daftar Raperdasi Yang Belum Disahkan

No	Raperdasi	Tahun
1	Penyelenggaraan pendidikan	2002
2	Kebijakan kepegawaian	2002
3	Kesempatan kerja	2002
4	Tata cara pemilihan anggota MRP	2002
5	Pembinaan dan pengembangan kebudayaan daerah	2002
6	Komisi Hukum Ad hoc	2002
7	Penyertaan modal daerah	2002
8	Gizi penduduk	2002
9	Penanganan penyandang masalah sosial	2002
10	Pelayanan kesehatan	2002
11	Penataan penduduk	2002
12	Penyelenggara ketertiban dan kentrantaman masyarakat	2002
13	Bantuan Luar negeri	2002
14	Pelestarian lingkungan hidup	2002

Sumber : Hasil Rekapitulasi Raperdasi DPRD Prop.Papua

Kontroversi dan tarik ulur berbagai kepentingan terlihat di dalam Raperdasus ataupun Raperdasi yang diusulkan di atas⁴³. Melihat substansi dari Raperdasus dan Raperdasi yang ada sendiri, mencerminkan prematurnya birokrasi yang ada dalam menerapkan konsep otonomi khusus. Pembahasan secara substansial dari permasalahan yang diatur dalam raperdasus dan raperdasi tidak menunjukkan adanya keseriusan dalam menampung permasalahan yang ada di daerah. Sebagai contoh adalah tidak adanya kesamaan pengertian umum dari *nomenklatur* dalam raperda tersebut.

Esensi permasalahan yang diatur sendiri sangat dangkal dan tidak dapat dikatakan sebagai regulasi yang dapat menampung permasalahan yang mengakar dalam masyarakat. Kontroversi yang sekaligus mencerminkan adanya insensitifitas sekaligus inkonsistensi dari birokrasi lokal adalah dengan pewadahan substansi yang seharusnya diatur dengan menggunakan Perdasus karena mengatur permasalahan terkait otonomi khusus, akan tetapi diatur dalam Perdasi. Hal ini menunjukkan adanya kesetengah hatian dari daerah dalam melaksanakan konsepsi otonomi khusus, di samping kurangnya sensitifitas pusat dalam memandang permasalahan Papua.

Nuansa kepentingan otonomi khusus lebih besar tersirat, meskipun ada berbagai usulan kebijakan lain tapi terkesan bobot kepentingan lebih merujuk ke isu-isu otonomi khusus. Disamping itu kontroversi juga terlihat dari kasus pergantian kepemimpinan daerah, Jaap Sollosa oleh Jakarta dianggap mempunyai *track record* yang bertolak belakang dengan semangat kesatuan dan persatuan. Hal ini disebabkan oleh latar belakang Jaap Sollosa sebagai salah satu penggagas sekaligus anggota Tim 100 yang notabene menyetujui kemerdekaan Papua⁴⁴.

Pada level birokrasi di provinsi Papua terjadi perubahan yang cukup besar terkait dengan pergantian pucuk pimpinan daerah tersebut yang mengakibatkan perubahan kewenangan dan struktur kelembagaan yang ada. Seiring dengan munculnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah, perubahan hampir terjadi di berbagai sektor. Perubahan ini didominasi oleh keinginan pemerintah daerah untuk otonom mengurus segala kebutuhan daerah. Keinginan daerah tersebut selanjutnya berpengaruh pada proses rekrutment pegawai atau pejabat yang lebih membuka peluang di isi oleh pegawai atau

⁴³ Wawancara dengan Komisi A DPRD Prov.Papua

⁴⁴ Wawancara dengan Moh.Thaha Alhamid

pejabat dari masyarakat asli Papua. Dari beberapa respon yang di dapat dilapangan konsep papuanisasi di atas menjadi alasan kuat pemerintah daerah sebagai salah satu parameter keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah di Papua.

Padahal dengan segala keterbatasan potensi yang ada sumber daya manusia yang ada di Papua masih menjadi persoalan tersendiri bagi pembangunan birokrasi yang ada. Adapun contoh konkret terkait dengan persoalan di atas adalah munculnya Kepmen No.29 tahun 2002 tentang anggaran berbasis kinerja yang dibuat untuk lebih memfungsikan sistem anggaran agar lebih efisien⁴⁵. Jika dikaji lebih jauh isi kepmen ini menghilangkan eksistensi pimpinan proyek dan bendahara proyek yang notabene selama ini dijabat oleh orang-orang pribumi Papua. Hal ini menjadi persoalan tersendiri manakala sudah tidak ada lagi posisi strategis yang tidak dijabat oleh orang daerah, meskipun sebenarnya keputusan menteri ini berlaku secara nasional. Dari hasil wawancara diperoleh respon bahwa Provinsi Papua belum siap melaksanakan Kepmen ini, kemungkinannya provinsi Papua akan melakukan penundaan pelaksanaan mengingat sensitifnya persoalan ini⁴⁶.

Di pihak lain, para birokrat dan orang-orang yang dekat dengan pemerintah juga memanfaatkan skema otonomi khusus dengan papuanisasi pejabat daerah. Tadinya hampir seluruh jabatan struktural (yang disusun berdasarkan PP No. 84 Tahun 2000) diduduki oleh putra Papua dengan “pemaksaan“ kualifikasi. Belakangan, setelah adanya beberapa “kasus” baru ada koreksi dalam rangka optimalisasi kinerja organisasi.

Pemahaman masyarakat terhadap kebijakan pemerintah seringkali berujung pada penafsiran dan interpretasi yang berbeda, hal ini mengindikasikan tidak berjalannya mekanisme komunikasi yang ada. Seringkali informasi terdistorsi oleh dominasi kelompok tertentu baik di dalam lingkungan pemerintah maupun masyarakat sendiri. Hal senada disampaikan oleh Barnabas Suebu yang menyatakan bahwa ada ketidaksamaan dalam pemahaman dan persepsi tentang otonomi khusus di Papua, baik di kalangan masyarakat Papua sendiri maupun di lingkungan birokrasi serta legislatif pusat dan

⁴⁵ Kepmen No.29 tahun 2002

⁴⁶ Wawancara dengan Waryono (Kabid Pengendalian BP3D)

daerah⁴⁷. Tak pelak kemudian pemahaman kebijakan yang muncul lebih direduksi dari persepsi subyektif beberapa orang saja. Kondisi di atas juga memunculkan sikap saling tidak percaya antara masyarakat Papua dan pihak pemerintah Pusat⁴⁸.

Hasil survey di lapangan memperlihatkan kondisi pemerintah daerah Papua saat ini seakan merepresentasikan perpecahan dan konflik kepentingan yang terjadi di Papua. Hal ini terlihat pada saat wawancara responden sering menceritakan perbedaan persepsi antara Gubernur dan Sekretaris Daerah dalam memaknai kebijakan pemekaran maupun otonomi khusus. Kondisi ini sebenarnya secara langsung memperlihatkan ketidaksamaan pemahaman dan persepsi terhadap berbagai kebijakan tentang Papua yang ada⁴⁹.

Muncul perbedaan pendapat diantara kedua pejabat tersebut di atas di tengarai sebagai muara dari politik *divide et impera* yang dilakukan kelompok tertentu⁵⁰. Adapun temuan lapangan terhadap respon pemerintah daerah merujuk pada beberapa hal sebagai berikut :

Tidak ada upaya untuk memformat organisasi sedemikian rupa sehingga mengoptimalkan agenda otonomi khusus. Satu-satunya pengecualian adalah dibentuknya Badan yang mengurus kerjasama dengan pemerintah PNG (Papua New Guinea), dan lembaga ini hanya mengurus kerjasama di bidang perdagangan.

Selanjutnya perhatian masyarakat banyak yang terserap pada dana otonomi khusus yang diberikan oleh pemerintah. Selanjutnya agenda kebijakan pemerintah untuk mengatasi masalah utama pembangunan di Papua “hanya” mengandalkan dana otonomi khusus. Kondisi ini lebih disebabkan dana PAD (pendapatan asli daerah) sangat sedikit dibanding dana otonomi khusus.

⁴⁷ Makalah Barnabas Suebu (mantan Gubernur dan Dubes RI); Salah satu dari 6 masalah pokok yang dihadapi dalam mengimplementasikan UU Otonomi khusus Papua. Disampaikan dalam Evaluasi 1 tahun Otonomi khusus Papua.

⁴⁸ Hal ini sangat beralasan karena pengalaman sejak pengintegrasian Irian Barat ke dalam NKRI, masalah-masalah Papua tidak pernah terselesaikan dengan baik sehingga sebagian besar orang Papua tidak percaya bahwa UU Otonomi khusus adalah solusi terbaik. Sebaliknya sejumlah pejabat pemerintah di pusat tidak percaya dan curiga kepada tokoh-tokoh Papua, seolah-olah keberhasilan Otonomi khusus yang diperjuangkannya akan mempercepat Papua Merdeka.

⁴⁹ Wawancara dengan Tabloid Jubi

⁵⁰ Wawancara dengan Cipto (mantan anggota DPRD)

Dana otonomi khusus yang ada diperuntukan bagi penanganan empat masalah pokok di sektor pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi rakyat dan pembangunan infra-struktur. Sayangnya, kebijakan ini tidak dipandu oleh desain kebijakan yang strategis. Sehingga peluang membuat perencanaan strategis juga agak sempit karena besarnya obsesi untuk mendapatkan proyek dan kebijakan otonomi khusus hadir bagaikan aksi *tabur uang*.

Belum ada ketentuan yang mengatur rumus pembagian dan hubungan kerja antar berbagai pihak yang terkait. Hal ini sebetulnya adalah butir-butir masalah yang harus dijabarkan rumusnya dalam Perdasus, ironisnya sampai saat ini belum ada ketentuannya. Jadi yang terjadi saat ini adalah koordinasi yang didasarkan pada kesadaran pribadi masing-masing pejabat yang berkepentingan.

Tidak adanya koordinasi maupun komunikasi yang jelas di dalam sistem birokrasi di Papua, hal ini menghasilkan sistem pengawasan yang sangat lemah. Belakangan muncul kasus 28 Pimpro (pimpinan proyek) dan Benpro (bendahara proyek) bermasalah. Yang terjadi adalah mekanisme akuntabilitas belum jelas, sementara para pelaksana mengalami *sindrome mobilitas vertikal* yang mendadak, Kejadian di atas memunculkan imbas positif bagi para pengusaha hotel dan hiburan di Papua. Dari hasil observasi di lapangan diketahui para pejabat banyak menghamburkan uang dan melakukan pesta di hotel-hotel yang ada.

Semangat yang melingkupi pemikiran para pejabat di Papua tentang kebijakan Papua adalah pembagian dana bukan strategi pemanfaatan supaya menjangkau rakyat. Alhasil muncul sebuah pemaknaan kebijakan yang berbeda karena adanya pengawasan dan akuntabilitas yang sangat lemah.

Pembagian dana hanya dikalangan pemerintah, tidak melibatkan adat maupun gereja. Dalam fase pertama tahun 2001 sampai 2003 rumus pembagiannya adalah 60% untuk provinsi, 40% untuk kabupaten. Yang 40% ini di bagi-bagi untuk setiap kabupaten/kota. Belakangan ini ada kesepakatan untuk membalik rumus 40:60 pada tahun 2004 nanti. Kecamatan diwacanakan dapat 1 Milyar dari dana otonomi khusus ini.

Kelemahan sistem akuntabilitas keuangan dengan aksi saling kecam. Provinsi mengatakan kabupaten/kota tidak mengirimkan laporan, sementara kabupaten/kota tidak terbuka dalam penggunaan uang yang 60% tersebut dialokasikan dimana dan untuk apa.

Adapun secara khusus respon Pemerintah Daerah terpetakan dengan adanya berbagai pendapat maupun pernyataan yang diidentifikasi sebagai berikut : **Pertama**, Mendukung otonomi khusus secara mutlak, terutama dalam hal ini adalah para pihak yang selama ini menikmati kesenangan dari dana yang terkucur melalui satu pintu provinsi. Dengan adanya otonomi khusus maka kewenangan mereka akan tetap lestari dan juga “tangan mereka akan tetap dapat mencengkeram”. Sekalipun memang otonomi khusus yang menjadi harapan bagi masyarakat, namun permasalahan yang kemudian terjadi adalah tidak lancarnya arus putaran dana, dan saling memposisikan kekuatan diri yang lebih terasa. Termasuk kepentingan dana ini juga terjadi dalam porsi pembagian “jatah” antara dinas dengan kantor wilayah. **Kedua**, Mendukung Pemekaran Wilayah, ini jelas tergambar pada “pemerintah” provinsi yang baru, sekalipun tidak dianggap sah oleh “Provinsi Papua” namun karena mereka juga punya kepentingan terkait dengan kucuran dana, kekuasaan dan kepentingan sukunya. Hal ini kemudian didukung prosedural salah dalam pembagian wilayah serta pengangkatan secara pribadi para gubernurnya. **Ketiga**, Mendukung otonomi khusus sebagai alternatif paling solutif pada saat ini, dengan memberi penekanan pada pelaksanaan dengan suatu kemandirian terhadap pengaruh yang berlebih dari pemerintah pusat. Dengan tidak pula menafikkan bahwa pemekaran wilayah merupakan sebuah kebutuhan dan keharusan. Hanya saja prosedur dari hal tersebut yang dipermasalahkan. Karena untuk saat ini masyarakat belum siap, namun berilah dulu kesempatan untuk melaksanakan dan membuktikan bahwa otonomi khusus merupakan jalan ketiga yang paling tepat untuk saat ini.

Hal ini ditambah lagi dengan implementasi kebijakan berkaitan dengan Otonomi khusus maupun pemekaran tidak memiliki instrumen yang tepat. Akibatnya, kebijakan menjadi lumpuh di lapangan. Gagalnya implementasi ini setidaknya diakibatkan oleh beberapa hal: **Pertama**, tidak terdapat sosialisasi yang jelas dan sistematis. Masyarakat dibiarkan pada penafsirannya masing-masing. Pesan kebijakan tidak tertangkap dengan baik di lapangan. Masyarakat kemudian dengan pemaknaannya sendiri-sendiri mengimplementasikan kebijakan. Implementasi yang dilakukan ini berhubungan dengan kepentingan yang menyertainya.

Masyarakat menggunakan siasatnya untuk mendapatkan keuntungan maksimal dari kebijakan tersebut. Walaupun terdapat usaha lokal untuk mensosialisasikan

kebijakan ini, hasilnya belum maksimal karena lemahnya monitoring. Sebagai contoh kasus, Kabupaten Manokwari merupakan satu-satunya kabupaten di Papua yang mengalokasikan dana yang didapat dari Otonomi khusus untuk sosialisasi. Sosialisasi ini diserahkan kepada LP3BH Manokwari dengan harapan akan lebih netral pelaksanaannya. Pada realitas di lapangan, sosialisasi di semua distrik di Manokwari ini dipakai sebagai upaya yang justru—dalam terminologi intelegen—membahayakan NKRI. Hal ini diakibatkan lemahnya monitoring dari Pemerintah Daerah. Dalam acara tersebut, belum pernah sekalipun aparat Pemerintah Daerah hadir.⁵¹

Kedua, Lemahnya pengetahuan aparat di daerah terhadap kebijakan pusat. Perbincangan berkaitan dengan tema Otonomi khusus bermuara kepada distribusi keuangan yang diperoleh berikut perbandingannya. Tuntutan terhadap jaminan hak adat lewat MRP menjadi isu kedua. Padahal disinilah inti Otonomi khusus. Belakangan, ketika dana Otonomi khusus terlambat diberikan, tuntutan itu menguat kembali. Di lain pihak, masyarakat melakukan konsolidasi antar kepentingan tanpa menunggu instruksi. Mereka mempersiapkan kader-kadernya untuk mengisi MRP. Pada sisi inilah sebenarnya respon dari pemerintah dikatakan terlambat.

Ketiga, di tingkat pusat, tidak ada kebijakan pendukung yang dikeluarkan. Pemerintah sepertinya selesai setelah kebijakan, baik pemekaran maupun Otonomi khusus dikeluarkan. Pada kasus pemekaran, tidak ada usaha untuk merealisasikan terbentuknya pemekaran sejak kebijakan diundangkan tahun 1999. Ketika tuntutan masyarakat Manokwari menguat untuk pemekaran dengan melakukan safari ke Jakarta, muncullah Inpres No. 1 Tahun 2003. Padahal UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pemekaran tersebut sebenarnya juga merupakan instruksi untuk segera direalisasikan. Belakangan, setelah pemekaran dilakukan, tidak terdapat dana yang khusus dialokasikan untuk pemekaran dari Pemerintah Pusat. Selama ini mekanisme operasional pemekaran dipinjam dari Pemda Manokwari.

Dalam kebijakan Otonomi khusus, masyarakat menunggu dan menuntut dikeluarkannya Peraturan Pemerintah bagi pembentukan MRP sebagaimana diamanatkan

⁵¹ Laporan Kegiatan Sosialisasi UU Otonomi khusus di distrik Merdey tanggal 7 Maret 2003, LP3BH Manokwari

Undang Undang. Kesan yang muncul di lapangan, pemerintah tidak serius terhadap apapun kebijakan yang diberikan untuk masyarakat Papua.

Keempat, tidak ada kebijakan turunan di tingkat lokal. Karena tidak ada pemahaman yang menyeluruh terhadap kebijakan pemerintah tersebut, aparat lokal tidak meresponnya dengan tidak mengeluarkan kebijakan pendukung bagi kebijakan pemerintah. Untuk kasus Manokwari, lemahnya respon ini lebih diakibatkan terserapnya energi elemen politik lokal untuk melakukan agenda mereka di daerah baru pasca pemekaran. Dalam kasus Jayapura, energi dimanfaatkan untuk memaksimalkan keuntungan lewat dana Otonomi khusus.

B. Kemandulan Kapasitas

Kompleksitas permasalahan Papua yang ada ditambahi dengan menggelindingnya wacana berpikir bahwa permasalahan seputar Papua dan Otonomi khusus adalah permasalahan finansial atau uang, Hal ini ditunjukkan oleh logika kebijakan yang dibuat pemerintah pusat maupun daerah yang masih berorientasi pada pendekatan finansial semata. Sebagai contoh kebijakan dana otonomi khusus. Ketidakjelasan pengalokasian anggaran terlihat manakala jumlah kucuran dana otonomi khusus tahun 2002 sebesar Rp 6,593.224.086 hanya digunakan untuk mendanai 12 proyek, sedangkan di tahun 2003 meningkat sebesar Rp 1,250.000.000.000. Jika diperhatikan lebih detail terjadi peningkatan sirkulasi uang yang beredar seiring dengan turunnya dana otonomi khusus, kucuran dana sebesar ini digunakan untuk mendanai 693 proyek. Dengan jumlah dana yang begitu besar pasti akan menarik perhatian banyak kalangan, yang selanjutnya berujung pada berbagai kontroversi persoalan pertanggungjawabannya.

Tabel 4.3

Alokasi Dana di Provinsi Papua

No Urut	Uraian	Dana Alokasi Umum		Dana Otonomi Khusus		DAK/DR		Dana Daerah Lainnya		Jumlah	
		Proyek	Dana	Proyek	Dana	Proyek	Dana	Proyek	Dana	Proyek	Dana

1	Dipdal/Proyek-Proyek Luncuran Tahun Anggaran 2002	-	-	12	6.593.224.086	0	0	2	1.512.556.546	14	8.105.780.632
2	Dana Otonomi Khusus	-	-	693	1,250.000.000.000	0	0	0	0	693	1,250.000.000.000

Sumber : APBD Provinsi Papua Tahun Anggaran 2003

Besarnya dana yang beredar di Papua, maka tidak salah jika pemerintah pusat menggunakan beberapa termin untuk mengucurkan dana otonomi khusus tersebut. Pemerintah pusat khawatir dana tersebut akan bocor di tengah jalan atau kekeliruan alokasi pendanaan tanpa kejelasan hasil yang diterima masyarakat. Sementara masyarakat tidak terlalu peduli mengenai alur mekanisme dari dana tersebut, apakah sudah sesuai atau belum, namun mereka akan lebih melihat mengenai hasil nyata dari alokasi otonomi khusus yang dapat dirasakan.

Terkait dengan sistem penganggaran yang lama, anggaran rutin dipisahkan dengan anggaran pembangunan. Anggaran pembangunan dibagi ke dalam program dan proyek, proyek selanjutnya dikelola oleh Pimpinan proyek. Sedangkan dalam sistem penganggaran yang baru berdasarkan Kepmen No.29 Tahun 2002 tidak dikenal Pimpinan proyek, tetapi pembelanjaan dianggap sebagai bagian dari pekerjaan rutin⁵².

Kasus yang terjadi di lapangan, proyek sudah terlanjur dibagi-bagi dan melibatkan Pimpinan proyek yang notabene orang Papua, tetapi setelah proyek berjalan, muncul instruksi baru untuk menerapkan Kepmen 29 Tahun 2002 tersebut. Persoalan ini terkait dengan ABT (Anggaran Belanja Tahunan) yang prosedurnya mengharuskan berdasarkan ketentuan baru. Kalau ketentuan ini dilaksanakan akan memunculkan setidaknya dua persoalan : *Pertama*, Pimpinan proyek akan sakit hati, karena tidak dapat menyelesaikan pekerjaannya, selanjutnya Pimpinan proyek tidak dapat memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan proyek. *Kedua*, tidak terlaksananya proyek yang menjadi tanggungjawab Pimpinan proyek dapat mengakibatkan Gubernur tidak bisa mempertanggungjawabkan laporan keuangannya.

⁵² Wawancara dengan Waryono (Kabid Pengendalian BP3D)

Perhatian khusus yang diberikan pemerintah pusat terhadap provinsi Papua, dimulai setelah berakhirnya masa kekuasaan Suharto, presiden Habibie berusaha memenuhi keinginan pemerintah lokal untuk mendapatkan kekuasaan yang lebih besar dengan menerima rencana melaksanakan desentralisasi, yang disebut dengan otonomi daerah. Kebijakan yang selama ini diterapkan pada Papua seringkali hanya dimaknai sebagai upaya main-main dari pusat untuk mempertahankan penguasaan atas wilayah dan kekayaan alam di Papua. Sebagai langkah lebih lanjut untuk menguasai sumber daya alam, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyetujui Undang-undang yang memberikan hak otonomi khusus kepada Papua⁵³.

Undang-undang otonomi khusus diharapkan dapat menjamin hukum adat dan membentuk institusi untuk menampung aspirasi dan menjamin hak suku yang tertindas. Otonomi juga memberikan kebebasan berpolitik dengan membentuk partai politik, menciptakan badan perwakilan desa dan memfasilitasi penyelesaian konflik mengenai tanah melalui perundingan adat⁵⁴. Disamping itu, otonomi khusus juga memberi peluang masyarakat Papua untuk membentuk Majelis Rakyat Papua (MRP). Lembaga ini diharapkan mampu merepresentasikan struktur politik adat, MRP juga diharapkan menjadi badan penasihat bagi suku yang dipertuakan, gereja dan perempuan Papua.

Di sisi lain, juga diungkapkan secara khusus oleh pemerintah daerah yang melihat otonomi khusus sebagai kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua⁵⁵. Terkait dengan kewenangan khusus di atas pemerintah daerah akan mendapat sumber-sumber penerimaan menurut UU No.21 Tahun 2001, terjadi peningkatan Dana Perimbangan dimana dana untuk alokasi otonomi khusus untuk tahun 2002 sebesar Rp. 1,382,300,000,000. Sehingga dengan adanya otonomi khusus, pada sisi penerimaan terjadi peningkatan sebesar Rp. 776,667,966,364 dari tahun 2001 ke 2002. Untuk sumber

⁵³ Dennis C. Blair & David L. Phillips, (2003) Laporan Komisi Independen, Penabiran, Hal-34

⁵⁴ Dennis C. Blair & David L. Phillips, (2003) Laporan Komisi Independen, Penabiran, Hal-34

⁵⁵ Laporan Evaluasi Dana Otonomi Khusus, tahun anggaran 2002

penerimaan tahun 2002, terlihat bahwa dana otonomi khusus mempunyai kontribusi yang signifikan yakni sebesar 70,57% dari total penerimaan APBD⁵⁶.

Kebijakan otonomi khusus memang mempunyai implikasi terhadap terjadinya perubahan pendapatan di provinsi kepala burung ini, tidak kurang dari Rp 2.5 Triliun akan segera diperoleh seiring dengan diberlakukannya UU No.21 tahun 2001 tersebut. Hampir tiga kali lipat dari pendapatan daerah yang diperoleh dari kucuran dana pusat sebelumnya yang sekitar Rp 800 miliar.⁵⁷

Di sisi lain alokasi anggaran untuk berbagai sektor yang berada di Provinsi Papua menunjukkan besaran yang berbeda dan konsentrasi alokasi yang berbeda. Hal ini terlihat dalam tiga sektor anggaran dalam kurun waktu tiga tahun yang memperlihatkan ketidak konsistenan pembuat kebijakan dalam mengalokasi anggaran yang ada. Penjelasan selengkapnya dapat dilihat dalam Tabel 4.2 di bawah ini.

⁵⁶ Bahan diskusi British Council, tgl 22 Agustus 2003, tentang Pemekaran Papua.

⁵⁷ Wawancara dengan Asmouruf (Sekda Provinsi Papua)

Tabel 4.4.
Alokasi Dana Otonomi Khusus Mulai Tahun Anggaran 2001 – 2003

No	SEKTOR	JUMLAH ANGGARAN DOK (Rp)					
		2001	%	2002	%	2003	%
1	Sektor Industri	308,707,000	0.18	1,055,000,000	0.13	4,350,000,000	0.34
2	Sektor pertanian dan kehutanan	23,244,674,757	13.75	45,880,356,000	5.62	70,450,000,000	5.43
3	Sektor sumberdaya Air dan Irigasi	5,433,000,000	3.21	36,587,140,000	4.48	49,507,474,000	3.81
4	Sektor tenaga kerja	1,950,000,000	1.15	4,606,474,000	0.56	5,300,000,000	0.41
5	Sektor Perdag Pengemb Usaha Daerah Keuangan Daerah dan Koperasi	15,886,218,000	9.40	15,177,855,000	1.86	52,255,000,000	4.03
6	Sektor Transportasi	14,489,433,000	8.57	202,096,186,000	24.74	232,398,409,836	17.90
7	Sektor Pertambangan dan Energi	2,350,000,000	1.39	11,000,000,000	1.35	10,900,000,000	0.84
8	Sektor Pariwisata dan Telekomunikasi Daerah	3,199,800,000	1.89	2,335,668,000	0.29	7,012,750,000	0.54
9	Sektor Pembangunan Daerah dan Pemukiman	3,009,000,000	1.78	21,044,512,000	2.58	35,564,687,000	2.74
10	Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	2,735,000,000	1.62	7,200,000,000	0.88	17,604,329,368	1.36
11	Sektor Pendidikan Kebud Nasional Kepercayaan terhadap Tuhan YME Pemuda dan Olah Raga	19,387,710,000	11.47	140,378,866,000	17.18	202,214,508,500	15.58
12	Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	-	-	-	-	-	-
13	Sektor Kesehatan Kesejahteraan Sosial Peranan Wanita Anak dan Remaja	11,483,644,200	6.80	146,070,185,000	17.88	129,797,244,296	10.00
14	Sektor Perumahan dan Pemukiman	-	-	2,834,115,000	0.35	18,688,846,000	1.44
15	Sektor Agama	1,000,000,000	0.59	6,959,202,000	0.85	7,406,000,000	0.57

16	Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	7,210,000,000	4.27	28,271,823,000	3.46	17,500,000,000	1.35
17	Sektor Hukum	800,000,000	0.47	5,000,000,000	0.61	4,150,000,000	0.32
18	Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	49,412,776,700	29.24	126,077,783,000	15.43	90,913,684,000	7.00
19	Sektor Politik Penerangan Komunikasi, Media Massa	2,125,000,000	1.26	11,328,892,000	1.39	13,342,183,000	1.03
20	Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum	750,000,000	0.44	3,125,943,000	0.38	3,150,000,000	0.24
21	Bantuan Pembangunan Kepada Kabupaten/Kota	4,224,576,100	2.50		-	325,512,386,000	25.08
JUMLAH		168,999,539,757	100	817,030,000,000	100	1,298,017,502,000	100

Sumber : Anggaran Pembangunan tahun 2001, 2002,2003

Sepintas kebijakan anggaran pemerintah Papua memang menggambarkan keempat konsentrasi pembangunan yang dimaksud di dalam renstra, namun jika kita pahami lebih dalam per sektor ada pengaburan ketidakkonsistenan pengalokasian anggaran. Padahal sektor ini cukup Dari tabel 4.2 di atas terlihat sektor aparatur pemerintah dan pengawasan mendapat alokasi anggaran yang besar sekitar 29,24% melebihi sektor kesehatan dan pendidikan di tahun 2001, dan semakin menurun di tahun 2003. tetapi prosentase penurunnya masih memperlihatkan alokasi dana yang sangat besar.

Kebijakan lain yang cukup menyita perhatian pemerintah daerah adalah kebijakan kepegawaian di provinsi Papua dengan sebaran pegawai yang cukup merata diberbagai wilayah Papua, kebijakan ini dinilai cukup strategis dalam menambah jumlah anggaran pemerintah. Di sisi lain, komposisi jumlah anggaran belanja pegawai di tahun 2001 sebesar Rp 689.847.560.000. Adapun selisih anggaran belanja pegawai sebelum dan sesudah otonomi daerah sekitar 100% yakni sebesar Rp 344,923,780,000. Hal ini semakin mengindikasikan sirkulasi uang yang sangat besar diawal dibelakukannya otonomi khusus.

Tabel 4.5

Keadaan belanja pegawai di Provinsi Papua sebelum pemberlakuan UU No. 22 tahun 1999 (tahun anggaran 1998/1999) dan perkiraan sesudah pemberlakuan UU tersebut

Wilayah	Belanja Pegawai (Rp)		Selisih Sesudah - sebelum
	Sebelum UU 22 (1998/1999)	Sesudah UU 22 (2001)	
Pemda Provinsi	42,060,400,000	84,120,800,000	42,060,400,000
Jayapura	37,586,390,000	75,172,780,000	37,586,390,000
Biak Numfor	24,521,990,000	49,043,980,000	24,521,990,000
Yapen Waropen	20,464,640,000	40,929,280,000	20,464,640,000
Manokwari	29,127,480,000	58,254,960,000	29,127,480,000
Sorong	45,401,630,000	90,803,260,000	45,401,630,000
Fakfak	24,199,070,000	48,398,140,000	24,199,070,000
Merauke	40,057,470,000	80,114,940,000	40,057,470,000
Jayawijaya	34,121,990,000	68,243,980,000	34,121,990,000
Paniai	187,660,000	375,320,000	187,660,000
Nabire	36,166,960,000	72,333,920,000	36,166,960,000
Puncak Jaya	172,990,000	345,980,000	172,990,000
Mimika	12,500,000	25,000,000	12,500,000
Kota Jayapura	10,842,610,000	21,685,220,000	10,842,610,000
Jumlah	344,923,780,000	689,847,560,000	344,923,780,000

Sumber : Agus Sumule, *Draft Buku Mencari Jalan Tengah: otonomi khusus di Papua*.

Tahun 2003.

Hasil rekapitulasi alokasi dana yang ada dalam tabel di atas menunjukkan perubahan yang sangat signifikan. Pemaknaan otonomi khusus dijabarkan melalui kucuran dana yang cukup besar bagi daerah. Permasalahan seputar siklus dana yang begitu besar di Papua tidak didukung dengan optimalisasi kinerja birokrasi untuk mendukung sektor kebijakan yang ada terkait otonomi khusus.

Tabel 4.6

Sebaran pegawai negeri di Provinsi Papua
menurut tingkat pendidikan dan wilayah pemerintahan

Wilayah	Tingkat Pendidikan						Jumlah
	SD	SLTP	SLT A	Dipl.	S-1	S-2	
Provinsi	1138	846	1039 8	1269	1060 9	50	24310
Kota Jayapura	110	103	169	45	297	3	727
Kab. Jayapura	115	245	2400	238	600	0	3598
Kab. Sorong	231	905	1445 5	555	822	24	3982
Kab. Jayawijaya	115	270	2710	108	400	0	3603
Kab. Merauke	460	630	2386	496	636	0	4608
Kab. Manokwari	370	578	831	377	1006	0	3162
Kab. Biak Numfor	107	135	1155	475	1196	0	3068
Kab. Nabire	374	940	1132	484	893	5	3828
Kab. Paniai	57	57	128	8	58	0	308
Kab. Puncak Jaya	55	52	118	8	56	0	289
Kab. Yapen Waropen	237	323	731	289	706	0	2286
Kab. Fakfak	128	269	894	423	838	7	2559
Kab. Mimika	15	69	98	14	123	0	319
Jumlah	3512	5422	2459 5	4789	1824 0	89	56647

Sumber : Agus Sumule, *Draft Buku Mencari Jalan Tengah: otonomi khusus di Papua.*

Tahun 2003.

Data yang ditampilkan di atas memperlihatkan tingkat sebaran pegawai yang ada di Papua. Penguatan sektor birokrasi tidak nampak dengan adanya kurangnya dana alokasi otonomi khusus. Dari keterbatasan sumber daya manusia, baik dari sisi kualitas maupun kuantitas, optimalisasi alokasi anggaran untuk efektifitas penerapan otonomi khusus tidak terlaksana. Dana Alokasi Umum yang dibagikan oleh pemerintah lebih terkuras dalam pembiayaan anggaran rutin pegawai, tanpa penguatan managerial kualitatif. Dari data di lapangan, daerah tidak melaksanakan

PP mengenai perampangan birokrasi dikarenakan efektifitas birokrasi yang tidak tercapai.

Kompleksitas persoalan juga terlihat di dalam prosedur pengajuan dana ke pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota seakan tidak berdaya menghadapi kewenangan Pemerintah provinsi yang luar biasa besar dan kuat. Persoalan ini muncul dikarenakan tidak ada kriteria atau aturan yang jelas dalam alokasi anggaran yang ada. Alasan utama pemerintah provinsi adalah ini untuk kepentingan papua.

Hal yang menarik dari perdebatan kebijakan anggaran ini adalah kabupaten/kota sebenarnya tidak semata-mata memperlakukan alokasi atau pembagian dana yang 40% tersebut⁵⁸. Tapi yang lebih dipersoalkan adalah keadilan jumlah dana atau pengalokasian dana otonomi khusus tersebut⁵⁹. Kekhawatiran yang muncul adalah dana yang turun dalam bentuk *blockgrant*, hal ini memunculkan sistem pengelolaannya sulit dikontrol jakarta. Indikasi struktur pemerintahan masih sentralistis di daerah juga dibuktikan dengan keinginan pengucuran dana bersifat *flat* (sebagai usulan pemerintah Prop). Hal ini bermuara pada pengalokasian dana memang masih ditentukan oleh Provinsi.

Adapun alternatif yang bisa dilakukan adalah mendasarkan pengalokasian dana dengan metode *fiscal gap* yang lebih memprioritaskan alokasi dana didasarkan pada daerah yang lebih membutuhkan dana dikarenakan kondisi daerah yang kurang menguntungkan atau dengan kata lain daerah yang kurang mempunyai potensi pendapatan dari sumber daya yang ada.

Contoh kasus pembagian atau alokasi resources di tiga provinsi apakah kemudian alokasi anggaran tiap provinsi hasil pembagian tersebut akan tambah naik 2% di bagi 3 daerah? Hal ini memberi gambaran soal insentif yang bisa diburu oleh pemerintah daerah. Sehingga yang dibayangkan adalah uang yang beredar sangat *uncontrollable*. Kondisi seperti di atas semakin mengindikasikan gagalnya dana otonomi khusus sebagai instrumen kebijakan Jakarta.

Point pentingnya adalah mengoptimalkan *diskresi* kewenangan pengelolaan dana yang ada. Pertanyaannya sebagaimana dengan kebijakan provinsi, jangan-jangan permasalahan Papua lebih disebabkan berlimpahnya uang yang beredar di

⁵⁸ Hasil FGD di Yogyakarta

⁵⁹ Hasil FGD di Yogyakarta

Papua. Hal ini berimplikasi pada kesepakatan pemekaran yang sebenarnya juga dikarenakan jumlah duit yang akan diterima sangat besar.

Pemerintah pusat dan lokal sendiri tidak punya kapasitas yang memadai untuk melakukan *counter* wacana dalam tingkat daerah. Jaringan pemerintah pusat hanya pada birokrasi yang disfungsi, karena birokrasi sendiri masih meraba-raba dan tertatih dalam proses implementasi otonomi khusus, sementara unsur masyarakat adat akan dengan mudah ditumpangi oleh banyak kepentingan lain dikarenakan minimalitas dalam pemahaman konsep otonomi khusus dan papuanisasi ini.

Sekaligus hal ini menegaskan bahwa Pemerintah tidak didukung infrastruktur implementasi kebijakan,⁶⁰ dan juga tidak memanfaatkan secara penuh jaringan untuk: menjangkau adat melalui Elema dan distrik ataupun melalui kegiatan teknis lainnya yang lebih menyentuh aspek adat dan menjangkau agama melalui penguatan sektor yang dipegang oleh GKI Sinode ataupun Keuskupan.

Ketidak harmonisan antara birokrasi dengan lembaga adat yang ada tidak dapat dilepaskan dari aspek sejarah yang ada. Menurut pernyataan dari Dewan Adat Papua, bahwa ketika awal proses integrasi ke Indonesia, pemerintah pusat lebih mengedepankan aspek militer sebagai penguatan sistem di Papua. Hal ini menjadi pemicu lebih lanjut dari proses *Land Alienation* yang dirasakan oleh masyarakat. Pemerintah yang menggunakan alasan pasal 33 UUD 1945 serta UUPA berupaya untuk menguasai seluruh tanah milik negara, di satu sisi proses penguasaan oleh negara ini dianggap tidak sah secara adat, namun penuh dengan manipulasi dan kekerasan⁶¹. Peristiwa semacam ini kemudian yang menambah sekat antar negara dengan adat, terlebih kemudian LMA (Lembaga Masyarakat Adat) yang ada saat ini, merupakan bentukan dari pemerintah pusat tanpa mengadaptasi prosedural yang ada dalam masyarakat adat sendiri. Hingga sekarang, perasaan tidak sepenuh hati dari adat masih tetap ada, sementara apabila masyarakat adat Papua saat ini mengajukan permintaan agar adat dikedepankan, sistem adat yang murni dan sistematis sendiri sudah tidak ada.

⁶⁰ Di tahun 2003 tidak ada Perdasi yang dibentuk, terlepas kemudian dalam Perdasus masih memerlukan persetujuan dari MRP yang belum terbentuk (sudah ada 23 Raperdasus).

⁶¹ Aparat militer terlibat menjadi Backing di berbagai kasus pertanahan yang ada di Papua, sehingga kekerasan terkadang tidak bisa dihindari manakala jalan penyelesaian secara persuasif (hukum) sudah tidak digunakan.

Dari sisi yang lain, regulasi lebih lanjut sebagai aturan pelaksanaan tidak segera dikeluarkan oleh pemerintah pusat, birokrat daerah menunggu, sementara masyarakat langsung menyambut dengan bermacam konsep dan persepsi, sehingga masyarakat melakukan tindakan masing-masing untuk memastikan pemaknaannya bisa terwujud melalui bermacam jaringan yang dimiliki sekaligus dapat memperkuat adat tersebut.⁶²

Segala bentuk kebijakan yang ada dianggap sebagai janji untuk mengambil hati orang Papua, namun dalam pelaksanaan janji tersebut, pemerintah melakukan banyak distorsi yang dirasakan oleh masyarakat. Hal ini menimbulkan adanya pemaknaan dari masyarakat terhadap sikap pemerintah, bahwa Otonomi khusus yang dilontarkan dengan banyak “pembatasan” dan “evaluasi prematur” ini dimaknai sebagai *politik etis* dari pusat. Sedangkan kemudian ide pemekaran berdasar UU nomor 45 tahun 1999, dimaknai sebagai *politik divide et impera*.

Di tengah kepelikkan permasalahan yang terjadi antara dua regulasi tersebut diperparah dengan keluarnya Inpres yang menginstruksikan agar daerah mempercepat proses pemekaran berdasarkan UU nomor 45 tahun 1999. Sementara proses otonomi khusus menurut UU nomor 21 tahun 2001 belum penuh berjalan, muncul Inpres yang diartikan sebagai putusan dari sebuah evaluasi. Hal ini dianggap mengkhianati kesepakatan yang sudah terjadi.

Dikarenakan usulan mengenai otonomi khusus yang berasal dari daerah, jika kemudian disepakati oleh pemerintah pusat, maka berarti ada secercah harapan dan kepercayaan yang ditanamkan oleh pemerintah pusat kepada daerah, demikian pula sebaliknya.

Regulasi nasional sebagai aturan pelaksana lebih lanjut dari UU otonomi khusus sendiri tidak segera dibentuk, satu hal yang paling mendasar di antaranya adalah mengenai peraturan tentang Majelis Rakyat Papua. Poin ini yang dianggap sangat esensial oleh masyarakat, sehingga kemudian masyarakat melakukan tindakan

⁶² Karena adat merupakan salah satu sayap dari kekuatan Papua “Bintang Kejora” sebagai sayap kultural, selain sayap militer dan PDP sebagai sayap politiknya. Namun kemudian dalam mencoba aspirasi penyatuan konsep adat dalam konsep Otonomi khusus, terdapat kendala karena tidak adanya pemimpin sebagai aspirasi mutlak yang dapat menjadi representasi semua golongan. Terlebih kasus kematian Theys yang kemudian menjadi satu alasan keengganan untuk bekerjasama dengan pemerintah. Sementara itu, pemerintah pusat tidak memiliki agents yang kuat di/dalam kasus Papua dalam “berkompetisi” memberikan makna.

masing-masing untuk memastikan pemaknaannya bisa terwujud melalui bermacam jaringan yang dimiliki baik gereja maupun adat⁶³.

Adapun permasalahan adat, mereka mempunyai kemampuan yang minim untuk mencoba mewedahi aspirasi tentang pensinergisan konsep adat dalam konsep otonomi khusus, terdapat kendala karena tidak adanya pemimpin yang bisa mengemban aspirasi masyarakat sekaligus sebagai representasi semua golongan atau suku yang ada di Papua. Terlebih kasus kematian Theys yang menjadi satu alasan keengganan untuk bekerjasama dengan pemerintah. Sementara itu, pemerintah pusat tidak memiliki agen di daerah yang kuat di dalam berbagai kasus Papua yang menjadi pesaing dalam pemaknaan konsep otonomi khusus.

Hampir dipastikan dari berbagai wawancara yang dilakukan dengan aparat pemerintah daerah terkesan defensif dan menunggu (*wait and see*) dalam arti tidak berpihak secara penuh pada sisi mana (otonomi khusus atau pemekaran), hal ini memang lebih terasa pada aparat menengah ke bawah, salah satunya adalah dikarenakan PP No.8 tahun 2002 mengenai perampangan struktur pemerintahan yang sampai saat ini masih ditunda pelaksanaannya di Papua. Jika PP tersebut dilakukan maka akan terjadi pengganguran yang besar, mengingat adanya keterbatasan sumber daya manusia pada masa orde baru terjadi rekrutment besar-besaran dalam struktur pemerintahan di Papua⁶⁴.

Dominasi kebijakan pusat terhadap pemerintahan di Papua tidak akan menjamin adanya perbaikan sistem yang mapan dan lebih baik, tetapi yang terjadi adalah berbagai upaya untuk mensiasati dan mengelabui masyarakat dengan cara membuat distorsi informasi. Sehingga berbagai output kebijakan tidak berorientasi pada perubahan kesejahteraan masyarakat secara langsung, tapi output kebijakan hanya akan berputar dalam lingkungan aparat pemerintah yang bersangkutan.

Pada level makro kebijakan sosial provinsi Papua juga mengalami kemandulan, kebijakan tentang pemberdayaan masyarakat sering dimaknai sebagai

⁶³ karena adat merupakan salah satu sayap dari kekuatan Papua "Bintang Kejora" sebagai sayap kultural, selain sayap militer dan PDP sebagai sayap politiknya.

⁶⁴ Wawancara dengan Joshua Rumbiak (Pjs BKKBN)

kebijakan ambisius pimpinan atau lebih parah lagi kebijakan yang ada sering berorientasi pada logika proyek. Sehingga pemberdayaan tidak semakin memberdayakan masyarakat tapi justru kebijakan tersebut digunakan untuk memperdaya masyarakat⁶⁵. Kondisi ini secara langsung berakibat terjebaknya masyarakat Papua dalam proyek-proyek pembangunan yang merujuk pada isolasi nilai-nilai tradisionalitas dan tekanan modernisasi. Ironisnya, kebijakan dan konsep pembangunan tersebut tidak bisa dirasakan langsung, yang terjadi adalah saling mensiasati jika ada kebijakan atau program pembangunan sosial di Papua.

Pemerintah dinilai tidak bisa mengambil hati masyarakat Papua, ketidakberhasilan ini masih belum disadari oleh berbagai elemen birokrasi yang ada sampai saat ini. Ini dikarenakan saat ini mereka terlelap dan disibukkan dengan menghitung perolehan pendapatan yang diterima dari berbagai skema dana otonomi. Pemerintah daerah lupa bahwa uang tersebut harus segera didistribusikan ke dalam program pemberdayaan yang ada. Berbagai formula dan rumus pemberdayaan seakan tidak menghasilkan apa-apa, semua pihak seolah saling tuding dan menyalahkan terhadap kegagalan berbagai program pembangunan yang ada⁶⁶.

Terlepas dari berbagai sumber daya yang ada di Papua, kemampuan pengelolaannya sangat tidak merepresentasikan pemahaman inti persoalan yang sebenarnya. Pemerintah daerah hanya bermain pada level perbaikan *image* untuk mendapatkan berbagai dana yang dialokasikan ke Papua. Sehingga ekspektasi masyarakat mengenai efektifitas pembangunan hanya berujung pada kemandulan kapasitas pemerintah daerah. Akhirnya masyarakat harus berjuang untuk memperbaiki nasibnya sendiri.

C. Dominasi Infrastruktur Sosial

Ironis, pembangunan Papua yang dijanjikan sejak kepemimpinan pertama Presiden Soekarno sampai Megawati sekarang belum jelas terlihat. Masyarakat Papua tetap dalam kondisi miskin dan masih terisolasi dari program pembangunan nasional. Terlepas dari persoalan tersebut di atas, perhatian pembangunan di Papua

⁶⁵ Wawancara dengan Joshua Rumbiak (Pjs Kepala BKKBN)

⁶⁶ Wawancara dengan Domi Sukamto (Sekretaris BP3D)

memang terasa berbeda. Indikasi masyarakat yang masih dikatakan tradisonal dan persoalan keterbelakangan sumber daya manusia masih mendominasi asumsi setiap pengambilan kebijakan pemerintah maupun pihak swasta yang ingin masuk kewilayah Papua. Sehingga tidak bisa dihindari adanya sinisme dan kalimat-kalimat penyimpulan yang bersifat dangkal dalam kebijakan tentang Papua.

Asumsi di atas sangat kontraproduktif dengan kondisi yang terjadi di Papua, di berbagai kesempatan wawancara dengan berbagai elemen masyarakat menyatakan bahwa masyarakat Papua siap menerima kebijakan pembangunan, tetapi yang tidak siap justru Pemerintah⁶⁷. Tradisonalitas dan berbagai keterbatasan yang dituduhkan ke masyarakat Papua sebenarnya juga di punyai oleh wilayah lain⁶⁸.

Intinya adalah bagaimana masyarakat dikelola sebagai sebuah kekuatan, sebagai contoh: partisipasi masyarakat adat dalam pembangunan di daerahnya sangat tinggi sekali, dimana sudah terbentuk sebuah sistem sejak lama. Persoalan kemudian muncul manakala program pembangunan pemerintah lebih berorientasi pada pembangunan fisik dengan memberikan banyak uang kepada masyarakat, sehingga sistem sosial yang terbentuk dalam masyarakat adat tersebut luntur, dan parahnya masyarakat sudah mulai apatis terhadap berbagai konsep pembangunan.

Perbedaan persepsi tentang papua antara masyarakat dan pemerintah sudah bukan lagi rahasia, hampir semua peristiwa besar yang terjadi di tengah-tengah masyarakat dipastikan melibatkan kedua belah pihak. Oleh sebab itu tuntutan demi tuntutan sering sekali kita dengar, mulai dari tuntutan pengembalian kembali hak adat dengan melakukan operasi palang memalang sampai dengan tuntutan ingin merdeka⁶⁹.

Pada saat digulirkan bermacam regulasi terkait dengan permasalahan Papua, selalu mendapat respon dan penafsiran yang beragam dari masyarakat maupun pemerintah daerah. Berbagai macam respon yang berkembang di masyarakat tidak diwadahi secara penuh, sehingga yang terlihat hanyalah hujatan dan tuntutan yang bersifat sporadis diberbagai wilayah di Papua. Hal ini dikarenakan di satu sisi

⁶⁷ Wawancara dengan Thaha Moh. Alhamid (Sekjen Dewan Papua)

⁶⁸ Wawancara dengan Watubun K Omaruddin (Ketua PDI-P Kota Jayapura)

⁶⁹ Sistem adat yang terbangun hancur karena seiring dengan semakin banyak program pemerintah yang berorientasi pada pemberian uang semata. Sehingga kebersamaan yang ada mulai pudar karena logika proyek pemerintah.

otoritas lokal di Papua kurang “aspiratif” dalam mengelola konsep dan respon adat yang cukup dominan di dalam masyarakat,⁷⁰ sementara pemerintah pusat tidak dapat menyentuh secara mendalam aspek permasalahan yang ada di daerah. Selanjutnya yang terjadi adalah proses kompetisi dan persaingan untuk memperjuangkan kepentingan kelompok masing-masing dalam memanfaatkan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun daerah.

Terlepas dari polemik pembangunan Papua, Pemerintah daerah menghadapi persoalan yang cukup rumit menyangkut permasalahan internal hubungan antar lembaga maupun lemahnya sistem birokrasi pemerintah daerah Papua. Upaya pembenahan secara konkret sampai saat ini masih belum dilakukan, pemerintah daerah justru asyik memenuhi kebutuhannya sendiri. Berlarutnya penyelesaian permasalahan semakin meniadakan komunikasi diantara pemerintah dan masyarakat. Sehingga yang terjadi adalah akumulasi persoalan yang berujung pada rasa ketidakpercayaan (*distrust*).

Fungsi *public services* yang diemban pemerintah sudah tidak lagi berjalan seiring dengan kebutuhan masyarakat, keadaan ini semakin mengukuhkan dominasi kekuasaan pemerintah yang ada. Hasilnya pelayanan tidak bisa dirasakan langsung oleh masyarakat, disamping itu terlihat ada sekat yang saling menutupi diantara kepentingan masing-masing.

Yang menarik adalah inisiatif pemecahan masalah justru sering disuarakan oleh lembaga informal seperti gereja dan LSM dalam rangka penguatan jaringan dan sebagainya. Hasil analisis data di lapangan memperlihatkan adanya dominasi jaringan oleh gereja. Hal ini tidaklah mengherankan sebab gerejalah yang selama ini berbaur dalam lumpur kehidupan masyarakat, jika terlihat ada dukungan atau respon positif yang diberikan oleh masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh gereja merupakan hal yang wajar. Masyarakat merasa aman manakala gereja ikut turun tangan, kondisi ini semakin mengukuhkan posisi gereja sebagai representasi masyarakat. Sehingga yang terjadi adalah suara masyarakat sering identik dengan kebijakan gereja atau sebaliknya. Kondisi semakin

⁷⁰ Sekalipun ada beberapa kelompok tersendiri dalam pemerintahan lokal melegalkan konsep pemikiran sempit tentang adat, menjadi penguatan kekuasaan berbasis kesamaan suku. Kasus yang sempat terlontar dari beberapa pihak, dikatakan bahwa jika pejabat gubernur adalah orang Sorong, yang akan terjadi kemudian adalah SOS (Semua Orang Sorong).

memperjelas dan menambah daftar dosa pemerintah daerah yang notabene tidak bisa dekat dengan masyarakatnya sendiri.

Dari hasil analisis data dilapangan menyatakan bahwa ada beberapa poin penting terkait dengan peran aktif gereja yang merujuk pada upaya resolusi konflik secara damai, yaitu:

1. Perlunya pelibatan gereja dalam skala kecil proses evaluasi sejumlah proyek yang dibiayai dari anggaran otonomi khusus. Mengingat dukungan yang besar dari masyarakat terhadap setiap kebijakan gereja.
2. Mereka sangat antusias untuk melakukan pengawasan dan mengembangkan spirit gerakan bagi jajaran birokrasi.
3. Jaringan yang kokoh di level akar rumput menjadikan adat dan gereja siap untuk membangun aliansi untuk ikut mewarnai implementasi kebijakan otonomi khusus.
4. Mereka telah memiliki persekutuan gereja se-Papua dan memiliki wilayah dominan masing-masing. Mereka dengan mudah bisa menyepakati wakil agamanya dalam MRP sekiranya dibentuk.

Di pihak lain kebijakan yang dibuat masih bernuansa saling intip antara Pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan kabupaten sudah bukan lagi menjadi hal yang ditutup-tutupi lagi, semua pihak sudah saling menjaga jarak untuk mewujudkan kepentingan masing-masing. Kondisi ini semakin memperlihatkan kerapuhan dan ketidaktepatan perumusan kebijakan, alhasil pemerintah daerah hanya mengedepankan keterwakilan fisik pembangunan. Sedangkan keterwakilan substansif kebutuhan masyarakat Papua jadi terabaikan.

Oleh karena itu, tidak salah jika masyarakat Papua menilai otonomi khusus sebagai aspirasi dari bawah, dan memaknai sebagai solusi yang cukup dapat mengakomodir keperluan mereka, hanya satu yang dinantikan yaitu adanya MRP, dan sampai saat ini pembentukan MRP terhalang karena belum adanya PP tentang MRP. Masyarakat adat yang menerima otonomi khusus telah mempersiapkan MRPS tanpa kemudian bermaksud menjadikan MRP sebagai lembaga superior yang akan menjadi jalan pintas untuk merdeka meskipun tetap dalam wadah NKRI.

Mereka yang menilai secara dangkal proses Otonomi Khusus sebagai pengembalian secara mutlak hak adat yang selama ini terampas, terutama mengenai

permasalahan tanah adat, sebagai contoh timbulnya Operasi Palang Memalang (OPM). Terlepas apakah kegiatan memalang (atau lebih tepatnya ‘memalak’) tersebut murni sebagai “implementasi dari persepsi yang salah” atau kemudian dapat saja sebagai pemaknaan yang penuh oleh masyarakat terhadap Otonomi khusus dan kucuran dana yang besar. Mereka memanfaatkan adat sebagai alat dan jalan pintas, untuk ikut menunggangi banyak kepentingan lainnya.

Perlu lebih diperjelas di sini adalah adanya konsep masyarakat adat yang menyatakan bahwa tidak ada tanah yang tidak bertuan karena semuanya adalah milik adat, dan tidak ada proses pemilikan secara penuh oleh individu, karena itu semua masih dalam konteks adat. Pemahaman ini sangat tidak produktif dan kontradiktif dengan hukum positif Indonesia baik menurut pasal 33 UUD 1945 ataupun menurut UUPA tahun 1961 dimana “bumi, air, udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Kelompok yang menilai proses pemekaran wilayah sebagai cara untuk memperkuat dan memperluas kekuatan suku, keret (marga) mereka. Dalam konsep otonomi khusus, ada sebuah kekhawatiran yang cukup beralasan bahwa kepentingan suatu suku tertentu dapat sangat diprioritaskan dalam berbagai hal. Ini di dasarkan pada beberapa contoh permasalahan, misalnya apabila seorang kepala instansi adalah orang suku Sorong maka hampir dipastikan yang terjadi adalah penguatan suku Sorong dalam jalur hirarkis dalam instansi tersebut. Sekalipun hal tersebut di atas tidak dapat dijadikan *stereotype* yang sama dalam semua instansi. Terlebih dengan adanya pemberian kesempatan pemekaran wilayah yang merupakan jalan pintas bagi suku tertentu untuk memegang kekuasaan dan memperluas pengaruhnya (terutama pada beberapa kasus di Manokwari).

Bagi kelompok yang tidak begitu memahami apa esensi dari otonomi khusus dan Pemekaran, akan terombang-ambing terkait dengan eksistensi mereka yang kemudian ditunggangi oleh banyak kepentingan yang bermain. Kelompok ini muncul ketika ada masyarakat adat yang masih *murni* yang ikut memperjuangkan salah satu konsep tersebut. Terlepas apakah memang mereka telah memahami konsep otonomi khusus dan pemekaran (terlepas dari bagaimana persepsi mereka) atau kemudian

mereka hanya dijadikan sebagai alat saja⁷¹. Analisis lain menjelaskan sebaliknya, terjadinya kegagalan atau upaya mempertahankan suku atau masyarakat asli tersebut di atas justru lebih menggambarkan proses kehati-hatian pejabat tertentu untuk mengawal tujuannya. Sebab ada kekhawatiran bahwa sudah tidak ada lagi yang bisa dipercaya di Papua. Sehingga si pejabat harus mengangkat beberapa orang dalam satu keretnya (marga) untuk masuk dalam struktur kekuasaan mereka.

Puncak dari kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat untuk merespon tuntutan masyarakat Papua adalah Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua. Kebijakan ini memberlakukan prinsip desentralisasi *asimetris* yang memberikan kewenangan politik, ekonomi dan kultural yang jauh lebih besar kepada Papua dibandingkan daerah lain ataupun masa sebelumnya. Hal ini terlihat dari diakuinya eksistensi dari elit-elit lokal Papua yang terlembaga dalam Majelis Rakyat Papua (MRP), eksistensi struktur pemerintahan lokal Papua, eksistensi masyarakat adat, hukum adat, dan lain-lain. Sampai saat ini, belum terlihat apakah Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua akan sama nasibnya dengan kebijakan-kebijakan yang telah lalu, yaitu gagal melahirkan dukungan bagi Pemerintah Pusat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia atau justru memfasilitasi meluasnya dukungan bagi kemerdekaan Papua.

Dari uraian di atas terlihat bagaimana kebijakan-kebijakan yang sudah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat ternyata tidak banyak menghasilkan dukungan dari masyarakat Papua terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, bahkan tidak saja gagal merespon tuntutan masyarakat Papua, namun justru menjadi instrumen konsolidasi bagi elemen-elemen pendukung Papua Merdeka. Sekalipun dari data yang didapat di lapangan, permasalahan Merdeka tidak lagi menjadi sebuah harga mati dan aspirasi murni rakyat, namun lebih sebagai *the third way* apabila implementasi dari setiap kebijakan yang ada tidak pernah dilandaskan pada sebuah komitmen dan konsistensi.

⁷¹ Menurut Dewan Adat, hal yang diperlukan oleh masyarakat adalah hasil dan manfaat secara nyata, tidak peduli apakah melalui Otonomi khusus atau pemekaran, dan juga tidak kemudian apakah oleh Gubernur Orang Papua atau Orang Luar Papua.

BAB V

KEKECEWAAN MASYARAKAT DAN CARA-CARA MENSIASATI KEADAAN

Berbagai kalangan yang diwawancarai dalam studi ini sebetulnya menaruh harapan besar agar pemerintah bisa menjalankan berbagai kebijakan yang telah diikrarkan, sedemikian sehingga persoalan di Papua bisa teratasi. Lebih dari itu, kebijakan-kebijakan pemerintah tersebut oleh masyarakat diperlakukan sebagai janji, dan pengingkaran terhadap janji adalah persoalan yang sangat serius bagi masyarakat. Sayangnya, sebagaimana diperlihatkan di Bab III, pemerintah pusat tidak berhasil mewujudkan kebijakan sistematis dan komprehensif dalam menangani persoalan di Papua. Sebagaimana diperlihatkan di Bab IV, Pemerintah Propinsi Papua sendiri juga tidak memperlihatkan kemampuan dan perannya sebagai instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan pemerintah Pusat. Muara akumulasi persoalan-persoalan tersebut di atas adalah kekecewaan. Kepercayaan kepada pemerintah yang sempat membaik karena diberlakukannya Undang-undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, kini merosot secara tajam setelah janji-janji yang diusung pemerintah ternyata tidak kunjung terwujud. Ketika di satu sisi masyarakat menaruh harapan sangat tinggi dan pemerintah ternyata memiliki kemampuan dan komitmen yang terbatas untuk mengatasinya, maka kekecewaan yang menggelora selama ini pada gilirannya berkembang menjadi kemarahan.

Buru-buru perlu diingatkan bahwa derajat kekecewaan masyarakat tidaklah sama. Sebagaimana diketahui secara luas, ada sebagian dari masyarakat yang menghendaki merdeka dari ikatan negara Republik Indonesia. Mereka sering menyebut dirinya pro-“M”. Diantara yang pro-merdeka ini sebetulnya ada sebagian sebetulnya menuntut kemerdekaan sejak awal, *dus* aspirasi merdeka yang disampaikan sebetulnya tidak terlalu terkait dengan kinerja pemerintah. Bagi kelompok ini, apapun kebijakan pemerintah Indonesia menyelesaikan masalah Papua adalah sebuah kesalahan. Menurut mereka Rakyat Papua sendiri yang seharusnya menyelesaikan masalah mereka.

Kategori kedua adalah kelompok mereka yang kecewa dengan penanganan pemerintah. Kelompok ini merupakan kelompok yang menjadi agenda perebutan

antara pemerintah pusat melalui kebijakannya dengan penggiat Papua Merdeka melalui propagandanya. Tumpuan harapan kelompok kedua ini berada pada perlakuan khusus dengan jaminan terhadap eksistensi mereka.

Kategori ketiga adalah kelompok yang merupakan pendukung Pemerintah Pusat. Kelompok ini mendukung apapun kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Pusat. Bagi kelompok ini, sebagaimana kelompok pertama, tidak menjadi persoalan penting bagi Pemerintah Pusat berkaitan dengan masalah kebijakan. Sementara itu, ada sekelompok lainnya yang menuntut merdeka karena kekecewaan terhadap kinerja pemerintah. Merekalah yang, di atas kertas, bisa diharapkan untuk tidak beraliansi dengan kalangan pro-merdeka lainnya.

Kalangan yang mengusung aspirasi merdeka tersebar dalam berbagai segmen, begitu juga yang bersedia berkompromi dalam bingkai otonomi khusus dan yang bersepakat untuk tetap menjadi bagian dari negara Republik Indonesia tanpa syarat. Apapun yang menjadi pilihan mereka, ada satu hal yang penting untuk dicamkan. Masyarakat Papua tidak tinggal diam ketika berhadapan dengan realita yang mengecewakannya. Terlepas dari berat ringannya kekecewaan yang dirasakannya, tim peneliti menemukan gejala bahwa masyarakat mensikapi keadaannya secara taktis. Mereka merespon keadaan yang kegagalan kebijakan pemerintah dengan cara mengoptimalkan apa yang bisa mereka dapatkan, dan pada saat yang sama meminimalkan resiko-resiko yang sekiranya bakal mereka hadapi.

Janji Pemerintah Pusat untuk menjamin kelestarian adat melalui MRP disikapi dengan sangat cepat oleh komunitas yang akan menjadi komponen pengisi MRP. Walaupun PP MRP belum dikeluarkan, komunitas adat yang berpusat di Jayapura telah mempersiapkan keanggotaan yang nantinya akan menjadi wakil adat di MRP. Mereka membentuk Majelis Rakyat Papua Sementara (MRPS) yang terdiri dari perwakilan adat-agama-perempuan. MRPS juga telah bekerja membuat Raperdasus yang akan diajukan untuk dibahas menjadi Perdasus jika MRP terbentuk.

Siasat masyarakat setidaknya ditentukan oleh dua hal, yakni pilihan ideologis (merdeka atau menjadi bagian dari Indonesia) dan situasi yang dihadapinya atau domain kiprahnya. Situasi ini bisa dipetakan secara spatial. Mereka yang berada/berkiprah di Jayapura memiliki struktur preferensi yang berbeda dengan

mereka yang berada diluarnya. Dalam kajian ini, situasi diluar Jayapura yang berhasil didalami hanyalah yang di Manokwari. Adapun yang dimaksudkan dengan domain kiprahnya ini adalah apakah masyarakat sebagai eksponen organisasi masyarakat sipil (LSM, akademisi, aktifis media massa), sebagai pengusaha atautkah sebagai eksponen masyarakat adat. Masing-masing eksponen memperlihatkan kecenderungan untuk mengoptimalkan pilihannya sesuai dengan potensi yang bisa mereka peroleh.

Pembahasan dalam sub-sub bab berikutnya akan memetakan variasi siasat yang diambil masing-masing eksponen. Memang benar, latar belakang kekecewaan tersebut beraneka ragam dan derajatnya juga bervariasi, namun respon yang dilakukan masyarakat pada dasarnya sama: yang khas, yaitu memaksimalkan peluang yang dimiliki. Artinya, mereka yang berkiprah pada level lokal, akan mengedepankan kepentingan lokal. Mereka yang berafiliasi atau diposisikan sebagai tokoh adat akan mengoptimalkan posisi tersebut, baik untuk kepentingan merdeka ataupun untuk kepentingan menyelenggarakan otonomi khusus. Begitu juga mereka yang berkiprah eksponen gereja akan mengoptimalkan kepentingan kegerejaan dalam mensikapi keadaan yang tidak menguntungkannya.

A. Peta Siasat I: Analisis Spatial-Hierarkis

Situasi yang melingkupi pilihan seorang, di satu sisi ditentukan oleh posisinya dalam hierarkis-spatial. Terdapat respon yang berbeda antara eksponen-eksponen yang berkiprah di Jayapura yang notabene adalah locus dari perpolitikan puncak di Papua, dan mereka yang berkiprah di tingkat lokal (kabupaten/kota). Sehubungan dengan keterbatasan waktu dan sumberdaya yang ada, dalam kajian ini, respon pada level lokal hanya diamati di Jayapura dan Manokwari. Yang perlu digaris bawahi di sini adalah bahwa perbedaan respon di Papua sebetulnya adalah refleksi dari perbedaan kepentingan mereka, bukan cerminan dari keberpihakannya kepada pemerintah.

Rasionalitas masyarakat dalam merespon kebijakan pemerintah dipetakan dalam Tabel 5.1 Bagi kalangan yang secara ideologis menghendaki kemerdekaan dari Indonesia, persoalan kekecewaan terhadap kegagalan kebijakan pemerintah tidaklah terlalu mengejutkan mereka. Yang jelas, pilihan untuk merdeka membuka peluang baru yang bagi bagi mereka, baik untuk mendirikan negara baru maupun

propinsi baru. Yang jelas, kegagalan kebijakan pemerintah telah memberikan amunisi yang banyak dan dahsyat untuk memobilisasi dukungan bagi perjuangan kemerdekaan yang mereka dambakan.⁷² Bagi kalangan merdeka, dalam situasi sekarang perbedaan lokasi mereka berkiprah belum menjadi soal. Justru sebaliknya, baik Jayapura maupun lokalitas mereka sendiri perlu bahu-membahu dalam memperjuangkan kemerdekaannya.

Bagi kalangan yang setuju untuk menjadi bagian dari Indonesia dengan syarat ada perlakuan khusus, dua paket kebijakan yang dilansir oleh pemerintah (UU Otsus No. 21/2001 dan UU Pemekaran Irian Jaya no. 45/1999) membuka potensi/peluang yang berbeda. Dengan demikian, preferensi mereka juga berbeda. Artinya, pilihan mereka untuk setuju atau tidak setuju otsus (dan pada saat yang sama pilihan untuk setuju ataupun tidak setuju pemekaran) bukanlah persoalan patriotisme (kecintaan pada) Indonesia, melainkan semata-mata persoalan optimalisasi peluang-peluang (*advantages*) yang terbuka oleh kebijakan-kebijakan tersebut. Menyetujui kebijakan otonomi khusus, artinya mengantisipasi Jayapura sebagai pusat pemerintahan, dan pada

⁷² Sebagai contoh, menyadari bahwa di kalangan masyarakat tersebar kekecewaan yang mendalam terhadap kebijakan pemerintah, maka apa yang mereka sebut cacat sejarah integrasi Papua ke dalam pangkuan RI semakin mudah disosialisasikan. Sejumlah aktifis menginformasikan bahwa masyarakat kini tidak dengan mudah percaya pada materi Sejarah Papua yang diajarkan di sekolah-sekolah. Kelambanan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan segera bisa dikomunikasikan sebagai bentuk ketidakseriusan dalam menunaikan janji-janjinya.

Tabel 5.1
Pilihan Optimal dalam mensikapi Kebijakan Pemerintah Berdasarkan Posisi Spatial dan Hierarkhinya di Papua

Pilihan	Lokasinya di Papua	
	Pusat (Jayapura)	Daerah (Manokwari)
<ul style="list-style-type: none"> • Merdeka 	<p><u>Potensi:</u> Menjadi pusat pemerintahan negara baru.</p> <p><u>Pilihan:</u> Melakukan perlawanan melalui pemanfaatan semua potensi dan sumberdaya yang ada di Jayapura</p>	<p><u>Potensi:</u> Menjadi propinsi baru dalam negara baru</p> <p><u>Pilihan:</u> Memperkuat perlawanan yang sudah tergalang</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Merelakan menjadi bagian Indonesia dengan syarat (perlakuan khusus) 	<p><u>Potensi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Menjadi pusat pemerintahan, penentu penggunaan sumberdaya untuk Papua • Pemekaran Papua akan membawa implikasi melemahnya posisi Jayapura. <p><u>Pilihan:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Menerima paket kebijakan Otonomi Khusus (UU 21/2001) sehingga: <ul style="list-style-type: none"> • Bisa melakukan banyak hal diluar jangkauan kendali Jakarta • Mengelola dana dan sumberdaya yang dialokasikan oleh pemerintah pusat untuk Papua 2. Menolak kebijakan tentang pemekaran, kalau tidak melalui prosedur yang mereka kendalikan (melalui satu MPR untuk satu Papua). 3. Mengupayakan pembentukan MRP agar Pemekaran Papua melalui MRP. 	<p><u>Potensi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Menjadi subordinat dari kekuasaan dari Jayapura. • Pemekaran Papua memungkinkan “Papuanisasi” oleh suku-suku setempat <p><u>Pilihan:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengedepankan pemekaran wilayah daripada implementasi UU Otonomi Khusus 2. Menerima gagasan pemekaran wilayah, sehingga Manokwari: <ul style="list-style-type: none"> • menjadi ibukota propinsi. • mendapatkan bagian lebih besar dari dana Otsus (2% DAU nasional) 3. Menyetujui pembentukan MRP di setiap propinsi di Papua
<ul style="list-style-type: none"> • Menjadi bagian dari Indonesia tanpa syarat 	<p>Potensi/Pilihan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • diperlakukan sama dengan wilayah Indonesia yang lainnya 	

gilirannya penentu penggunaan sumberdaya untuk Papua. Bagi mereka yang berkiprah di Jayapura, menyetujui pemekaran propinsi Papua berarti merelakan implikasinya, yakni melemahnya posisi Jayapura. Jelasnya, berbagai eksponen yang diwawancarai untuk kepentingan studi ini sebetulnya tidak menolak pemekaran. *Toh*, ketentuan yang ada dalam UU 21/2001 membuka peluang untuk itu. Yang mereka keberatan adalah berlangsungnya pemekaran tanpa melalui prosedur yang mereka jadikan acuan, yang notabene memberikan keuntungan optimal. Temuan ini jelas berbeda dengan yang diwacanakan di media massa, bahwa pilihan Otsus dan Pemekaran Wilayah adalah pilihan yang sifatnya *mutually exclusive*: kalau sudah memilih yang satu tertutup untuk memilih lainnya.

Kalau bagi berbagai eksponen yang berbasis di Jayapura, pilihan untuk mendukung otonomi khusus mengakibatkan keuntungan yang akan didapatkan Jayapura sebagai ibukota provinsi. Jayapura akan tetap menjadi pusat pemerintahan, keuangan dan perekonomian. Lebih dari itu, tetap berperannya Jayapura sebagai pusat pemerintahan juga memungkinkan dana dan sumberdaya yang didistribusikan oleh pemerintah pusat tetap akan terdistribusi melalui pintu Jayapura. Kesempatan untuk tetap berperan sebagai pusatnya Papua melalui skema otonomi khusus, juga memberikan *advantage* tersendiri bagi sejumlah suku yang dominan di Papua untuk melangsungkan dominasinya dalam birokrasi. Dominasi ini, pada gilirannya menutup peluang suku-suku lain untuk menggantikan dominasi.

Bagi eksponen yang berkiprah di tingkat lokal (dalam hal ini Manokwari atau Papua Barat) peluang mereka akan lebih optimal sekiranya memilih untuk menerima skema pemekaran wilayah, dan pemekaran wilayah ini sekali lagi tidak dengan serta-merta berarti penolakan ide pemberian otonomi khusus. Jelasnya, untuk sementara statusnya sebagai propinsi yang terpisah dari propinsi induk bisa didapatkan, dan selanjutnya propinsi hasil pemekaran ini akan menerima otonomi sebagaimana propinsi induk. Skenario semacam ini akan membuka peluang ikutan sebagai berikut:

1. Manokwari terhindar dari posisi sebagai subordinat dari kekuasaan Jayapura.
2. Manokwari bisa berkembang menjadi ibu kota suatu propinsi baru, dan Manokwari menjadi lokus untuk mendistribusikan sumberdaya yang dikirimkan Jakarta. Secara spesifik, dana otonomi khusus yang besarnya 2% dari total DAU

nasional akan harus dibagi-bagi diantara propinsi-propinsi hasil pemekaran.⁷³ Jelasnya, Manokwari akan memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang jauh lebih tinggi dalam posisinya sebagai sesama ibukota propinsi, tidak sebagai kekuatan “atasan” dan “bawahan”.

3. Manokwari bisa menjadi motor pengembangan kawasan Barat, yang selama ini sebetulnya telah telah relatif maju/berkembang.
4. Sebagaimana halnya yang terjadi di Jayapura, di Manokwari juga terbuka peluang bagi apa yang disebut sebagai Papuanisasi. Suku Arfak yang selama ini termarginalisasikan dalam politik dan menduduki birokrasi pemerintahan, mendapatkan kesempatan ikut menguasai birokrasi. Jelasnya, dukungan yang diberikan untuk kebijakan pemekaran sedikit banyak dikarenakan keinginan bagi suku dominan untuk menguasai birokrasi.

Usaha yang dilakukan pemerintah Manokwari melalui pemekaran mendapat dukungan yang hampir merata dari semua elemen masyarakat. Tokoh dan elemen adat, berhasil menciptakan dukungan dari aktor politik lokal penting termasuk Pemda dan Bupati. Hanya terdapat beberapa elemen di masyarakat yang secara tegas menolak pemekaran. Kelompok ini sedikit banyak terlibat sebagai tim yang turut membidani kelahiran otonomi khusus dan merasa bahwa masalah di Papua hanya akan terselesaikan dengan jaminan bagi kelestarian elemen lokal yaitu adat, gereja dan perempuan melalui MRP.

Pendukung otonomi khusus di Manokwari menunjukkan, dukungan mereka lebih dimaknai sebagai bentuk kesempatan untuk merealisasikan agenda, baik kolektif maupun individual. Dukungan terhadap otonomi khusus mengerucut kepada tuntutan agar segera direalisasikannya Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua. MRP akan mampu menjamin terwujudnya hak-hak adat yang selama ini terpinggirkan.

⁷³ Pasal 34 UU 21 tahun 2001 ayat (3):

(1). *Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; dan*

(2). *Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.*

Bagi pemerintah pusat, variasi respon ini harus dimaknai sebagai rumitnya kepentingan yang bermain di Papua. Setiap variasi respon ini membawa implikasinya sendiri-sendiri. Masing-masing variasi respon ternyata memanfaatkan agenda pemerintah pusat dengan menyiasatinya. Hal ini didukung dengan “pecahnya” suara pemerintah pusat menyikapi masalah Papua. Depdagri misalnya mampu diidentifikasi sebagai pendukung pemekaran sedangkan Kantor Polkam diidentifikasi sebagai pendukung otsus.

Kedatangan aparat Depdagri yang dipimpin Sekjen ke Manokwari disambut dengan suka cita oleh pendukung pemekaran, di sisi yang lain, pendukung otsus tentu tidak mengharapkan kunjungan tersebut. Pada saat Komnas HAM akan melakukan investigasi kasus pembunuhan di Wasior yang terjadi dua tahun lalu, sempat mendapatkan penolakan dari pendukung pemekaran. Kedatangan Komnas HAM dianggap akan “mengganggu” pemekaran yang selama ini lancar.⁷⁴

Apabila Manokwari menjadi provinsi baru di Papua, setidaknya Provinsi Irian Jaya Barat akan mendapatkan setengah dari dana otonomi khusus atau sekitar 650 milyar rupiah. Hal ini akan membawa konsekuensi berkurangnya dana yang akan diterima Jayapura. Inilah salah satu sebab penting mengapa Manokwari pada umumnya mendukung pemekaran sedangkan Jayapura menolaknya.

Kucuran dana tersebut akan dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan di Papua yang bermuara kepada pembangunan infrastruktur. Hal ini akan membawa konsekuensi meningkatnya jumlah pengusaha yang akan berkonsentrasi di Jayapura dan Manokwari. Data di lapangan menunjukkan munculnya organisasi pengusaha baru di Manokwari yang khusus beranggotakan pengusaha pribumi yang diberi nama ASPAP (Asosiasi Pengusaha Asli Papua) pada tahun 2000 setelah UU Pemekaran disyahkan. Jumlah pengusaha yang tergabung di dalam ASPAP terus meningkat secara signifikan.⁷⁵ Ditengarai, banyaknya pengusaha baru yang muncul di

⁷⁴ Kasus Wasior berkaitan dengan dua kepala desa (kades) dan beberapa orang guru sekolah dasar (SD) yang terlibat dalam pembantaian lima anggota Brimob dan seorang warga sipil di Desa Wondowoi, Kecamatan Wasior, Kabupaten Manokwari, 13 Juni 2001, *Kompas*, 5 Juli 2001

⁷⁵ Pada tahun 2000 jumlah pengusaha yang tergabung di dalam ASPAP berjumlah 50 orang. Jumlah ini meningkat lebih dari 100 % menjadi 115 pengusaha pada September 2003. Dari 115 pengusaha tersebut 84 pengusaha memperoleh proyek dari Pemda Manokwari. ASPAP merasa cemburu terhadap pengusaha non pribumi karena banyak dari pengusaha pribumi yang mendapatkan sampai 3 proyek, sedangkan 31 pengusaha ASPAP menganggur. *Koran Media Papua*, 3 September 2003 hal 1.

Manokwari berkaitan dengan tingginya sumber daya yang akan mengalir Manokwari.

Tetapi impian mendapatkan dana bantuan yang besar dari pusat tersebut tidak akan membawa keuntungan maksimal bagi Manokwari apabila ibukota Provinsi Irijabat berada di Sorong. Menghadapi situasi ini, siasat yang dilakukan segenap elemen masyarakat Manokwari berkaitan dengan Pemekaran adalah berusaha memindahkan Ibukota sementara Irijabar dari Sorong ke Manokwari. Langkah ini tidak dianggap sebagai sebuah pelanggaran terhadap Undang Undang. Munculnya Pasal tentang ibukota sementara Irijabar tersebut dimaknai Manokwari sebagai usaha “politik uang” Sorong untuk menjadi ibukota Irijabar. Manokwari menyebut pasal tersebut sebagai pasal “siluman”.⁷⁶ Melanggar pasal ini dianggap sebagai usaha untuk melawan politik uang.⁷⁷ Apabila ibukota Provinsi Irijabar berada di Sorong untuk jangka waktu lima tahun, dikawatirkan hal ini merupakan usaha untuk mengalihkan ibukota Irijabar untuk seterusnya tetap berada di Sorong dan tidak memberikannya kepada Manokwari dengan alasan Manokwari belum siap. Bupati melihat terdapat kontradiksi antara Pasal 14 dan Pasal 26 Undang Undang No 45 tahun 1999, sehingga harus dipilih salah satunya.⁷⁸

Bupati Manokwari merupakan orang yang mendukung otsus dan dekat dengan lingkaran pendukung otsus lainnya. Dia mendanai sosialisasi UU Otsus di 17 distrik (baru terlaksana 15 distrik sesuai dana otsus yang turun). Di seluruh Kabupaten dan Kota di Papua, hanya Bupati Kabupaten Manokwari yang mengalokasikan dana

⁷⁶ Wawancara dengan Sekda Manokwari tanggal 13 September 2003.

⁷⁷ Bunyi selengkapnya dari Pasal 26 UU 45 Tahun 1999 adalah:

(1). *Sementara menunggu kesiapan prasarana dan sarana yang memadai bagi ibukota Propinsi Irian Jaya Barat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2), ibukota sementara ditetapkan di Sorong.*

(2). *Selambat-lambatnya dalam jangka waktu lima tahun, Ibukota Propinsi Irian Jaya Barat yang defmitif telah difungsikan.*

⁷⁸ Wawancara dengan Bupati Dominggus Mandacan tanggal 15 September 2003:

“Pasal 14 ayat 2 yang ada di manokwari dimana dalam Undang-undang itu juga mengamanatkan bahwa sementara di Sorong berada di Pasal 26. Hal itu saya perhatikan mengapa tidak mamakai Pasal 14? Terus ada rentetan kalimat itukan sampai terakhir itukan kelihatan bahwa mungkin ada yang memasukkan pasal itu, tetapi kita ndak tahu. Tapi yang jelas masyarakat bertolak dari Undang-undang itu ibu kotanya ada di manokwari dengan demikian mereka memperjuangkan untuk bisa tetap ibukotanya di Manokwari.”

sekitar 850 juta untuk melakukan sosialisasi tersebut.⁷⁹ Hal yang sama tidak dilakukan untuk pemekaran. Dalam melakukan sosialisasi ini, materi sosialisasi sepenuhnya diserahkan ke LP3BH.⁸⁰ Sejalan dengan Otsus, bupati juga mendesak agar ketentuan-ketentuan yang dibutuhkan untuk melaksanakannya segera direalisasikan, misalnya yang berkaitan dengan MRP.

Bupati juga mampu membuat jaringan yang baik dengan lingkaran Otsus lainnya. Ketua LP3BH misalnya, memberikan penjelasan mengenai kedekatannya dengan Bupati. Menurutnya, Bupati sebenarnya berada pada posisi terjebit. Secara individual, bupati mendukung Otonomi Khusus⁸¹, namun tuntutan adat menempatkannya sebagai individu yang harus mendukung pemekaran.

Sebagai putra Ludwig Mandacan dan adik Salmon Josef Mandacan (Ketua Suku Besar Pegunungan Arfak), bupati punya kewajiban mendukung pemekaran. Dukungan ini diperlukan untuk mengembalikan “hak kesulungan”⁸² Manokwari dan akan mengembalikan dominasi Suku Arfak dan mengangkat suku lain di Kepala Burung (Doreri dan Wamesa). Dukungan terhadap pemekaran tidak otomatis dimaknai sebagai dukungan terhadap NKRI tetapi lebih dimaknai sebagai upaya pengembalian dominasi kesukuan dan “hak kesulungan” Manokwari.

Cita-cita suku Arfak tidak hanya berhenti sebagai bupati tetapi ke depan, Dominggus Mandacan direncanakan menjadi Gubernur Irian Jaya Barat. Dominggus Mandacan menyatakan bahwa beliau menunggu datangnya momentum pemilihan langsung baik untuk jabatan Bupati maupun jabatan Gubernur. Momentum inilah yang bisa menjadi bukti ketunggalan pengaruhnya di Manokwari.

⁷⁹ Wawancara dengan Sekda Manokwari tanggal 13 September 2003 dan dengan Bupati Manokwari tanggal 15 September 2003

⁸⁰ Dalam materi sosialisasi Otsus, kontrol Pemda sama sekali tidak ada. Pemda hanya menerima laporannya saja. Bupati lebih percaya pelaksanaan sosialisasi dilakukan oleh kelompok independen daripada dilakukan aparat Pemda. Laporan hasil sosialisasi LP3BH di distrik Merdey tanggal 7 Maret 2003 dan Wawancara dengan Sekda Manokwari tanggal 13 September 2003

⁸¹ Pada wawancara tgl 15 Sep 03, bupati mengulangi sampai empat kali tentang pilihan kebijakan bagi masyarakat Papua. Otonomi Khusus menurutnya adalah penyelesaian yang paling baik untuk menyelesaikan masalah yang terjadi di Papua.

⁸² “hak kesulungan” yang dimaksud masyarakat Manokwari berhubungan dengan sejarah Manokwari dan Papua. Portugis mendarat pertama kali di Pulau Mansinam Manokwari pada tanggal 5 Februari 1855. Kedatangan Portugis ini membawa “peradaban” pertama kali ke Papua, termasuk agama. Manokwari merupakan daerah pertama di Papua yang lebih dulu maju dibanding daerah lainnya. Dulu birokrasi banyak diduduki oleh orang-rang Manokwari. Dengan realitas sejarah inilah, masyarakat Manokwari melakukan klaim terhadap sejarah yang mereka sebut “hak kesulungan”, bahwa kemajuan harus dimulai di Manokwari sebagaimana sejarah telah membuktikannya.

Dalam jangka waktu penelitian, bupati jarang sekali berada di kantor bupati. Beliau sibuk dengan upaya mencari dukungan dengan menjalin komunikasi dan meresmikan proyek-proyek.⁸³ Hal ini membawa dampak yang cukup signifikan terhadap roda pemerintahan di Manokwari.⁸⁴

Bagi Masyarakat di Jayapura, dukungan terhadap Otsus dimaknai sebagai hasil *win-win solution* yang harus dilaksanakan, dan pemerintah harus bersabar dan memberi waktu bagi rakyat Papua untuk melaksanakannya. Karena rakyat Papua perlu penyiapan segala infra struktur yang diperlukan untuk mendukung Otsus.

Secara umum tidak ada suatu keberatan mutlak terhadap konsep Otsus, mulai dari LSM, Gereja, Keuskupan, Perwakilan Media, bahkan dari kelompok ekstrem sekalipun yang selama ini hanya memiliki tuntutan tunggal untuk merdeka. Kelompok ini masih dapat berkompromi dengan pelaksanaan Otonomi Khusus walaupun pelaksanaan yang masih tercecer di mana-mana.

Pemekaran disikapi sebagai upaya pemerintah untuk menambah kekuatan militer di Papua⁸⁵, karena dengan pembagian daerah tersebut, berapa banyak pasukan yang akan didatangkan. Hal ini menjadi *traumatic effect* tersendiri bagi masyarakat Papua. Karena eksistensi militer masih menjadi momok yang paling menakutkan bagi masyarakat, sehingga jangan sampai perlakuan pemerintah terhadap Aceh berulang pada Papua, jika masih mengharapkan NKRI.

Bagi pemerintah pusat, variasi respon yang selama ini semuanya dimaknai sebagai penguatan dukungan terhadap NKRI tampaknya harus dievaluasi. Masyarakat melakukan langkah yang jauh lebih maju dibanding pemerintah pusat. Pemaknaan mereka terhadap kebijakan dan langkah yang dilakukan untuk merespon kebijakan tersebut jauh di luar perkiraan pemerintah pusat.

Dalam logika kebijakan yang dimiliki pemerintah pusat, dukungan terhadap kebijakan pemerintah pusat berarti otomatis merupakan dukungan terhadap NKRI,

⁸³Data yang didapat dari koran Media Papua, sejak tanggal 7-16 September 2003 terdapat satu halaman penuh yang berisi foto-foto tentang “tugas keluar” bupati.

⁸⁴ Salah satu gambaran dari tersendatnya mekanisme pemerintahan adalah sejak tahun 2000 (sejak Bupati Dominggus Mandacan dilantik, Manokwari belum pernah memiliki Renstra dan baru terdapat tiga perda dalam tiga tahun terakhir.

⁸⁵ Wawancara dengan Pak Cip (Mantan Anggota DPRD)

tetapi hasil penelitian menunjukkan tingginya mekanisme lokal untuk menyasiasi kebijakan itu semata-mata berdasarkan kepentingan yang akan didapatkan.

B. Peta Siasat II: Analisis Eksponen

Sebagaimana disebutkan dalam pengantar pembahasan di atas, variasi respon dan siasat masyarakat akan dipetakan berdasarkan keragaman eksponen-eksponennya. Untuk bisa mencermati kecenderungan bahwa masyarakat mengoptimalkan keuntungan dari pilihan-pilihan yang diambilnya, berikut ini dipetakan siasat yang ditempuh dalam masing-masing gradasi kekecewaan. Sebagaimana telah disebutkan di atas, mereka yang kecewa sejak awal dan ingin merdeka, tentu akan memanfaatkan peluang yang dibuka oleh pemerintah melalui kebijakan-kebijakannya untuk mempersiapkan kemerdekaan itu sendiri.

Secara umum, Pro “M” menimbulkan konflik fisik yang membawa korban.⁸⁶ Disamping itu, Nasionalisme Papua juga diperjuangkan melalui mekanisme damai dengan upaya menyebarkan ideologi Papua Merdeka.⁸⁷ Walaupun tidak ditemukan dukungan yang terbuka terhadap Kemerdekaan Papua dalam semua elemen masyarakat yang diteliti, tetapi indikasi yang menunjukkan dukungan terhadap perjuangan kemerdekaan Papua jelas terasa.⁸⁸

Pro “M” yang menggunakan kekerasan terbagi atas kelompok kecil-kecil dengan basis persenjataan yang minimal. Salah satu sumber senjata mereka adalah dengan merampas dari aparat keamanan Indonesia. Kelompok ini tidak memiliki basis organisasi dan pendanaan yang kuat. Sangat berbeda dengan Gerakan Separatis Aceh. Sasaran serangan kelompok ini adalah pos keamanan di daerah terpencil dengan target mendapatkan senjata.⁸⁹ Kelompok kedua memakai mekanisme

⁸⁶ Kompas, 6 November 2003. TNI berhasil menewaskan sepuluh personel Papua Merdeka di Kabupaten Wamena, TNI juga berhasil mendapatkan kembali senjata dan ribuan amunisi yang dicuri kelompok ini bulan April 2003

⁸⁷ salah satu sarana yang digunakan OPM untuk melakukan sosialisasi idenya adalah melalui internet: lihat www.converge.org.nz/wpapua, www.irja.org/index2.shtml, www.koteka.net, www.westpapua.net, www.west-papua-dani.net, www.petitiononline.com/westpap/petition.html dll.

⁸⁸ Pada ruang kerja salah satu responden di Manokwari terdapat stiker bendera bintang kejora pada temboknya.

⁸⁹ Mengapa Papua Bergolak, Taufik, lihat juga Kompas, 6 Nopember 2003

perjuangan modern melalui negoisasi. Kelompok kedua ini juga sangat bagus dalam menjalin networking dengan pihak luar melalui isu dekolonisasi.⁹⁰

Ideologi tentang bangsa Papua dan Papua Merdeka terus disosialisasikan oleh OPM melalui para pendukung dan simpatisannya kepada generasi muda dan dapat dikatakan lebih efektif bila dibandingkan dengan upaya sosialisasi ideologi Pancasila yang dilakukan Pemerintah Indonesia dalam rangka mencapai Integrasi Politik yang mantap di Irian Jaya (Papua).⁹¹ Ideologi ini semakin menguat jika tuntutan terhadap perbaikan kesejahteraan tidak terpenuhi.⁹²

Eksponek kedua tetap menginginkan bergabung dalam NKRI dengan mendapatkan perlakuan khusus. Eksponek ini mendasarkan diri pada karakteristik Papua yang khas berikut masalah yang melingkupinya yang membutuhkan penanganan yang tentu saja berbeda. Papua terklasifikasi dalam isolasi geografis dan kultural yang ketat. Disisi lainnya masyarakat Papua terdesak oleh budaya modern yang terus menyerang eksistensi kultural mereka.

Pemerintah Indonesia sejak Papua berintegrasi tahun 1969, belum mampu memberikan jaminan bagi terus berlangsungnya eksistensi kultural yang dimiliki masyarakat Papua. Melihat kepada kondisi yang melingkupi Papua tersebut, penyelesaian yang didambakan adalah dengan pemberian otonomi khusus yang berarti memberi perlakuan yang berbeda bagi masyarakat Papua. Perlakuan khusus ini dibutuhkan demi menjamin hak-hak adat.

Eksponek yang menginginkan perlakuan khusus bagi Papua pada dasarnya hanya menginginkan meningkatnya kesejahteraan masyarakat Papua. Keinginan ini dapat dijanjikan oleh dua pihak. Pihak pertama adalah pemerintah Indonesia dan pihak kedua yaitu Pendukung Kemerdekaan Papua. Masing-masing pihak memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Pemerintah Indonesia memiliki

⁹⁰ Memoria Passionis Papua, Kondisi Sosial Politik dan HAM: Gambaran 2000: *“Theys H Eluay mengatakan bahwa orang Papua tidak pernah mendirikan negara di dalam negara, namun sebaliknya, pemerintah Indonesialah yang membuat negara di dalam negara.”* Gerakan kemerdekaan Papua ada juga yang berbasis di luar negeri untuk melakukan propagandanya. Salah satunya yang beralamat di Dublin Irlandia, lihat: <http://westpapuaaction.buz.org/>

⁹¹ <http://www.geocities.com/opm-irja/main12.htm>

⁹² *“ideologi merdeka ada di setiap kepala bangsa Papua. Satu-satunya jalan yang dapat ditempuh untuk membendung hal itu adalah dengan peningkatan kesejahteraan Bangsa Papua. Jika tidak, ideologi ini akan semakin menguat.”* Wawancara tgl 2 September 2003 dengan Arkadius, Wakil Ketua DPRD Manokwari.

pengalaman memimpin negara setidaknya selama 58 tahun, tetapi dalam jangka waktu yang cukup lama hanya mampu memberikan janji-janji kepada masyarakat Papua. Sementara pendukung kemerdekaan memberi janji berupa kejayaan bangsa Papua yang dipimpin oleh bangsa Papua sendiri walaupun belum pernah dibuktikan.

Baik pemerintah Indonesia maupun pendukung Kemerdekaan Papua masing-masing mencoba menarik simpati dan dukungan dari masyarakat ini melalui siasatnya masing-masing. Setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Indonesia akan memiliki dua kemungkinan, memperkuat dukungan terhadap NKRI ataupun sebaliknya memperkuat dukungan terhadap Kemerdekaan Papua.

Eksponen ketiga adalah mereka yang tetap mendukung kebijakan Pemerintah Pusat. Kelompok ini merupakan kebalikan dari eksponen pendukung kemerdekaan. Sehingga apapun kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat tetap akan mendapatkan dukungan dari kelompok ini. Bagi mereka tidak ada kebijakan yang jelek yang diberikan untuk Papua. Kelompok ini terbagi menjadi beberapa kelompok lainnya.

Tabel 5.2
Pilihan Optimal dalam mensikapi Kebijakan Pemerintah Berdasarkan Eksponen

Basis	Situasi	Siasat Mengoptimalkan Aspirasi Merdeka	Siasat untuk menjadi bagian Indonesia dengan syarat (perlakuan khusus)
Adat	<ul style="list-style-type: none"> Hak-hak adat tidak diakui negara Adat sebagai basis kekuatan politik semakin termarginalkan Terdapat persaingan antar komunitas adat 	<ul style="list-style-type: none"> Mengembangkan Dewan Adat untuk menopang kemerdekaan Mengembangkan kapasitas kelembagaan adat dalam skala “nasional” Papua Menuntut peran adat yang lebih signifikan sebagai infrastruktur dan basis penyelenggaraan pemerintahan. 	<ul style="list-style-type: none"> Memenangkan persaingan antar komunitas adat dalam mengisi birokrasi.
Gereja	Gereja berhadapan langsung dengan masyarakat dan menjadi tumpuan harapan masyarakat.	<ul style="list-style-type: none"> Menjadi mediator dalam bernegosiasi dan berkomunikasi dengan pemerintah. Bersiap menduduki posisi strategis yang terbuka oleh kebijakan pemerintah, misalnya MRP. 	
Akademisi	Menjadi sandaran pencarian legitimitas	<ul style="list-style-type: none"> Menuntut ruang dialog yang sejajar antara 	Menuntut segera dibentuk MRP tanpa

	akademis dari semua kalangan.	pemerintah RI dengan perwakilan Papua. <ul style="list-style-type: none"> • Pemekaran harus melalui persetujuan MRP. 	mengurangi wewenangnya
Media	Dibelenggu oleh sebuah kepentingan politik yang dominan.	Berita tentang “M” tidak disampaikan secara terang-terangan, walaupun terdapat nuansa tersebut.	<ul style="list-style-type: none"> • Memunculkan berita yang sesuai dengan keinginan konsumen, di Jayapura cenderung ke tema otonomi khusus • Mengamankan kebijakan Pemda dan keputusan adat, di Manokwari cenderung ke tema pemekaran.
Pengusaha	<ul style="list-style-type: none"> • Pengusaha non pribumi mendapat tekanan dari masyarakat dan pengusaha lokal. • Pengusaha lokal masih tertinggal kemampuannya dengan pengusaha non pribumi yang lebih dulu <i>established</i> 	Menunggu dan melihat peluang yang tersedia.	<ul style="list-style-type: none"> • Mendukung pemekaran dengan antisipasi mendapatkan proyek • Mempertahankan proyek yang selama ini dimiliki.
LSM	Bergantung kepada <i>funding</i> .	Menerima Otsus sebagai batas negoisasi akhir selain merdeka.	

ADAT

Elemen adat di khususnya di Jayapura, memaknai otsus sebagai aspirasi dari bawah, dan merupakan solusi yang cukup dapat mengakomodir keperluan mereka, sayangnya, pembentukan MRP ini kemudian terhalang dengan belum adanya PP tentang MRP. Masyarakat adat yang kemudian mengakui Otsus ini sendiri telah mempersiapkan MRPS tanpa kemudian bermaksud menjadikan MRP sebagai lembaga superior yang akan menjadi jalan pintas untuk merdeka lepas, namun untuk *merdeka dalam wadah NKRI*.

Bagi pendukung kemerdekaan momentum reformasi digunakan sebaik-baiknya dengan memanfaatkan dan memaksimalkan Dewan adat sebagai penopang kemerdekaan. Data di lapangan, khususnya di Jayapura menunjukkan terdapat hubungan yang jelas dan saling mendukung antara Dewan Adat dengan PDP. Hal ini dapat dilihat dari konsolidasi keanggotaan antara Dewan Adat dan PDP dan pola hubungan yang terjalin diantara keduanya.

Siasat lain yang ditempuh adalah dengan mengembangkan kapasitas kelembagaan adat di Papua. Lembaga adat yang selama ini tidak mendapatkan tempat yang sesuai dengan kiprahnya coba dikembalikan dalam kapasitas yang seharusnya untuk cakupan yang lebih luas di Papua. Pendeknya, otoritas adat berusaha memperjuangkan otoritasnya menjadi lembaga yang diperhitungkan di Papua. Setiap kebijakan yang diberlakukan di Papua harus mendapat legitimasi dari otoritas adat. Upaya ini seringkali diwarnai dengan pengabaian terhadap hukum positif di Indonesia.⁹³

Otoritas adat yang menggunakan siasat pro kemerdekaan berusaha untuk menempatkan diri menjadi infrastuktur dan basis penyelenggaraan pemerintahan yang signifikan. Artinya otoritas adat berusaha merebut peran yang seharusnya dilakukan aparat pemerintahan di daerah. Siasat ini dilakukan berkaitan dengan rendahnya kemampuan aparat birokrasi sebagai sarana untuk mengimplementasikan kebijakan sebagaimana telah diurai di bab sebelumnya.

Bagi otoritas adat yang mau menjadi bagian dari Indonesia, syarat yang harus dipenuhi oleh pemerintah pusat adalah dengan memberikan kesempatan bagi adat untuk mengisi birokrasi. Mekanisme pengisian ini dilakukan melalui ajang kompetisi yang terjadi antar komunitas adat. Terdapat mekanisme dan distribusi jabatan di birokrasi yang unik dalam kerangka ini.⁹⁴

⁹³ Operasi Palang Memalang ini dapat dimaknai sebagai upaya masyarakat adat mengabaikan hukum positif Indonesia. Contoh lainnya adalah dengan dipakainya hukum adat untuk menyelesaikan kasus pelanggaran hukum di masyarakat. Kasus pembunuhan sampai kasus penabrakan babi harus diselesaikan dengan cara adat melalui denda, walaupun sudah diberi sanksi melalui hukum positif.

⁹⁴ Kasus Manokwari menunjukkan terdapat pembagian jabatan di birokrasi berdasarkan basis kesukuan. Bupati Manokwari berasal dari suku yang paling dominan yaitu Arfak. Sekda Kabupaten berasal dari suku kedua terbesar yaitu Wamesa. Komposisi yang ada dalam birokrasi di Manokwari mencerminkan kekuatan suku yang ada. Komposisi ini tercermin juga dalam upaya pengisian jabatan

GEREJA

Gereja berada pada situasi yang rumit karena menghadapi langsung dengan masyarakat dan mengerti keluhan mereka. Gereja, terutama gereja Protestan, menjadi tumpuan harapan masyarakat untuk memajukan Papua. Pada kondisi yang lain, gereja telah lama mengharapkan terwujudnya kemajuan di Papua. Harapan ini terkecewakan dengan penanganan pemerintah selama ini yang dinilai hanya mampu memberikan janji-jani dan bukan realisasi.

Pada sisi lainnya, gereja dihadapkan pada posisi yang harus tetap menjaga netralitasnya.⁹⁵ Harapan ini memunculkan konsekuensi harus ditempuhnya langkah-langkah politis yang harus dilalui. Siasat yang dilakukan gereja adalah dengan berusaha menjadi mediator bagi dialog yang memadai antara perwakilan masyarakat Papua dengan Pemerintah.

Disamping itu, gereja, sebagaimana adat, memanfaatkan momentum keterwakilan melalui MRP dengan secara serius mempersiapkan kader yang akan menduduki posisi di MRP. Gereja memiliki kesempatan untuk menjadi salah satu komponen dengan komposisi 30% keanggotaan MRP.

Gereja memiliki kekuatan jaringan dan kader yang mampu menjangkau semua kalangan di Papua termasuk di pedalaman. Kekuatan pengaruh gereja di Papua menjadikan gereja memiliki posisi tawar yang signifikan. Hal inilah yang dijadikan landasan bagi gereja melakukan siasat-siasatnya.

AKADEMISI

Akademisi berada pada situasi menjadi sandaran pencarian legitimasi dari semua kalangan. Pendapat akademisi seringkali dijadikan rujukan logis dari sekian rujukan yang dapat ditemui. Bagi pendukung kemerdekaan, siasat yang dilakukan menyikapi kebijakan pemerintah adalah dengan menuntut ruang dialog yang memadai antara pemerintah dengan perwakilan Papua. Siasat yang sama ditemukan

baru di Kabupaten baru hasil pemekaran yaitu di Kabupaten Teluk Bintuni dan Kabupaten Teluk Wondama.

⁹⁵ Lihat 'Simbiak: Gereja Bersikap Netral', *Harian Pagi Media Papua*, tanggal 8 September 2003. Dalam artikel tersebut Ketua Klasis GKI Kabupaten Manokwari Pendeta Simbiak mengatakan "...Gereja senantiasa bersikap netral menghadapi berbagai perubahan dan dinamika politik yang berkembang di tanah Papua saat ini. Gereja tidak pernah berpihak kepada siapa-siapa."

pada berbagai eksponen lainnya. Data di lapangan menunjukkan adanya kaitan yang sangat serius antara akademisi, gereja dan LSM.

Siasat kedua yang dilakukan adalah menolak pemekaran yang dilakukan di Papua tanpa melalui MRP. Pemekaran dimaknai akan semakin mempersulit terealisasinya pilihan mereka yaitu Otsus. Penerimaan terhadap Otsus dan memaksimalkan peran MRP merupakan siasat yang paling mungkin dilakukan, baik akademisi yang pro “M” maupun yang ingin tetap menjadi bagian dari NKRI dengan perlakuan khusus.

Data di lapangan menunjukkan tingginya partisipasi akademisi dalam turut membidani terwujudnya UU Otsus. Akademisi juga cukup intensif mengadakan evaluasi berkaitan dengan penyelenggaraan Otsus. Dukungan terhadap Otsus ini juga sangat nampak dalam banyaknya publikasi yang dibuat akademisi.⁹⁶

MEDIA

Media massa yang ada belum bisa menyajikan pemberitaan berimbang yang berkaitan dengan problematika yang melingkupi Papua. Terdapat penyajian yang berbeda berkaitan dengan posisi spatial. Bagi harian yang terbit di Jayapura, pemberitaan yang ada cenderung mengarah kepada tema Otonomi khusus. Sedangkan di Manokwari cenderung ke tema pemekaran. Harian Media Papua misalnya, sebagai satu-satunya media cetak lokal di Manokwari, yang baru berdiri pada bulan Mei 2003, sampai saat ini belum berani menerbitkan berita berisi kritik terhadap pemerintah daerah dan masyarakat adat Manokwari. Bahkan penulisan berita-berita yang menyangkut pemekaran dan masyarakat adat terlebih dahulu melalui proses editing yang ketat sebelum diterbitkan karena pemberitaan mengenai dua hal tersebut menjadi isu yang sensitif dan dapat menimbulkan gejolak di masyarakat.⁹⁷

Radio RRI Manokwari dengan jelas memosisikan diri sebagai corong propaganda bagi kekuatan politik lokal yang mendukung pemekaran. Hal serupa juga terjadi pada RRI Jayapura yang menjadi corong bagi ide otonomi khusus pemerintah

⁹⁶ Lihat “Satu Setengah Tahun Pelaksanaan Otonomi Khusus” dan “ Mencari Jalan Tengah: Otonomi Khusus Provinsi Papua” yang dibuat oleh Dr. Agus Sumule

⁹⁷ Wawancara dengan Haris Matanubun, Redaktur Koran Media Papua, tanggal 8 September 2003.

provinsi. Seorang wartawan senior RRI Manokwari bahkan menyebut RRI Jayapura sebagai kolega Sollosa.⁹⁸

Hal ini tidak terlepas dari berlakunya mekanisme pasar dan tuntutan untuk itu. Tema-tema yang berkaitan dengan pro “M” tidak nampak terlihat secara terang-terangan walaupun pro “M” masih menjadi isu yang cukup keras.

PENGUSAHA

Pengusaha melihat, tidak ada yang akan menolak peluang dan pasar yang terbuka dengan adanya pemekaran wilayah, terlebih kemudian dengan adanya konsep Otsus dan Papanisasi sekarang ada perbedaan yang sangat jelas dalam pemberian kesempatan. Dengan pemekaran akan terjadi kompetisi yang sehat antar Propinsi sehingga pembangunan infra struktur akan lebih tersebar. Percepatan ini akan mendorong munculnya investor-investor lokal maupun asing untuk menanamkan modalnya secara lebih tersebar.

Kuatnya tuntutan pengusaha pribumi melalui isu putra daerah menempatkan pengusaha non-Papua yang telah lebih dulu mapan di Papua berada pada posisi untuk mencari peluang lain dari yang selama ini telah dimiliki. Peluang baru tersebut bisa didapatkan dari mengoptimalkan peluang yang akan didapatkan apabila pemekaran provinsi segera direalisasikan. Dibukanya provinsi baru di Papua akan memberikan kesempatan untuk memperoleh lahan bisnis baru, terutama yang berhubungan dengan infrastruktur.

Di sisi yang lain, pengusaha pribumi juga tidak mau ketinggalan dengan mengoptimalkan peluang bisnis yang tersedia. Peluang tersebut diupayakan dengan mendapatkan proyek dari kebijakan yang ada, baik pemekaran maupun Otsus. Berhadapan dengan pengusaha pendatang yang sudah mapan, pengusaha pribumi coba menjalin hubungan dengan otoritas politik lokal dan adat melalui isu putra daerah (baca: papanisasi). Dalam realitas di lapangan, banyak proyek yang diberikan kepada pengusaha pribumi tidak mendapatkan hasil yang maksimal karena masih lemahnya manajemen.

⁹⁸ Wawancara dengan Max Matau, Wartawan Senior RRI Manokwari, tanggal 11 September 2003.

Infrastruktur (melalui pemekaran) maka akan memudahkan pula bagi para pengusaha untuk membuka cabang di berbagai daerah. Muncul kemudian adalah pembentukan dua kelompok pengusaha yaitu Pengusaha Putra Papua dan Pengusaha Putra Nusantara di Jayapura⁹⁹, yang kemudian saling memanfaatkan imbas positif dari Otsus tersebut. Namun terlepas dari keuntungan tersebut, para pengusaha mendukung konsep Otsus hanya saja dengan membenah secara penuh dalam semua aspek mulai dari aparat, prosedural sistem, serta alur kucuran dana dan pertanggungjawaban yang jelas pada masyarakat.

Pengusaha Manokwari, yang didominasi oleh etnis non Papua, cenderung lebih berhati-hati dalam mengambil posisi. Mereka tetap berada diluar arena pertarungan politis antara kelompok pendukung otonomi khusus dan pemekaran. Namun keputusan pemerintah daerah Manokwari untuk menjalankan kebijakan pemekaran ditanggapi dengan antusias oleh pengusaha Manokwari yang tergabung dalam Kadin karena dengan pemekaran provinsi pengusaha Manokwari akan memperoleh peluang yang lebih besar untuk mengerjakan proyek-proyek infrastruktur di Manokwari.¹⁰⁰ Selama berlakunya otonomi khusus sebagian besar proyek pembangunan infrastruktur di kabupaten dan kota di Papua ditangani oleh kontraktor yang dikirim dari Jayapura.

Namun semakin besarnya peran pengusaha Manokwari ditengarai juga menimbulkan persolaan baru berupa kesenjangan antara pengusaha non putera daerah dengan pengusaha pribumi, kelompok yang kedua tergabung dalam Asosiasi Pengusaha Asli Papua (Aspap). Dominasi pengusaha non putera daerah dalam perolehan proyek dari pemerintah daerah menyebabkan banyak pengusaha putera daerah yang tidak mendapatkan pekerjaan atau proyek dari pemerintah daerah.¹⁰¹

LSM

⁹⁹ Wawancara dengan Rosiyati Anwar (Pengusaha Lokal Bukan asli Papua)

¹⁰⁰ Wawancara dengan Mamad Suhadi, Ketua Kadin Manokwari, tanggal 15 September 2003

¹⁰¹ Lihat: "*Puluhan Pengusaha ASPAP Menganggur*", *Harian Pagi Media Papua*, tanggal 3 September 2003. Dalam artikel tersebut Ketua ASPAP Habel Mansim menyatakan "...sebanyak 31 pengusaha putera daerah yang tergabung dalam ASPAP tidak mendapatkan pekerjaan atau proyek dari pemerintah daerah untuk tahun 2003. Sebaliknya sebagian besar pengusaha non putera daerah mendapatkan proyek lebih dari satu, bahkan tidak jarang ada yang mendapatkan tiga proyek."

Ekspone yang tergabung dalam Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di lokasi yang diteliti menunjukkan penerimaan mereka secara luas terhadap otonomi khusus sebagai batas akhir negoisasi selain merdeka. LSM secara aktif bersama dengan akademisi dan gereja menjalin kolaborasi yang solid untuk mendorong wacana otonomi khusus di masyarakat. Untuk kasus Manokwari, Lembaga Penelitian Pengkajian dan Pengembangan Bantuan Hukum (LP3BH) Manokwari menjadi menjadi satu-satunya LSM yang menjalankan kegiatan sosialisasi UU Otonomi khusus dengan biaya dari pemerintah daerah Manokwari.

Program sosialisasi yang dilakukan oleh LP3BH meliputi beberapa substansi penting dalam undang-undang otonomi khusus seperti perlindungan negara terhadap hak-hak masyarakat adat, perlindungan serta peradilan HAM yang adil serta pembentukan MRP.¹⁰² Namun di lapangan program sosialisasi ini cenderung juga digunakan untuk mengakomodasi dan mengkampanyekan ide pro “M” sebagai salah satu pilihan yang dapat ditempuh rakyat Papua.¹⁰³

Selama proses sosialisasi dapat diidentifikasi basis utama masyarakat adat pendukung pemekaran berada di kota Manokwari, sedangkan untuk daerah di luar kota meliputi distrik-distrik yang jaraknya cukup jauh dengan kota Manokwari wacana mengenai otonomi khusus cenderung lebih bisa diterima. Hal ini dibuktikan dengan penolakan paling kuat terhadap sosialisasi UU otonomi khusus hanya terjadi di distrik-distrik yang berada di kota.¹⁰⁴

Di Jayapura, terdapat beberapa faksi LSM yang memperjuangkan kepentingan yang berbeda. Terdapat pertarungan dalam memperebutkan dominasi konsep terhadap otonomi khusus dengan akademisi. Tidak terdapat ruang yang cukup kondusif bagi terciptanya ruang dialog yang memadai. Siasat LSM ini dilakukan mengingat begitu kuatnya kesan kedekatan akademisi dengan pemerintah.

¹⁰² Wawancara dengan Samuel Yensenem, Thresje Julianty Gaspersz dan Uri arumbino, staf sosialisasi UU otonomi khusus LP3BH tanggal 9 September 2003.

¹⁰³ Lihat Catatan Proses Pemasyarakatan UU No 21 tahun 2001 di distrik Amberbaken kabupaten Manokwari tanggal 7 Februari 2003, LP3BH. Dalam sebuah dialog dengan masyarakat Yan Christian Warinussy, SH, Direktur LP3BH menyatakan “...soal menerima atau tidak menerima otsus adalah hak orang Papua. Kami juga menghargai munculnya aspirasi lain yakni aspirasi merdeka. Berjuang untuk merdeka atau untuk federasi dsb itu sah sah saja, sepanjang diperjuangkan dengan cara-cara yang menghormati hak asasi orang lain dan memakai cara-cara damai.”

¹⁰⁴ Op cit.

C. Apa yang bisa Dipelajari dari Siasat Masyarakat

Penduduk Papua memberi reaksi yang jauh lebih cepat dari apa yang Pemerintah Pusat perkirakan. Janji-janji yang diberikan melalui kebijakan yang digulirkan segera ditangkap dan direalisasikan. Siasat yang diberikan setiap elemen kekuatan politik di Papua menunjukkan dengan jelas bahwa sebenarnya Papua tidak bodoh. Elemen lokal yang direncanakan akan mengisi MRP dengan cepat direspon berbagai elemen dengan membuat MRPS. Tidak berhenti di situ, MRPS telah bekerja membuat Raperdasus dan Raperdasi sebelum PP MRP dikeluarkan pemerintah.

Masyarakat Papua sangat cerdas dalam melakukan siasat terhadap kebijakan jauh sebelum Pemerintah Pusat menyadarinya. Dukungan yang diberikan Manokwari melakukan pemekaran yang selama ini dimaknai sebagai dukungan terhadap NKRI ternyata digunakan untuk menjadikan birokrasi diisi oleh suku dominan. Disamping itu, muncul juga harapan untuk memperoleh 1% DAU Nasional yang dialokasikan untuk pembangunan di Papua. Kedua hal ini tidak akan dirasakan Manokwari apabila Papua tetap satu dan semua dana yang mengalir dari Jakarta harus melalui Jayapura.

Mengalirnya dana Otsus di Papua berbanding lurus dengan semakin lancarnya bisnis minuman keras, prostitusi, dan hiburan malam. Disisi lainnya sebagian dana Otsus tersebut juga digunakan sebagai upaya penguatan dukungan terhadap Papua Merdeka.

Menjadi tantangan bagi pemerintah pusat untuk mampu merebut hati orang-orang yang kecewa. Baik kecewa terhadap kebijakan yang dikeluarkan maupun kecewa terhadap kegagalan instrumentasi kebijakan di lapangan. Kekecewaan yang sudah terlanjur berurat dan berakar ini tidak dapat diselesaikan dengan cara yang sama. Setiap elemen masyarakat di Papua membutuhkan penanganan yang berbeda untuk keluar dari kekecewaan. Elemen adat membutuhkan jaminan bagi diakuinya hak-hak kultural mereka. Sementara pengusaha membutuhkan transparansi tender berdasarkan kualitas dan kapabilitas. Pers membutuhkan jaminan bagi kebebasannya.

Begitulah, penanganan kekecewaan ini harus dilakukan dengan serius. Perlu penyiasatan terhadap siasat yang dilakukan masyarakat Papua yang cerdas. Jika tidak nasib Papua Barat akan sama dengan nasib tetangga mereka yang 13 tahun kemudian masuk ke Indonesia setelah Papua.

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Persoalan Papua yang terus berlarut-larut hingga saat ini secara umum berkait dengan beberapa aspek utama: (1) Problematika pada tingkat kebijakan nasional; (2) Kegagalan instrumentasi kebijakan pada tingkat lokal; (3) Tidak terkonsolidasinya diversitas pada tingkat masyarakat lokal; (4) Pemaknaan kebijakan yang senantiasa berbeda antara negara dan masyarakat; (5) Siasat masyarakat terhadap setiap kebijakan pemerintah dalam kerangka untuk memaksimalkan kepentingan etnisitas dan kepentingan finansial. Aspek-aspek utama itu merupakan fungsi dari detail persoalan berikut:

1. Absennya koherensi dan konsistensi kebijakan, serta tidak adanya *leading sector agency*. Kebijakan pemerintah pusat sejauh ini selalu berjalan secara paralel, kerap kali dalam implementasi saling berseberangan satu sama lain, serta menimbulkan luasnya ruang-ruang pemaknaan yang beragam di masyarakat.
2. Luasnya ruang pertentangan antara dua kebijakan utama di Papua yang tertuang di dalam UU No. 21 Tahun 2001 dan UU No. 45 Tahun 1999 dapat dilihat melalui *legal spirit* yang mendasari dua UU tersebut. *Legal spirit* antara keduanya berbeda, UU No. 45 Tahun 1999 yang merupakan derivasi dari ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 1999 meletakkan otonomi daerah pada kabupaten/kota (walaupun pemekaran terjadi juga terhadap Provinsi), sedangkan UU No. 21 Tahun 2001 meletakkan otonomi pada Propinsi.
3. Lemahnya instrumentasi kebijakan pemerintah pusat di daerah. Hal ini terkait dengan kuatnya pengaruh peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan seterusnya, sehingga bisa menyandera substansi yang seharusnya dapat mendukung terselenggaranya otonomi khusus, yang meliputi kelembagaan dan kewenangan. Hal seperti inilah yang menyebabkan lambatnya pembentukan MRP (Majelis Rakyat Papua) karena PP tidak diterbitkan.
4. Lemahnya komunikasi kebijakan dan konsultasi publik secara luas berkaitan dengan setiap preferensi politik dan kebijakan negara. Kelemahan ini menyebabkan setiap regulasi yang dibuat oleh negara senantiasa berbelok atau

dibelokkan ke persoalan-persoalan yang terkait dengan aspek etnisitas dan perebutan sumber daya.

5. Lemahnya kesungguhan negara dalam mengelola persoalan Papua di tingkat internasional, terutama jika dibandingkan dengan kesungguhan elemen-elemen masyarakat Papua yang menghendaki kemerdekaan, yang begitu intens mengelola komunikasi internasional sehingga memperoleh dukungan cukup luas, minimal di kawasan pasifik.
6. Lemahnya fasilitasi negara dalam mendorong komunikasi antara elemen-elemen yang saling berseberangan dalam masyarakat. Bahkan pada tingkat lokal, negara cenderung hanya memberikan dukungan pada elemen masyarakat yang dipermukaan menunjukkan kesamaan pandangan dengan kebijakan pemerintah, meski sebenarnya memiliki tujuan dasar yang bisa jadi sangat berbeda.
7. Pada tingkat lokal, negara tidak mampu menjalankan fungsinya secara normal. Dalam banyak hal, negara bahkan menjadi arena perebutan sumber daya, baik menurut logika etnis maupun menurut logika finansial murni. Hal ini terutama berkaitan dengan kebijakan pengelolaan keuangan dari pusat yang di satu sisi bersifat *money showering* guna meredam radikalisme di daerah, dan di sisi lain tidak dibarengi oleh kontrol yang memadai.
8. Lemahnya pelayanan publik di tingkat lokal, pada dasarnya juga menyebabkan kepercayaan masyarakat pada negara sangat lemah, sehingga guncangan sekecil apapun bisa melenyapkan trust itu.
9. Ditetapkannya UU No. 21 Tahun 2001 sebagai hukum positif telah dimaknai oleh sebagian masyarakat adat sebagai kembalinya hak-hak tanah adat yang selama ini dikuasai oleh negara. Pemaknaan ini telah memunculkan faktor *criminogeen* (mendorong terjadinya tindak pidana berupa pemalangan/pemalakan terhadap penguasaan tanah masyarakat non adat, meskipun mereka telah mempunyai bukti pemilikan berdasar UUPA), sekaligus telah menjadi faktor *victimogeen* (penimbulkan korban karena pelaksanaan peraturan yang tidak tuntas).
10. Terbaikannya makna strategis gereja dan adat dalam menentukan bukan saja opini masyarakat, namun juga terbelokkannya pemaknaan setiap kebijakan negara dalam implementasi. Negara cenderung menganggap adat dan gereja

sebagai saingan untuk diletakkan di bawah kontrol aparturnya, ketimbang sebagai partner yang perlu dimintai pendapat dan dukungannya.

Dengan memperhitungkan detail persoalan di atas, berikut disampaikan beberapa rekomendasi kebijakan:

1. Diperlukan peningkatan koherensi dan konsistensi kebijakan pada tingkat nasional. Untuk itu diperlukan sebuah *leading sector agency* yang kuat dan otoritatif pada tingkat nasional. Leading sektor ini bisa bersifat umum, dan untuk itu DDN bisa melaksanakan fungsi ini. Namun *leading sector* dimaksud bisa juga bersifat khusus untuk penanganan Papua, misalnya dalam bentuk Dewan Nasional atau semacamnya.
2. Diperlukan pengintegrasian substansi UU No 21 Tahun 2001 dan substansi UU No. 45 Tahun 1999 dalam tingkat implementasi. Tindakan ini dapat dilakukan dengan cara segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah untuk merealisasikan pembentukan MRP. Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut dimuat klausula sebagai berikut:
 - 1) MRP bersama-sama dengan Pemda dan DPRD, dalam 3 tahun pertama sejak ditetapkan PP ini melaksanakan Pemekaran wilayah Propinsi sesuai UU No. 21 Tahun 2001 dengan tetap memperhatikan pemekaran wilayah sesuai UU No. 45 Tahun 1999;
 - 2) MRP bersama-sama dengan Pemda dan DPRD, menyusun Perdasus yang berisi tentang alokasi penggunaan dana otsus;
 - 3) MRP bersama-sama dengan Pemda dan DPRD, menyusun Perdasus yang berisi tentang hubungan kewenangan yang berimplikasi keuangan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/ kota;
 - 4) Dalam Waktu 3 Tahun pelaksanaan otonomi khusus dan kinerja MRP akan dievaluasi berdasarkan Pasal 78 UU No 21 Tahun 2001;
 - 5) Pada masa awal pelaksanaan PP tersebut (3 tahun pertama), perlu dibentuk Tim Asistensi dan Monitoring yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat (dengan Keputusan Presiden) dengan tugas melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Kinerja MRP untuk melaksanakan PP ini. Untuk

menghindari terjadinya kecurigaan terhadap Pemerintah Pusat, komposisi anggota merupakan usulan dari Pusat dan Daerah.

3. Perlu komunikasi dengan tokoh kunci masyarakat Papua dengan lebih intens, agar regulasi yang dibuat oleh negara tidak dibelokkan ke arah pertentangan horisontal dan perebutan sumberdaya ekonomi.
4. *Handling issues* Papua di tingkat internasional oleh Pemerintah RI perlu diperbaiki. Ini bisa dilakukan baik di tingkat eksekutif maupun di tingkat legislatif. Perlu diperbaiki upaya-upaya menyampaikan informasi tentang persoalan Papua di lembaga-lembaga internasional lewat KBRI dengan koordinasi dengan DDN. Juga diperlukan mekanisme di DPR untuk mengcounter langkah-langkah dukungan terhadap kemerdekaan Papua dari faksi-faksi tertentu dalam parlemen di beberapa negara di Pasifik, termasuk Australia, New Zealand, PNG, dan USA.
5. Di tingkat lokal, negara perlu membentuk *Task Force* yang berfungsi untuk memperkuat kemampuan memfasilitasi komunikasi antar elemen-elemen yang berseberangan dalam masyarakat. Untuk itu, negara perlu menghindari sikap memberikan dukungan pada elemen tertentu dalam masyarakat dan menekan elemen lain dalam masyarakat tersebut, semata-mata atas dasar kesamaan kepentingan permukaan dengan pusat.
6. Pusat perlu memperbaiki mekanisme aliran keuangan ke Papua. Pada titik paling penting, perlu dihindari tindakan *money showering* dalam merespons persoalan Papua. Sekalipun pasokan keuangan memang diperlukan dalam penyelesaian persoalan Papua, namun dua hal perlu dilakukan:
 - (a) evaluasi pengelolaan anggaran yang selama ini berjalan, yang dilakukan oleh tim audit independen; dan
 - (b) pembentukan struktur dan mekanisme kontrol permanen terhadap pengelolaan keuangan ke depan agar tidak disalahgunakan untuk tujuan-tujuan politik yang kontraproduktif terhadap upaya penyelesaian persoalan Papua secara komprehensif.
7. Untuk mencapai penyelesaian mendasar mengenai persoalan pertanahan, perlu dilakukan penelitian dan inventarisasi mengenai hak ulayat yang masih hidup di dalam masyarakat. Demikian pula dalam pemberian hak-hak atas tanah

berdasarkan UUPA yang berasal dari hak ulayat perlu memperhatikan dan melibatkan masyarakat adat agar pemberian hak atas tanah tersebut memberi manfaat bagi masyarakat adat.

8. Perlu dilakukan upaya perbaikan pelayanan publik sebagai tujuan besar yang menjadi basis berpikir setiap kebijakan dan aparat pemerintah baik pada level nasional maupun lokal.
9. Setiap kebijakan pusat dan setiap tim yang diusulkan dalam poin-poin rekomendasi di atas, seyogyanya memperhatikan dan melibatkan dukungan dari gereja dan adat.