



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KEBIJAKAN UNDANG-UNDANG OTONOMI
KHUSUS DI PAPUA TERHADAP POTENSI ANCAMAN
DISINTEGRASI NASIONAL**

TESIS

**ARI YUDHA NOFRI
NPM : 0806448245**

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL
KEKHUSUSAN KAJIAN STRATEJIK INTELIJEN
JAKARTA
DESEMBER 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KEBIJAKAN UNDANG-UNDANG OTONOMI
KHUSUS DI PAPUA TERHADAP POTENSI ANCAMAN
DISINTEGRASI NASIONAL**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains

**ARI YUDHA NOFRI
0806448245**

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL
KEKHUSUSAN KAJIAN STRATEJIK INTELIJEN
JAKARTA
DESEMBER 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Ari Yudha Nofri

NPM : 0806448245

Tanda Tangan : 

Tanggal : 23 Desember 2010

HALAMAN PENGESAHAN

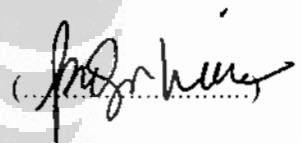
Tesis ini diajukan oleh

Nama : Ari Yudha Nofri
NPM : 0806448245
Program Studi : Kajian Ketahanan Nasional Peminatan Kajian Strategik Intelijen
Judul Tesis : Analisis Kebijakan Undang-Undang Otonomi Khusus Di Papua Terhadap Potensi Ancaman Disintegrasi Nasional

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Intelijen pada Program Studi Kajian Strategik Intelijen Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

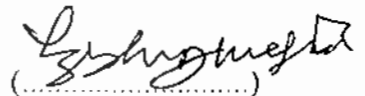
Ketua Sidang : Dra. F. Iriani Sophiaan Yudhoyoko, M.Si



Pembimbing : Dr. Margaretha Hanita, S.H., M.Si



Penguji : Prof. Dr. Burhan D. Magenda MA



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 23 Desember 2010

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah pemilik semesta alam ini. Atas berkat rahmat dan karunia Nya, penulis berhasil menyelesaikan tesis yang berjudul : Analisis Kebijakan Undang-Undang Otonomi Khusus Di Papua Terhadap Potensi Ancaman Disintegrasi Nasional. Penulisan tesis ini bertujuan sebagai salah satu persyaratan mencapai gelar Magister Program Kajian Strategik Intelijen Universitas Indonesia.

Akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penulis, baik dalam proses persiapan, bimbingan penulisan, hingga terselesaikannya tesis ini dalam waktu yang telah ditentukan. Ucapan terima kasih penulis berikan kepada :

1. Bapak Kol. Inf (Purn) H. Zalnofri S.H. dan Ibu Hj. Poppy Murtisari, kedua orang tua penulis yang terus menerus memberikan dukungan dan doa kepada penulis; serta Rika Oktari Nofri S.H. dan Lettu. Inf. Irzal Nofri, kakak dan abang penulis yang terus menerus memberikan semangat dan dukungannya.
2. Dr. Margareta Hanita, S.H., MSi selaku dosen pembimbing yang telah memberikan kesempatan, waktu, bimbingan, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
3. Dr. Kusnanto Anggoro, yang telah memberikan ide-ide pemikiran dan pencerahan kepada penulis dalam proses awal penyusunan tesisi ini.
4. Dosen-dosen di Pascasarjana Universitas Indonesia Kajian Intelijen Strategis yang telah memberikan ilmu, pengetahuan dan pengalaman yang menjadi bekal berharga bagi penulis.
5. Kepada para nara sumber Dr. Adriana Elisabeth dan Bapak Natalis Pigay S.Ip yang telah meluangkan waktunya untuk dapat saya wawancarai.
6. Sahabat dan rekan-rekan seangkatan, Ajie, Mozes, Alm. Yopie, Sukron, Ucup, Edo, Gunawan, Machzan, Sobleh, Mba Marta, Tante Ciblun (Ngapak), Nak Cus dan Neng Lisa, serta semua pihak yang tidak bisa saya sebutkan disini satu persatu, saya sangat berterimakasih atas dukungannya.

7. Semua pihak yang telah membantu penulis secara langsung maupun tidak langsung, sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini tepat waktu.

Namun dengan keterbatasan yang dimiliki penulis, tesis ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu kritikan maupun saran yang membangun dari semua pihak, akan sangat membantu penulis dalam menyempurnakan penulisan ini di waktu mendatang. Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 23 Desember 2010

Ari Yudha Nofri

ABSTRAK

Nama : Ari Yudha Nofri
Program Studi : Kajian Stratejik Intelijen
Judul : Analisis Kebijakan Undang-Undang Otonomi Khusus Di Papua Terhadap Potensi Ancaman Disintegrasi Nasional

Tesis ini membahas tentang hasil pelaksanaan kebijakan UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua yang selama kurun waktu 9 tahun ini ternyata masih belum memberikan perbaikan di dalam segi kehidupan masyarakat Papua Sehingga muncul keinginan dari masyarakat untuk menolak kebijakan tersebut dan menuntut untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Beragam penyebab munculnya keinginan untuk memisahkan diri tersebut salah satunya karena masyarakat menganggap bahwa pemerintah pusat belum mampu mensejahterakan rakyat Papua. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif analitis dan penelitian intelijen stratejik.

Hasil penelitian ini menyarankan kepada pemerintah pusat bahwa ketidakpuasan masyarakat Papua terhadap pelaksanaan Otonomi Khusus dapat mengancam integrasi nasional. Keinginan untuk memisahkan diri tersebut muncul dari sebagai akibat dari adanya konflik-konflik internal, hubungan antara pusat dan daerah yang tidak harmonis, konflik pemekaran serta adanya dukungan dari dunia internasional. Oleh karena itu perlu dilakukan perubahan pendekatan dari pemerintah terhadap masyarakat Papua yaitu dengan pendekatan budaya dan komunikasi konstruktif yang intensip antara pemerintah dan masyarakat Papua serta peningkatan pelaksanaan UU Otonomi Khusus.

Kata kunci :
Otonomi Khusus, Papua, Disintegrasi Nasional

ABSTRACT

Nama : Ari Yudha Nofri
Study Program : Intelligence Strategic Study
Judul : Policy Analysis on Papua Special Autonomy Regulation
Against Potential Threats of National Disintegration

This thesis discusses the results of the implementation on Special Autonomy Regulation on Papua No. 21/2001, that during 9 years of its implementation, was still not provide improvements in terms of the life of the people of Papua Then came the desire from the community to reject this policy and demanded to secede from The Republic of Indonesia. Various causes triggered the desire for secession of Papuans, for example Papuans assume that the central government has not been able to prosper the people of Papua. The study was a qualitative research design with descriptive analysis and strategic intelligence research.

The results of this study suggest to the central government that the public dissatisfaction towards the implementation of the Papua Special Autonomy Act could threaten national integration. The desire to separate themselves arise as a result of the existence of internal conflicts, the relationship between central and local governments weren't harmonious, region expansion conflict in Papua and the support from the international community. Therefore it is necessary to change the approach of government towards the people of Papua. Using cultural approach, intensive constructive communication between the government and people of Papua and enhancing the implementation of the Special Autonomy Act.

Kata kunci :
Special Autonomy, Papua, National Disintegration

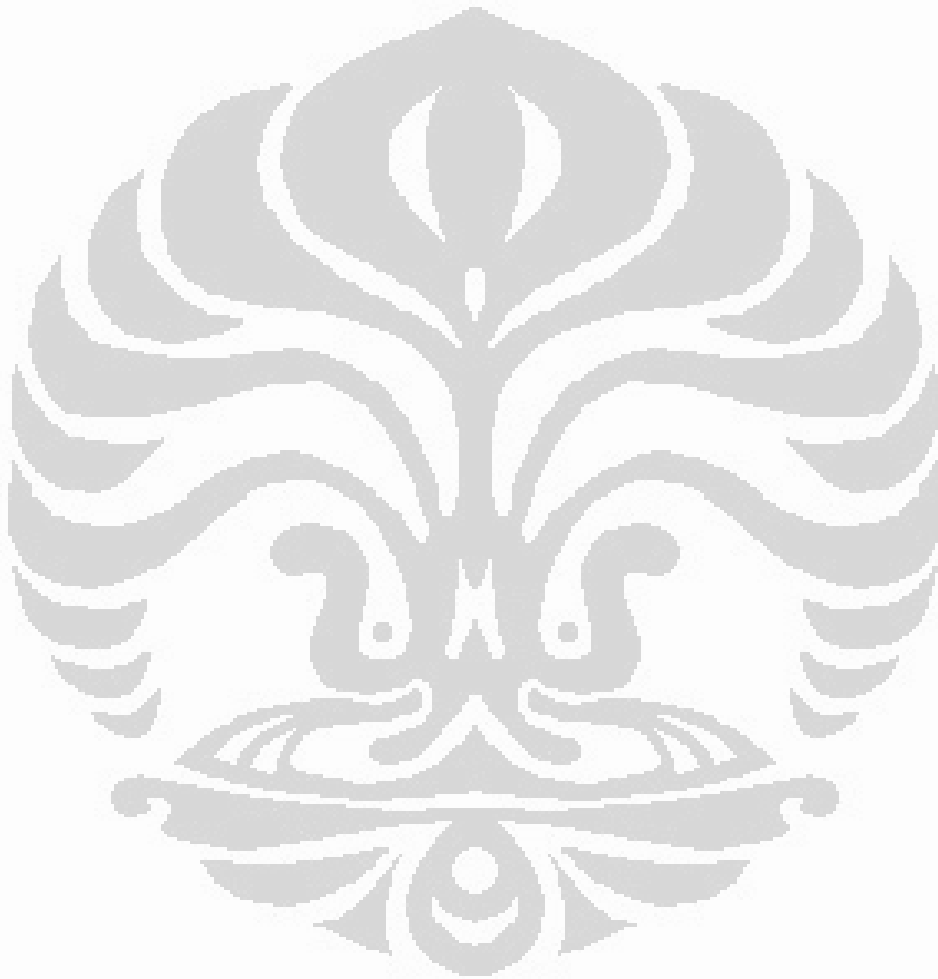
DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Permasalahan.....	6
1.3 Pembatasan Masalah Penelitian.....	7
1.4 Ruang Lingkup Penelitian.....	8
1.5 Tujuan Penelitian.....	8
1.6 Metodologi Penelitian	9
1.6.1 Kerangka Pemikiran.....	9
1.6.2 Pendekatan Penelitian.....	11
1.6.3 Pengumpulan Data.....	12
1.6.4 Model Analisa.....	12
1.7 Sistematika Penulisan.....	14
2. LANDASAN TEORI DALAM ANALISA KEBIJAKAN IMPLEMENTASI UU OTONOMI KHUSUS.....	16
2.1 Teori Pluralisme	16
2.2 Teori Kebijakan Publik	21
2.3 Teori Hubungan Pusat dan Daerah.....	26
2.4 Teori Nasionalisme.....	27
2.5 Teori Integrasi Nasional.....	31
2.6 Teori Intelijen	38
3. PELAKSANAAN KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS PAPUA DAN KENDALA-KENDALANYA.....	45
3.1 Sejarah Kebijakan Otonomi Khusus di Papua.....	45

2.1.1	Integrasi Papua ke Indonesia.....	45
2.1.2	Kondisi Papua Pasca Integrasi	48
2.1.3	Kelahiran UU Otonomi Khusus	53
3.2	Pelaksanaan Kebijakan UU Otonomi Khusus.....	57
3.1.1	Hak Identitas Kultural.....	63
3.1.2	Majelis Rakyat Papua (MRP).....	66
3.1.3	SK No 14 Tahun 2009.....	70
3.1.4	Perdatus dan Perdasi	72
3.1.5	Respon Masyarakat Papua	74
3.3	Kendala-Kendala Dalam Pelaksanaan UU Otonomi Khusus.....	78
4.	PERBANDINGAN OTONOMI KHUSUS DI BEBERAPA WILAYAH	85
4.1.	Otonomi Khusus di Aceh.....	85
4.2.	Indigenism di Brazil.....	92
4.3.	Referendum Quebec di Canada.....	94
4.4.	Otonomi Khusus Bouganville di PNG.....	96
5.	EVALUASI PELAKSANAAN OTONOMI KHUSUS PAPUA DAN	102
	POTENSI ANCAMAN TERHADAP INTEGRASI NASIONAL.....	102
5.1.	Analisa Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus di Papua.....	102
5.2	Potensi Ancaman di Papua Terkait Pelaksanaan Otonomi Khusus...	108
5.1.1	Konflik Internal Masyarakat Papua.....	109
5.1.2	Konflik Antar Pemerintah Pusat dan Daerah.....	111
5.1.3	Konflik Pemekaran Wilayah di Papua	114
5.1.4	Dukungan Masyarakat Internasional.....	119
6.	KESIMPULAN DAN SARAN.....	125
6.1	Kesimpulan.....	125
6.2	Saran.....	127
	DAFTAR PUSTAKA.....	129
	DAFTAR LAMPIRAN.....	134

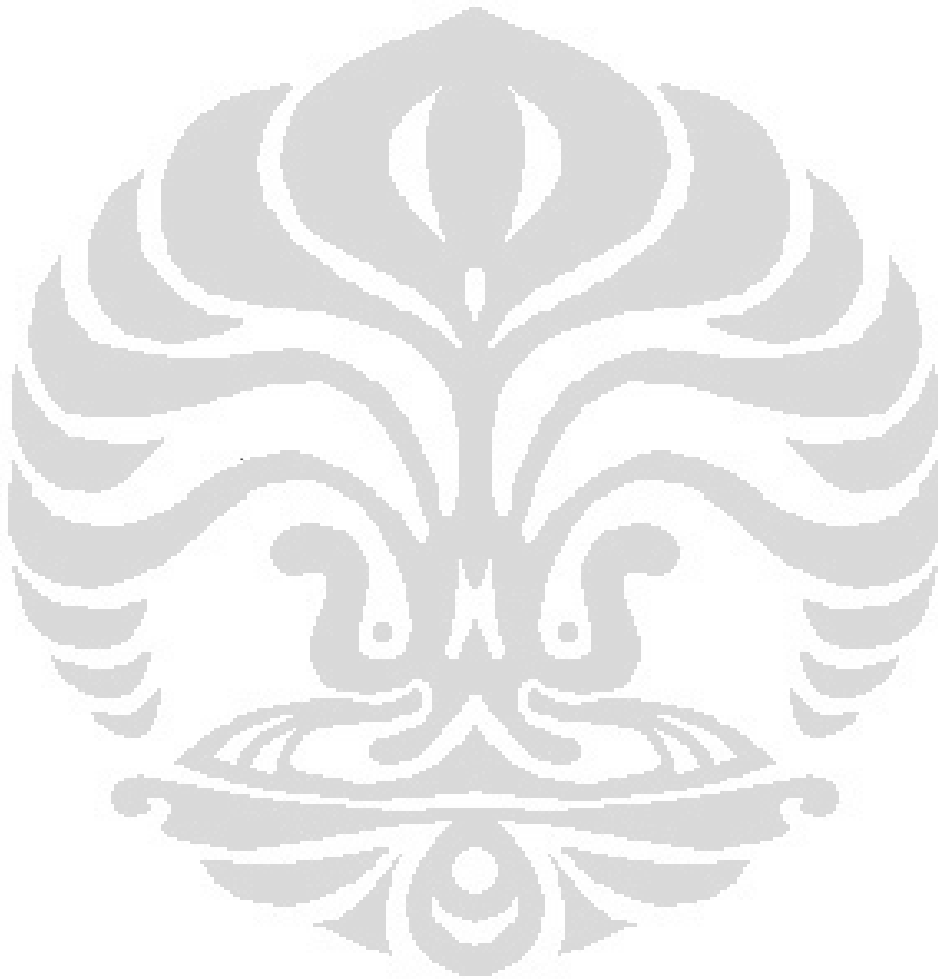
DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Model Analisa.....	13
Gambar 2.1	<i>Intelligence Process</i>	41
Gambar 4.1	Pulau Bougainville.....	97



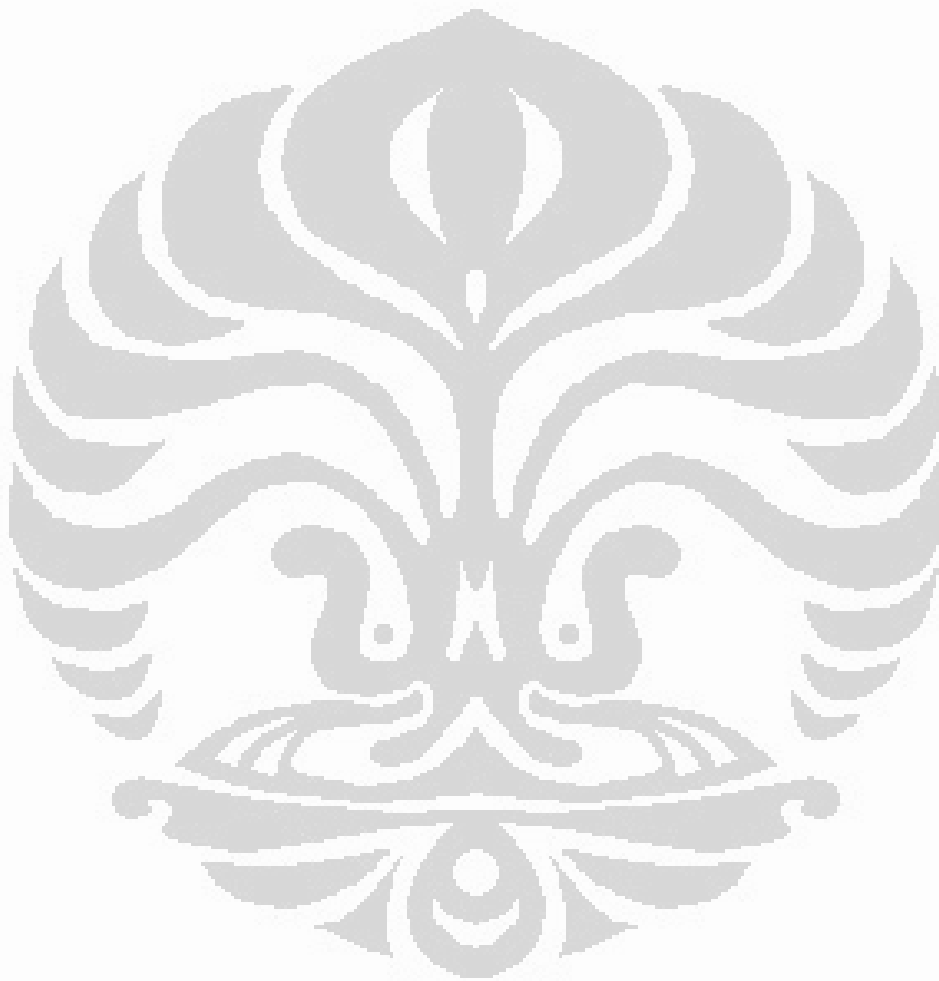
DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Jumlah Penduduk Miskin di Papua Tahun 2007 dan 2010.....	3
Tabel 1.2 Sifat dan Obyek Ancaman Terhadap Keamanan Nasional.....	13
Tabel 4.1 Daftar Partai Lokal di Aceh	87



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus.....	134
Lampiran 2 Transkrip Wawancara Dr. Adriana Elisabeth	155
Lampiran 3 Transkrip Wawancara Natalis Pigay S.Ip	160



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak berakhirnya pemerintahan Soeharto pada tahun 1998, pelaksanaan demokrasi di Indonesia berjalan semakin baik. Era dimana sebuah kebebasan dalam kehidupan politik tidak pernah dirasakan sebelumnya oleh masyarakat Indonesia. Kondisi demokrasi yang membaik ini kemudian menjadi jawaban kepada nasib masyarakat Papua untuk dapat lebih mandiri dan sejahtera dengan tetap berada di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dimana pada masa orde baru, Papua sebagai provinsi paling kaya akan sumber daya alamnya, tidak merasakan manfaat dari besarnya kekayaan sumber daya alam wilayahnya sendiri. Sehingga menyebabkan masyarakat Papua berada pada tingkat dibawah standar kesejahteraan yang berbeda dibandingkan wilayah lain di Indonesia. Seperti yang disampaikan oleh Tim Mediasi Masalah Papua (Tiga Mantan Gubernur Papua yaitu Acub Zainal, Izaak Hindom dan Barnabas Suebu) kepada Presiden Abdurrachman Wahid (Gusdur) bahwa rakyat Papua merasa diperlakukan tidak adil dan di diskriminasikan serta tidak menikmati sumber daya alam yang dimilikinya¹.

Perbedaan kesejahteraan tersebut sebagai akibat kebijakan pada masa orde baru yang menggunakan sistem pemerintahan sentralistik dan tidak memberikan ruang bagi masyarakat Papua untuk mandiri dan memanfaatkan sumber daya alam daerahnya untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Karena semua hasil bumi Papua di bawa ke Jakarta untuk pembangunan, sedangkan Papua hanya menerima sedikit sekali dari total seluruh hasil kekayaan alamnya.

Ketidakadilan tersebut akhirnya terakumulasi menjadi sebuah ketidakpuasan yang berujung pada tuntutan kemerdekaan rakyat Papua. Pada bulan Juli 1998 setelah terjadi peristiwa penaikkan bendera Papua antara lain di Biak, Sorong dan Wamena. Dibentuklah FORERI untuk memfasilitasi dialog

¹ Phil Erari, Pelaksanaan dan Manfaat Otonomi Khusus Bagi Masyarakat Papua (Disampaikan Pada Diskusi Panel Forkom Papua, Jakarta 27 Mei 2010)

damai dengan pemerintah RI dalam rangka penyampaian aspirasi politik masyarakat Papua yang diwakil oleh Tim 100. Pernyataan Tim 100 mengejutkan banyak pihak sebab secara terang-terangan menyatakan kehendak untuk merdeka dan berdiri sejajar dengan bangsa lain di muka bumi.

Tuntutan kemerdekaan tersebut disampaikan kepada Presiden BJ Habibie pada tanggal 26 Februari 2000, yang kemudian mendorong anggota-anggota DPR RI hasil pemilihan umum 1999 mencari solusi damai untuk Papua, yaitu Otonomi Khusus. Para anggota DPR yang berasal dari Papua seperti Jaap Solossa, Ruben Gobay, dan Tony Rahail, berusaha memasukkan Otonomi Khusus ke dalam TAP MPR No. 4/1999 tentang GBHN 1999-2004, dalam sidang Umum MPR 12-21 Oktober 1999. Disebutkan dalam Tap MPR tersebut sebagai berikut : integrasi bangsa dipertahankan di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan daerah Otonomi Khusus yang diatur dengan undang-undang.

Oleh karena itu, ketika pemerintahan BJ Habibie beralih kepada Gus Dur (K.H. Abdurrahman Wahid), maka Presiden Gus Dur secara eksplisit menjelaskan keinginan pemerintah untuk lebih memperhatikan secara sungguh-sungguh aspirasi rakyat Papua. Komitmen ini kemudian di respon oleh berbagai kalangan dengan pengkajian yang lebih serius. Sehingga tercatat, berbagai konsep tentang materi RUU Otonomi Khusus bagi Papua diajukan oleh berbagai kalangan di Papua.

Upaya yang lebih serius untuk menyusun RUU ini juga datang dari Pemerintah Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Papua, dengan membentuk Panitia Penyelenggara Forum kajian, lalu Tim penjaring Aspirasi, serta Tim Asistensi untuk menjaring aspirasi, wacana dan pandangan-pandangan ahli dari seluruh kalangan masyarakat Papua, untuk dikembangkan menjadi RUU Otonomi Khusus. Namun ditingkat membangun kultur keinginan untuk otonomi dan bukan merdeka juga merupakan perjuangan penting yang dilakukan secara baik oleh konsolidasi pemerintah Provinsi Papua dan masyarakat Papua.

Setelah melalui pembahasan secara intensif di DPR akhirnya tersusun UU Otonomi Khusus untuk Papua yang merupakan hasil dari penggabungan antara RUU usulan Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi Papua, walau yang menjadi acuan utama adalah RUU usulan Pemda dan DPRD Papua. Pembahasan tersebut memakan waktu sekitar 5 bulan, sampai DPR memutuskan untuk menyetujui dan menetapkan RUU tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang pada tanggal 22 Oktober 2001. Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri mengesahkan UU tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi provinsi Papua pada tanggal 21 November 2001. Sehingga terhitung sejak tanggal 1 Januari 2002, UU ini resmi secara formal diberlakukan di Provinsi Papua.

Beberapa hal yang ada di dalam UU Otonomi Khusus tersebut, secara partisipatif dicoba dilengkapi oleh beberapa segmen masyarakat di Provinsi Papua. Termasuk dengan usulan terhadap pembentukan Majelis Rakyat Papua yang kemudian dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah No 54 Tahun 2004. Pembentukan MRP ini dalam rangka pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman budaya berdasarkan etnis di Papua.

Seiring berjalannya waktu, pelaksanaan otonomi khusus di Papua telah dilaksanakan selama kurang lebih 9 tahun, di satu sisi kebijakan otonomi khusus telah memberikan kontribusi dalam hal menurunkan tingkat kemiskinan di Papua seperti terlihat dalam tabel berikut.

Tabel 1.1 Jumlah Penduduk Miskin di Papua Tahun 2007 dan 2010

PROVINSI	Jumlah Penduduk Miskin (2007)			Jumlah Penduduk Miskin (2010)		
	Kota (000)	Desa (000)	K+D (000)	Kota (000)	Desa (000)	K+D (000)
Papua Barat	11.0	255.8	266.8	9.6	246.7	256.3

Papua	35.4	758.0	793.4	26.2	735.4	761.6
--------------	------	-------	-------	------	-------	-------

Sumber : <http://www.bps.go.id/>

Dalam data statistik perbandingan jumlah kemiskinan pada Tahun 2007 dan 2010, terlihat adanya penurunan jumlah masyarakat miskin di kota dan desa pada kedua provinsi tersebut. Ini menunjukkan adanya peningkatan kesejahteraan di Provinsi Papua dan Papua Barat. Selain itu pembangunan secara fisik juga terlihat adanya peningkatan seperti infrastruktur jalan, gedung-gedung pemerintahan dan lain-lain².

Akan tetapi di sisi lain pelaksanaan Otonomi Khusus juga tidak sepenuhnya berjalan dengan baik. Lemahnya MRP (majelis Rakyat papua) dan DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua) dalam memperjuangkan hak kultural masyarakat Papua menjadi sebuah kenyataan³. Beberapa elemen masyarakat Papua-pun kembali mencoba untuk menggugat pelaksanaan Otonomi Khusus dan menolak diberlakukannya Otonomi Khusus. Penolakan Otonomi Khusus yang paling keras terdengar dari PDP (Presidium Dewan Papua) dan Dewan Adat Papua (DAP). Pada saat sidang DAP yang ke-III di Manokwari pada bulan Februari 2005, niat mengembalikan Otonomi Khusus pun menguat, dan pada rapat pleno PDP bulan Agustus 2005 di Jayapura, menghasilkan kata sepakat dan mensahkan penolakan Otonomi Khusus. Alasan penolakan adalah karena Otonomi Khusus dinilai tidak mampu menjawab berbagai persoalan di Papua, bahkan justru menyebabkan berbagai perpecahan di antara elite dan rakyat Papua sendiri.⁴

Selain itu penyalahgunaan anggaran juga terjadi. Seperti pembagian dana yang tidak sepenuhnya sampai ke kampung-kampung karena dipotong oleh oknum yang tidak bertanggung jawab. Misalnya saja dana program RESPEK di Kaimana, Raja Ampat di kepulauan Misool dan Kofiau, kemudian kampung-kampung di Teluk Cenderawasih serta Nabire. Dimana seharusnya dana tersebut

² Hasil wawancara dengan Dr. Adriana Elisabeth, pada 29 Desember 2010

³ Lamadi de Lamato, Bola Liar Kegagalan Otsus (La-Keda Institue : 2009, h.39)

⁴ http://www.melanesianews.org/spm/publish/article_1387.shtml

diterima sebesar 100-150 juta setiap tahun ternyata dipotong hingga masyarakat kampung hanya menerima 40-50 juta setiap tahun⁵.

Melihat kondisi tersebut, masyarakat Papua saat ini telah sampai pada tingkat putus asa dan frustrasi karena tidak mendapatkan manfaat yang merupakan haknya sebagaimana diamantkan oleh UU Otonomi Khusus⁶. Hal ini kemudian ditunjukkan oleh masyarakat Papua dengan mengadakan musyawarah besar bersama masyarakat asli Papua pada 9-10 Juni 2010. Seperti yang disampaikan oleh Tinus Pigai (Ketua Dewan Presidium Regional Liga Perjuangan Nasional Rakyat Papua Barat) bahwa hasil dari musyawarah tersebut ialah 11 rekomendasi dari masyarakat Papua, di antaranya menuntut agar UU Otonomi Khusus tidak boleh dievaluasi kembali, tapi diserahkan kembali kepada Pemerintah Republik Indonesia. Tak hanya itu, musyawarah ini juga menghasilkan tuntutan untuk diadakannya referendum menuju kemerdekaan politik⁷.

Ketidakpuasan ini tentu menjadi indikator bagi pemerintah pusat bahwa terdapat masalah yang sangat genting yang tengah terjadi di Papua. Permasalahan ini tidak bisa dianggap hal sepele karena ketidakpuasan masyarakat Papua ini jika terus menerus dibiarkan tanpa ada penanganan yang tepat akan terakumulasi dan berpotensi menjadi ancaman terhadap keutuhan NKRI. Ancaman itu dapat berwujud pada keinginan masyarakat Papua untuk memisahkan diri dari NKRI dan itu tentunya menjadi ancaman yang tidak boleh terjadi. Oleh karena itu, dengan adanya permasalahan yang terjadi di Papua terkait kebijakan pemerintah pusat terhadap wilayah Papua, kondisi ini menjadi menarik untuk diteliti.

Permasalahan kebijakan Otonomi Khusus di Papua menjadi menarik untuk diteliti karena permasalahan disintegrasi memang menjadi permasalahan pokok dalam konteks pertahanan dan keamanan bangsa serta demi mempertahankan kesatuan wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Oleh karena itu dengan adanya penelitian ini maka hasilnya akan dapat

⁵ Phil Erari, Pelaksanaan dan Manfaat Otonomi Khusus Bagi Masyarakat Papua (Disampaikan Pada Diskusi Panel Forkom Papua, Jakarta 27 Mei 2010)

⁶ *Ibid*

⁷ Tinus Pigai, Implementasi Otsus Papua Dituding Setengah Hati, <http://politikindonesia.com/index.php?k=politik&i=14921>, diakses 27 Desember 2010

dijadikan masukan kepada pemerintah tentang potensi ancaman apa saja yang saat ini tengah terjadi di Papua. Selain itu hasil penelitian ini juga dapat digunakan sebagai model terhadap pemetaan ancaman yang muncul ketika ada kebijakan pemerintah pusat terhadap daerah di wilayah lain di Indonesia yang pelaksanaannya masih belum cukup baik.

Akan tetapi apabila pemerintah lalai dan tidak waspada serta membiarkan konflik dalam negeri ini berlarut-larut tanpa adanya penyelesaian, maka kemungkinan besar akan menimbulkan konflik-konflik di daerah lain akibat ketidaktepatan dalam membuat kebijakan bagi rakyatnya. Oleh karena itu sedini mungkin dalam proses pembuatan kebijakan, pemerintah harus terlebih dahulu melakukan analisa komprehensif terhadap berbagai aspek yang terkait sebelum pembuatan dan setelah pembuatan kebijakan. Pemahaman tersebut juga harus dibarengi dengan kemampuan untuk melihat tingkatan dari resistensi masyarakat ketika ada kebijakan pemerintah yang belum dapat berjalan dengan baik sehingga menimbulkan beragam ancaman yang timbul akibat resistensi tersebut. Dengan adanya pemahaman akan ancaman yang dapat muncul maka pemerintah dapat melakukan langkah-langkah preventif yang cerdas sehingga situasi keamanan, ketertiban dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat tetap terjaga.

1.2 Permasalahan

Pelaksanaan Otonomi Khusus sudah berlangsung selama kurang lebih 9 tahun, dari sejak diterbitkannya UU tersebut, yaitu pada tahun 2001 hingga tahun 2010. Pemberian otonomi khusus kepada masyarakat Papua merupakan salah satu solusi bagi pemerintah NKRI untuk tetap menjaga kedaulatan dan keutuhan bangsa dan negara. Akan tetapi pelaksanaan kebijakan tersebut dirasakan oleh sebagian masyarakat Papua belum maksimal. Oleh karena itu untuk memahami kondisi tersebut maka dalam penelitian ini peneliti akan merumuskan masalah menjadi empat pertanyaan utama, sebagai berikut:

1. Sejauh mana pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus di Papua selama kurun waktu 2001-2010 ?

2. Kendala-kendala apa saja yang ada dalam pelaksanaan kebijakan UU Otonomi Khusus di Papua ?
3. Bagaimana pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua dibandingkan dengan pelaksanaan Otonomi Khusus di wilayah lain ?
4. Sejauh mana potensi ancaman disintegrasi nasional yang muncul pasca pemberlakuan kebijakan UU Otonomi Khusus di Papua?

1.3 Pembatasan Masalah Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada kebijakan pemerintah pusat di Papua pada tahun 2001, sejak digulirkannya Undang-undang Otonomi Khusus Papua hingga saat ini. Selain UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, pemerintah pusat juga mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2008, yang kemudian di undangkan menjadi UU No. 35 Tahun 2008. Dengan adanya peraturan tersebut maka provinsi papua yang semula hanya memiliki satu provinsi yaitu Papua, kini bertambah satu lagi yaitu Provinsi Papua Barat.⁸

Penerbitan Perppu tersebut pada hakekatnya merupakan jawaban dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk menyudahi persoalan payung hukum yang menjadi penghambat pemerintahan dan pembangunan di provinsi Papua Barat.

Dengan adanya kebijakan tersebut, peneliti akan melakukan penelitian terhadap sejumlah perwakilan masyarakat Papua untuk mendapatkan respon mereka terhadap kebijakan-kebijakan tersebut baik itu respon negatif maupun positif.

Apabila respon yang diperoleh mayoritas positif maka kebijakan yang ada sekarang ini sudah tepat dan perlu dipertahankan. Namun apabila respon yang timbul dari masyarakat Papua cenderung negatif maka ini perlu menjadi perhatian karena jika dibiarkan ini akan menimbulkan ancaman terhadap keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁸ Velix, V. Wanggai, *New Deal For Papua*, (Jakarta : Indonesia Press dan the irian institute, 2009, h. 126.)

1.4 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang Lingkup penelitian terhadap kebijakan pemerintah pada kurun waktu tahun 2001-2010. Dimana pada kurun waktu tersebut kebijakan pemerintah pusat terhadap Provinsi Papua dan Papua Barat, yaitu UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua diterapkan.

Wilayah yang akan diteliti ada dua wilayah yaitu Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Kedua wilayah ini dipilih sebagai tempat penelitian karena hanya ada dua wilayah yang ada di dalam UU Otonomi Khusus sehingga untuk mendapatkan hasil penelitian yang terpercaya perlu dilakukan penelitian terhadap dua wilayah itu. Selain itu di wilayah ini eskalasi politik seperti unjuk rasa terhadap pemerintah juga cukup sering terjadi.

Obyek yang akan diteliti adalah masyarakat Papua yang ada di Provinsi Papua dan Papua Barat, namun tidak tertutup kemungkinan warga Papua yang ada di Jakarta dapat dijadikan sebagai objek penelitian tambahan untuk menambah kedalaman analisa dalam penelitian ini nanti.

1.5 Tujuan Penelitian

Pemerintah pusat sebagai pembuat kebijakan harus memahami situasi dan kondisi masyarakat di daerah. Pemahaman tersebut dapat dilakukan dengan menemukenali masalah apa yang sedang terjadi di masyarakat Papua. Apa saja permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan UU Otonomi Khusus di Papua serta apa saja kendala dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Dimana ketika kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana dengan baik sehingga menimbulkan serangkaian ketidakpuasan di masyarakat yang berujung pada ancaman terhadap keamanan politik, ekonomi dan sosial secara lokal dan nasional.

Hasil dari penelitian ini adalah pemetaan terhadap ancaman yang muncul pada saat pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus yang tidak berjalan dengan baik. Sehingga dengan hasil pemetaan ancaman tersebut *user* akan memperoleh gambaran akan potensi ancaman yang terjadi di Papua. Dengan adanya penelitian

ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap pemerintah tentang ancaman apa saja yang dapat muncul ketika kebijakan tidak dapat berjalan dengan baik. Sehingga *user* dapat mengambil keputusan yang tepat untuk mengatasi ancaman-ancaman tersebut dan membuat langkah-langkah yang konkrit dengan tujuan dapat menjadikan kebijakan tersebut berjalan dengan lebih baik.

1.6 Metodologi Penelitian

Metodologi adalah kesatuan metode-metode, prosedur-prosedur, konsep-konsep pekerjaan, aturan-aturan dan postulat-postulat yang digunakan oleh suatu ilmu pengetahuan, seni atau disiplin yang lainnya. Sedangkan penelitian adalah suatu penyelidikan atau suatu usaha pengujian yang dilakukan secara teliti, dan kritis dalam mencari fakta-fakta atau prinsip-prinsip dengan menggunakan langkah-langkah tertentu. Dalam mencari fakta-fakta ini diperlukan usaha yang sistematis untuk menemukan jawaban ilmiah terhadap suatu masalah.⁹

Metode penelitian yang dipakai adalah metode penelitian Intelijen Strategik. Dimana penelitian dimulai dengan adanya ancaman. Sehingga, produk atau hasil dari penelitian ini bertujuan untuk memberikan peringatan kepada pengambil kebijakan sehingga dapat melakukan tindakan untuk mencegah ancaman tersebut. Penelitian Intelijen Strategik tidak dimaksudkan untuk diri sang peneliti, akan tetapi ditujukan kepada *user* dalam hal ini pengambil kebijakan. Dimana hasil dari penelitian tersebut dapat dijadikan sebagai masukan dan pertimbangan dalam memutuskan atau mengambil sebuah kebijakan.

1.6.1 Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini untuk menemukan jawaban dari pertanyaan penelitian maka digunakan empat teori untuk menganalisa data-data yang diperoleh dalam penelitian ini yaitu Teori Pluralisme, Teori Kebijakan Publik, Teori Hubungan Pusat dan Daerah, Teori Integrasi Nasional, Teori Nasionalisme dan Teori Intelijen.

⁹ Bungin Burhan, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Jakarta : Rajawali Press ,2006, h. 4)

Teori Pluralisme digunakan untuk memperlihatkan bahwa di Indonesia terdapat beragam budaya dan etnik, sehingga ketika pemerintah ingin untuk membuat suatu kebijakan maka pemerintah harus memahami dulu keberagaman bangsa ini. Factor-faktor penting dalam teori pluralisme akan menjadi tolak ukur apakah kebijakan pemerintah tersebut sudah dapat mengakomodir atau masih perlu dikaji lebih lanjut.

Teori Kebijakan Publik digunakan untuk membahas proses pengambilan kebijakan pemerintah dalam membuat suatu kebijakan. Teori ini hanya digunakan untuk menjelaskan proses pengambilan kebijakan pemerintah pusat dalam hal ini Pemerintah Indonesia dalam pembuatan UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus.

Teori Hubungan Pusat dan Daerah digunakan sebagai landasan berpikir dalam menganalisis hubungan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi di Papua. Bagaimana seharusnya pemerintah pusat dan daerah berlaku dalam hierarki organisasi pemerintahan nasional.

Lalu Teori Integrasi Nasional, digunakan sebagai acuan dalam mewujudkan suatu kesatuan masyarakat sosial dalam situasi masyarakat yang beraneka ragam budaya, suku dan adat. Dimana integrasi nasional merupakan suatu proses ketika kelompok-kelompok sosial tertentu dalam masyarakat saling menjaga keseimbangan untuk mewujudkan kedekatan hubungan-hubungan sosial, ekonomi dan politik. Yang hanya dapat dicapai dengan proses interaksi dan komunikasi yang intensip dengan tetap menghargai setiap perbedaan.

Teori Intelijen, dengan kekhususannya dalam melakukan pengumpulan data sebagai dasar dalam proses pembuatan analisa yang berisi *problem solving* yang *actionable* bagi *user*, memiliki karakteristik untuk memberikan *early warning* bagi *user*. Sehingga dalam penelitian ini, teori intelijen digunakan sebagai dasar untuk melakukan pemetaan terhadap ancaman yang ada sebagai bagian dari usaha intelijen untuk memberikan peringatan dini kepada user.

Dalam penelitian ini nantinya akan dipetakan ancaman-ancaman yang ada baik militer maupun non-militer yang muncul ketika pelaksanaan kebijakan UU Otonomi Khusus di Papua. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Thomas dan Matthew bahwa ancaman tidak lagi hanya bersifat tradisional, namun juga dapat bersifat non-militer seperti keamanan lingkungan (*environmental security*), keamanan pangan (*food security*), keamanan energi (*energy security*), dan keamanan ekonomi (*economic security*). Melihat situasi sekarang ini maka tidak tertutup kemungkinan pada suatu entitas sosial dan/atau politik dapat saja menghadapi ancaman di berbagai bidang di dalam kehidupannya.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Dimana pendekatan kualitatif ini merupakan suatu proses penyelidikan untuk memahami suatu masalah sosial atau problema manusia, berdasarkan gambaran yang dibentuk secara holistik oleh kata-kata, kemudian dilaporkan secara detil dan dilakukan secara alamiah.¹⁰

Di dalam penelitian kualitatif yang terpenting adalah pengalaman, pendapat, perasaan dan pengetahuan partisipan. Oleh karena itu semua perspektif yang ada dalam penelitian kualitatif sangat bernilai. Sehingga semua data yang diperoleh dalam penelitian kualitatif adalah penting. Karena menjadi penunjang dalam proses analisa terhadap kasus yang diteliti.

Penelitian ini termasuk penelitian deskriptik-analitik yaitu penelitian yang berusaha untuk memberikan gambaran umum terhadap data-data yang dikumpulkan. Data-data yang dikumpulkan adalah yang berkaitan dengan subyek yang diteliti dari penelitian ini yaitu masyarakat Papua.

Keputusan untuk menggunakan pendekatan kualitatif karena pendekatan kualitatif lebih fleksibel dalam proses penelitian. Fenomena yang terjadi diasosiasikan dengan kumpulan dan analisa data yang berupa kata-kata atau

¹⁰ *Ibid*, h. 15

observasi langsung terhadap tingkah laku. Jadi penelitian kualitatif ini lebih berfokus pada interpretasi daripada kuantifikasi.¹¹

1.6.3 Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, sesuai dengan pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan kualitatif maka data yang di kumpulkan berasal dari sumber data sekunder. Sumber data sekunder antara lain buku, majalah, jurnal, media cetak dan elektronik serta laporan penelitian terdahulu. Selain itu juga dilakukan wawancara mendalam terhadap empat nara sumber yaitu Dr. Adriana Elizabeth (Peneliti dari LIPI) dan Natalis Pigay S.Ip (Penulis Buku Evolusi Nasionalisme Dan Sejarah Konflik Politik Di Papua : Sebelum, Saat, Dan Sesudah Integrasi)

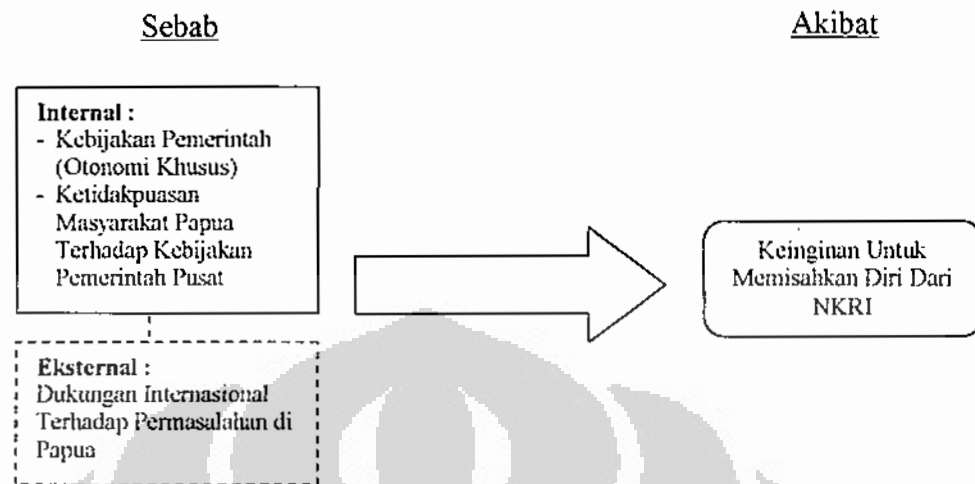
Sumber data sekunder dalam kegiatan intelijen merupakan proses pengumpulan bahan keterangan/informasi/data melalui sumber terbuka. Data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisa melalui sebuah proses yang disebut siklus intelijen. Di dalam siklus ini data yang sudah dikumpulkan kemudian diolah dan di analisa dengan memberi pemaknaan terhadap data yang ada. Kemudian data yang sudah dianalisa disebarkan kepada *user*. Dalam hal ini, *user* bagi hasil penelitian ini adalah presiden sebagai kepala pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1.6.4 Model Analisa

Dalam penelitian ini permasalahan yang ada di analisa dengan memanfaatkan teori multikulturalisme, kebijakan publik, integrasi nasional dan intelijen. Untuk memudahkan analisa ini, peneliti menetapkan dua faktor, yaitu faktor sebab dan akibat. Penerapan kebijakan pemerintah peneliti tetapkan sebagai faktor penyebab, sedangkan keinginan Papua untuk memisahkan diri dari NKRI, peneliti kategorikan sebagai faktor akibat. Untuk lebih jelasnya peneliti membuat alur pikir seperti gambar dibawah ini.

¹¹ *Ibid*, h.15

Gambar 1.1 Model Analisa



Untuk dapat mengetahui sejauh mana kebijakan pemerintah mempengaruhi masyarakat Papua untuk memisahkan diri dari NKRI serta kendala-kendala apa saja yang terjadi dalam pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua, akan dilakukan analisa terhadap pelaksanaan Otonomi Khusus tersebut dengan menganalisa laporan-laporan evaluasi Otonomi Khusus yang telah dilakukan oleh LIPI, DEPDAGRI, Kementrian Hukum dan HAM dan laporan-laporan lainnya.

Untuk memetakan ancaman apa saja yang dapat muncul maka perlu dipahami tentang sifat dan obyek ancaman dalam konteks keamanan nasional.

Sifat dan obyek dalam keamanan nasional sangat beragam, untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1.2 Sifat dan Obyek Ancaman Terhadap Keamanan Nasional

	Kesejahteraan dan ketentraman masyarakat	Keamanan dan ketertiban umum	Keamanan negara	
			<i>internal</i>	<i>eksternal</i>
Keutuhan wilayah dan keamanan sumber daya Fungsi pemerintahan (stabilitas sistem politik, dan hukum)	-	-	Disintegrasi	Agresi, invasi dan okupasi
Keselamatan masyarakat	Bencana alam, wabah penyakit, kecelakaan berskala besar, kesenjangan sosial, ekonomi, kemiskinan	Penyelundupan, pembuatan dan penyebaran mata uang palsu, perdagangan obat bius, dan berbagai tindakan kriminal lainnya	Pemberontakan bersenjata	Pelanggaran perbatasan, perompakan
Tanggapan Fungsional	Berfungsinya pemerintahan yang besar dan efektif	Pertikaian komunal dan antar golongan dan kelompok	<i>Repressive policing</i>	<i>Military operations and diplomacy</i>
<i>strument of responses</i>	Kinerja pemerintahan yang tanggap dan berwibawa	Penegakan hukum (nasional dan internasional) yang efektif (<i>effective law enforcement</i>)	<i>Professional military dan effective diplomacy</i>	

Sumber : www.propatria.or.id

Dengan tabel tersebut hasil penelitian terhadap fakta-fakta yang menjadi permasalahan pada pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua dapat dikategorikan sesuai dengan sifat ancumannya.

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini dibagi dalam 6 bab :

Bab 1 : **Pendahuluan**, berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kajian pustaka, kerangka pemikiran dan metodologi penelitian. Latar belakang menjelaskan tentang gambaran singkat awal dikeluarkannya keputusan pembuatan kebijakan UU Otonomi Khusus di Papua dan permasalahan yang timbul dalam pelaksanaannya. Masalah tersebut kemudian dirumuskan dalam perumusan masalah. Lalu dijelaskan juga teori apa yang akan digunakan dalam menganalisa masalah tersebut.

Bab 2 : **Landasan Teori Dalam Analisa Kebijakan Implementasi UU Otonomi Khusus**, meliputi sejumlah teori pendukung untuk digunakan dalam pembahasan yaitu teori pluralisme, teori tentang kebijakan publik, teori integrasi nasional, teori nasionalisme dan teori intelijen.

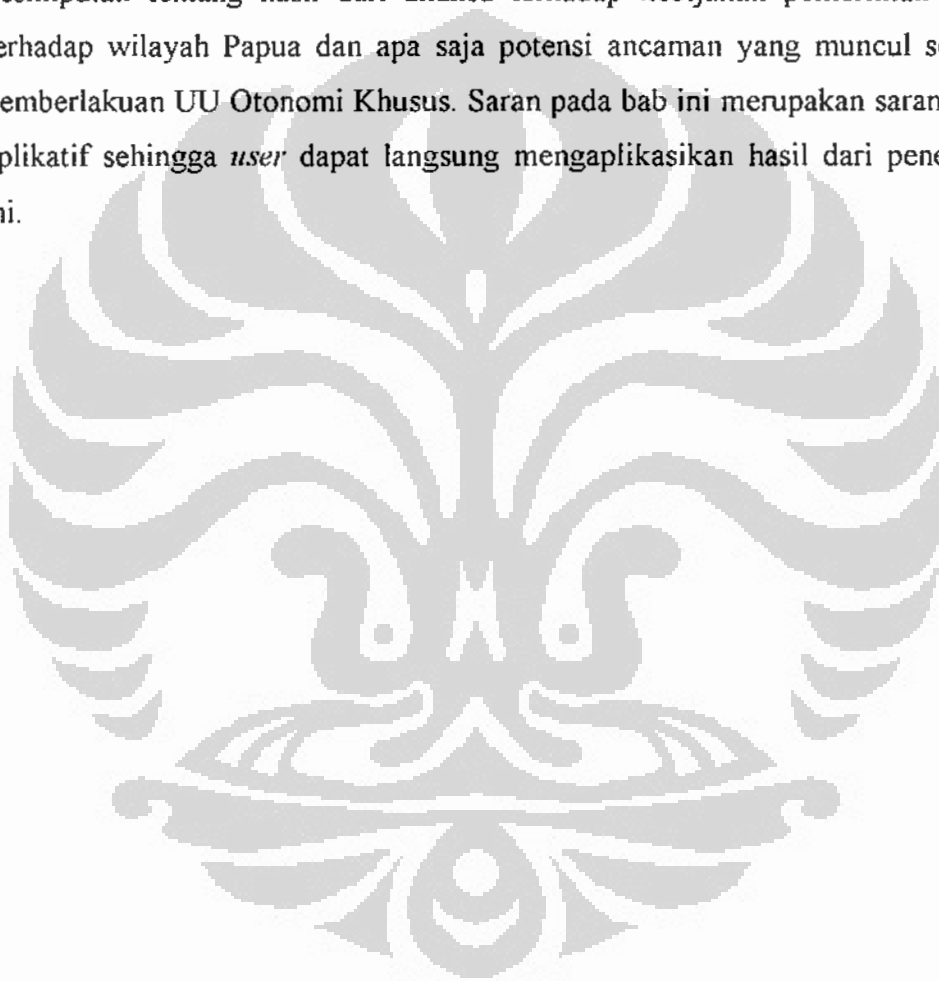
Bab 3 : **Pelaksanaan Kebijakan UU Otonomi Khusus di Papua dan Kendala-Kendalanya**, dalam bab ini berisi fakta-fakta tentang pelaksanaan kebijakan UU otonomi khusus untuk Papua, meliputi kronologis sejarah kebijakan otonomi khusus di Papua, mulai dari sejarah integrasi Papua ke Indonesia, kondisi Papua pasca integrasi, dan kelahiran UU Otonomi Khusus. Kemudian respon masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus, dan kendala-kendala yang ada dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Bab 4 : **Perbandingan Otonomi Khusus Di Beberapa Wilayah**, meliputi pelaksanaan Otonomi Khusus di Aceh, *Indigenism* di Brazil, Referendum di Quebec dan Otonomi Khusus Bougainville di Papua New Guinea.

Bab 5 : **Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua Dan Potensi Ancaman Terhadap Integrasi Nasional**, meliputi analisa terhadap

pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua. Kemudian pemetaan potensi ancaman di Papua, seperti konflik internal masyarakat Papua, konflik pemerintah pusat dan pemerintah daerah Papua, konflik pemekaran wilayah Papua, dan dukungan masyarakat internasional terhadap permasalahan di Papua.

Bab 6 : Kesimpulan dan Saran, merupakan bab yang memberikan kesimpulan tentang hasil dari analisa terhadap kebijakan pemerintah pusat terhadap wilayah Papua dan apa saja potensi ancaman yang muncul setelah pemberlakuan UU Otonomi Khusus. Saran pada bab ini merupakan saran yang aplikatif sehingga *user* dapat langsung mengaplikasikan hasil dari penelitian ini.



BAB 2

LANDASAN TEORI DALAM ANALISA KEBIJAKAN IMPLEMENTASI UU OTONOMI KHUSUS

Dalam bab ini akan dijelaskan sejumlah teori yang terkait dalam proses analisa terhadap fakta-fakta dan permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan UU Otonomi Khusus No. 21 Tahun 2001. Teori tersebut adalah Teori Pluralisme, Teori Kebijakan Publik, Teori Hubungan Pusat dan Daerah, Teori Integrasi Nasional, Teori Nasionalisme dan Teori Intelijen.

2.1 Teori Pluralisme

Indonesia adalah sebuah Negara majemuk, yang memiliki perbedaan secara suku bangsa dan rasial serta hidup didalam satuan-satuan kelompoknya masing-masing. Sebagai Negara dengan keragaman budaya, pluralitas di tengah-tengah kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan sebuah perbedaan dalam kesederajatan. Seperti yang di katakan oleh Suparlan¹², “ Indonesia adalah sebuah masyarakat majemuk atau *bhinneka tunggal ika*. Indonesia adalah sebuah masyarakat yang sistem nasionalnya mempersatukan beraneka ragam masyarakat-masyarakat suku bangsa dan kebudayaannya sebagai sebuah bangsa dalam wadah Negara. ”

Masyarakat majemuk Indonesia menekankan keanekaragaman sukubangsa dan kebudayaan sukubangsa masing-masing, yang dipersatukan dan diatur secara administratif oleh sistem nasional Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Masalah utama yang dihadapi oleh masyarakat majemuk adalah hubungan antara pemerintahan nasional (pemerintah pusat) dengan masyarakat-masyarakat sukubangsa yang tercakup di dalamnya. Masalah ini muncul pada waktu masyarakat-masyarakat sukubangsa itu sadar akan posisinya dan berubah menjadi kekuatan-kekuatan sosial politik berkenaan dengan upaya mempertahankan

¹² Suparlan, Parsudi, *Sukubangsa Dan Hubungan Antar-Sukubangsa*, (Jakarta : YPKIK Press, 2005, h. 99)

sumber-sumber daya yang secara adat menjadi hak mereka dan yang secara hukum nasional adalah hak pemerintahan nasional, sesuai UUD 1945.

Di Indonesia sukubangsa-sukubangsa dan kebudayaan-kebudayaan tidaklah sederajat posisinya tetapi dalam jenjang. Ada yang mayoritas serta dominan secara nasional, dan mayoritas dominan secara lokal. Kesukubangsaan di Indonesia adalah sebuah ide dan kenyataan yang ada dalam kehidupan sehari-hari. Kesukubangsaan tidak hanya terwujud dalam kehidupan masyarakat-masyarakat local, tetapi juga dalam kehidupan nasional, yaitu dalam berbagai pranata yang ada dalam pemerintahan nasional Indonesia yang terwujud dalam berbagai bentuk nepotisme yang ada dalam kebijakan-kebijakan sosial, ekonomi dan politik dari pemerintahan nasional maupun local. Kebudayaan sukubangsa menjadi atribut bagi kesukubangsaan dan menunjukkan ciri kesukubangsaan seseorang atau kelompok yang dibedakan dari seseorang lainnya atau kelompok lainnya.

Sukubangsa adalah golongan sosial askriptif, atau golongan sosial yang didapat begitu saja oleh seseorang bersama dengan kelahirannya atau asal muasalnya. Sebagai golongan sosial askriptif sukubangsa mewujudkan dirinya dalam kelompok atau masyarakat sukubangsa. Setiap masyarakat mempunyai kebudayaan, dan masyarakat sukubangsa mempunyai kebudayaan sukubangsa. Kebudayaan dipunyai manusia dengan cara belajar dan mempraktekkannya. Setiap orang dapat mempelajari kebudayaan apapun. Tetapi setiap anggota sukubangsa mempelajari dan mempunyai kebudayaannya sejak kelahirannya, dimana dia 'dipaksa' untuk mempunyai kebudayaan sukubangsanya karena kebudayaan sukubangsanya, adalah ukuran kemanusiaanya. Dia menjadi manusia menurut ukuran kebudayaan sukubangsanya, terutama menurut ukuran nilai-nilai budayanya. Karena itu kebudayaan sukubangsa mempunyai ciri yang askriptif seperti kesukubangsaan. Dalam perspektif ini kebudayaan sukubangsa bercorak primordial atau yang utama dan pertama dipunyai oleh manusia, sama dengan keyakinan keagamaan yang dipunyai manusia yang telah didapatnya dan diyakininya sejak masa kanak-kanaknya. Ciri kebudayaan sukubangsa yang

askriptif dan primordial inilah yang membedakannya dari kebudayaan lainnya yang dipunyai oleh manusia.

Setiap kebudayaan berintikan pada nilai-nilai budaya, dan nilai-nilai budaya inilah yang mengintegrasikan berbagai unsur kebudayaan sehingga operasional sebagai acuan atau pedoman bagi tindakan-tindakan manusia, dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidupnya. Kebudayaan sebagai pedoman bagi kehidupan manusia dalam menghadapi dan memanfaatkan lingkungan beserta isinya. Kebudayaan berisikan perangkat-perangkat sistem acuan atau model-model kognitif dan afektif yang beroperasi pada berbagai tingkat perasaan dan kesadaran.

Manusia menggunakan model-model tersebut secara selektif, sebagaimana yang paling cocok dengan diri mereka masing-masing, untuk mendorong terciptanya interpretasi-interpretasi yang penuh makna mengenai situasi-situasi yang dihadapi dan menipedomani tindakan-tindakan mereka dalam lingkungan-lingkungan mereka, melalui kegiatan-kegiatan mereka. Tindakan-tindakan tersebut dapat dilihat sebagai dorongan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan maupun sebagai tanggapan-tanggapan terhadap struktur kekuatan yang ada dalam lingkungan-lingkungan mereka. Kebudayaan dan golongan sosial, termasuk, sukubangsa, dapat dinyatakan sebagai sistem-sistem acuan dan interpretasi dan tanggapan-tanggapan. Dalam pendekatan ini kekuatan sosial dari para pelaku diperhitungkan, yaitu dalam tindakan-tindakan mereka dalam interaksi-interaksi dan dalam struktur kekuatan yang ada setempat. Keyakinan keagamaan (*religiousity*) selalu menempel pada kesukubangsaan seseorang atau kelompok sukubangsa. Karena itu keyakinan keagamaan memperkuat kesukubangsaan yang mempertegas batas-batas kesukubangsaannya dengan kesukubangsaan dari orang atau kelompok sukubangsa yang lainnya. Tetapi sesuatu keyakinan keagamaan yang sama dapat juga dimiliki oleh orang atau kelompok atau kelompok-kelompok sukubangsa yang lain. Sehingga di satu sisi keyakinan keagamaan ini dapat memperkuat kesukubangsaan dari satu kelompok sukubangsa dalam hubungannya dengan sukubangsa lain, tetapi dari sisi lainnya keyakinan

Universitas Indonesia

keagamaan juga dapat meredupkan kesukubangsa dari kelompok-kelompok sukubangsa yang mempunyai keyakinan keagamaan yang sama. Dalam keadaan demikian maka jati diri atau identitas keagamaan menonjol dan sebaliknya pada saat yang sama meredupkan kesukubangsaan dalam hubungan antar sukubangsa tersebut.

Variasi dari kebudayaan yang dipunyai manusia tidak terbatas. Karena kebudayaan adalah milik dari dan menjadi pedoman bagi kehidupan seorang individu, kelompok sosial, komunitas, masyarakat, dan masyarakat luas seperti negara. Pada tingkat individu kebudayaan yang dipunyainya dapat digunakan sebebas-bebasnya dalam batas-batas ruang privasinya. Sedangkan dalam kehidupan sosial dan kemasyarakatan kebudayaan yang dipunyai oleh seorang individu akan harus dikompromikan dengan kebudayaan dari masyarakat dimana dia hidup, yaitu disesuaikan dengan nilai-nilai budaya yang berlaku dan dengan pranata-pranata yang dimiliki oleh masyarakat.

Pada tingkat kemasyarakatan kebudayaan operasional melalui pranata-pranata (*institutions*). Pranata dapat didefinisikan sebagai sebuah sistem antarhubungan norma-norma, yang acuannya adalah nilai-nilai budaya dari masyarakat yang bersangkutan, dengan peranan-peranan dalam upaya pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup yang dianggap penting oleh masyarakat tersebut. Melalui pranata-pranata ini berbagai corak dan tingkat perkembangan kebudayaan dari sesuatu masyarakat dapat diidentifikasi. Dalam masyarakat majemuk keanekaragaman sukubangsa dan kebudayaannya dapat dilihat secara horizontal maupun vertikal. Di satu pihak terdapat sejumlah masyarakat dengan kebudayaan sukubangsanya yang secara ekonomi dan teknologi tergolong maju dan modern sedangkan di pihak lain terdapat sejumlah masyarakat dengan kebudayaan sukubangsa yang secara teknologi dan ekonomi terbelakang.

Di tahun 1970-an sejumlah ahli antropologi menafikan model masyarakat majemuk dan menonjolkan pentingnya keanekaragaman kebudayaan yang secara vertikal mencolok dalam masyarakat. Mereka menekankan pentingnya

keanekaragaman kebudayaan, yang menjadi sebuah ideologi yang dinamakan pluralisme budaya (Maybury Lewis 1984). Dalam konsep pluralisme budaya peraturan atau perundangan yang dibuat oleh pemerintah yang bersangkutan harus menghargai perbedaan-perbedaan budaya yang merupakan produk-produk sejarah yang berlaku dalam masyarakat setempat dan pemerintah harus secara nasional menjamin kesamaan derajat diantara mereka semua.

Ada empat poin dalam landasan berpikir pluralisme¹³. Pertama, pluralisme tidak keragaman saja, tetapi keterlibatan energik dengan keanekaragaman. Kedua, pluralisme bukan hanya toleransi, tetapi aktif mencari pemahaman lintas perbedaan. Ketiga, pluralisme bukan relativisme, tetapi pertemuan antara komitmen. Paradigma baru pluralisme tidak mengharuskan kita untuk meninggalkan identitas kita dan komitmen kita di belakang, untuk pluralisme adalah pertemuan antara komitmen. Ini berarti memegang perbedaan kita yang terdalam, bahkan perbedaan agama kita, bukan dalam isolasi, tetapi dalam hubungan satu sama lain. Keempat, pluralisme didasarkan pada dialog. Bahasa pluralisme adalah dialog dan pertemuan, memberi dan menerima, kritik dan self-kritik. Dialog berarti baik berbicara dan mendengarkan, dan proses yang mengungkap baik pemahaman umum dan perbedaan nyata. Dialog tidak berarti semua orang di "meja" akan setuju dengan satu sama lain. Pluralisme melibatkan komitmen untuk berada di meja - dengan komitmen seseorang.

Dengan adanya landasan berpikir tersebut maka kemajemukan kebudayaan masyarakat lokal akan terwujud sebagai sebuah mozaik budaya. Dalam mozaik budaya tersebut masing-masing kebudayaan direpresentasikan sebagai puncak-puncak kebudayaan atau nilai-nilai budaya yang menjadi ciri utama dan ditinjalkan oleh masing-masing dan semua masyarakat sukubangsa dan sebuah masyarakat lokal. Kebudayaan bangsa juga akan merupakan mozaik budaya yang merupakan puncak-puncak kebudayaan di daerah, sebagaimana yang tertuang

¹³ http://pluralism.org/pages/pluralism/what_is_pluralism, diakses pada 27 Desember 2010

dan dinyatakan dalam penjelasan Pasal 22 UUD 1945, yang merupakan buah pikiran para pendiri bangsa Indonesia.

2.2 Teori Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah setiap keputusan pemerintah yang memberikan dampak pada kehidupan bersama. Kebijakan publik adalah domain utama pemerintah dan mempunyai arti strategis bagi pemecahan masalah dalam kehidupan bersama pada hari ini dan di masa depan. Kebijakan publik adalah peraturan yang mengatur kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di tempat lembaga administrasi publik mempunyai domain. Kebijakan publik mengatur masalah bersama atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama seluruh masyarakat di daerah itu¹⁴.

Kebijakan publik adalah kebijakan untuk publik, yaitu kehidupan bersama, masyarakat, atau siapapun yang menjadi objek kebijakan. Untuk itulah, namanya kebijakan publik. Suatu kebijakan publik pertama-tama berisi kepentingan publik, bukan kepentingan negara, pemerintah, penguasa apalagi elit politik.

Ada enam nilai pokok bagi kebijakan publik agar dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik. Pertama, kebijakan tersebut bersifat cerdas, dalam arti memecahkan masalah pada inti permasalahannya. Kedua, kebijakan tersebut bersifat bijaksana, dalam arti tidak menghasilkan masalah baru yang lebih besar daripada masalah yang dipecahkan. Ketiga, kebijakan publik tersebut memberikan harapan kepada seluruh warga bahwa mereka dapat memasuki hari esok lebih baik dari hari ini. Keempat, kebijakan publik untuk kepentingan publik, bukan kepentingan negara, pemerintah, atau birokrasi saja. Kelima, kebijakan publik harus mampu memotivasi semua pihak yang terkait untuk melaksanakan kebijakan tersebut dari dalam diri mereka sendiri. Keenam, kebijakan publik harus mendorong terbangunnya efisiensi dan efektivitas kehidupan bersama. Artinya

¹⁴ Nugroho D., Riant, Analisis Kebijakan (Elex Media Komputindo, Jakarta, 2007, h. 218)

kebijakan publik harus mengandung muatan yang mendorong produktivitas kehidupan bersama karena produktivitas adalah keetika efisiensi dan efektivitas tercapai. Keenam, yaitu cerdas, bijaksana memberi harapan, membela kepentingan publik, memotivasi dan membangun produktivitas dapat dijadikan sebagai nilai dasar keberhasilan kebijakan publik.

Selanjutnya, kebijakan publik dikembangkan dari isu kebijakan, bukan hanya dari masalah kebijakan, Isu kebijakan terdiri atas masalah kebijakan dan kebutuhan kebijakan. Isu kebijakan adalah isu yang hanya dapat atau harus direspons oleh kebijakan publik.

Apalagi ketika harus membuat kebijakan dalam kondisi konflik. Pada dasarnya ada enam pendekatan untuk memberikan arah kebijakan ketika kebijakan publik hadir dalam konteks konflik¹⁵. Pertama, pendekatan yang mengakar pada pendekatan demokratis, yaitu kebaikan bagi sebagian besar orang. Artinya, arah kebijakan yang disarankan untuk direkomendasikan atau diputuskan adalah kebijakan yang memberikan manfaat bagi mayoritas publik daripada sebagian kecil publik. Namun dalam pelaksanaannya sangat sulit, karena Pertama ada bias elit. Pengambil keputusan bagaimanapun juga adalah elit, dan tidak sedikit kebijakan publik pada akhirnya menguntungkan kelompok elit dari pada publik itu sendiri. Kebijakan-kebijakan pemberian proteksi dan monopoli di negara-negara berkembang pada awalnya adalah untuk kepentingan publik. Namun akhirnya kepentingan publik hanya menjadi pelindung bagi kepentingan elit yang meminta proteksi dan monopoli tersebut. Kedua ada bias teknokratik. Analis dan perumus kebijakan biasanya adalah para ilmuwan atau ilmuwan yang teknokrat. Mereka biasanya terkait secara politik dan ekonomi dengan elit politik. Ketiga, ada keterbatasan di bidang keilmuan kebijakan publik. Dibanding ilmu-ilmu sosial lain, ilmu kebijakan publik relatif tertinggal, khususnya di negara-negara tertinggal.

¹⁵ *Ibid* h. 191

Pendekatan kedua dalam memberikan arah kebijakan dalam konteks konflik adalah dengan menetapkan tingkat ketercapaian tertinggi atau risiko atau kegagalan paling rendah. Pendekatan ini antara lain menggunakan pendekatan cost, benefit, cost-benefit, risk-value, hingga pendekatan game. Pembeneran pendekatan ini adalah bahwa kebijakan publik harus berhasil. Kegagalan kebijakan publik akan mempunyai dampak sangat besar bagi kehidupan bersama bukan sekedar menjatuhkan wibawa pemerintah dan kepercayaan publik kepada lembaga negara.

Pendekatan ketiga adalah pendekatan yang memberikan arah kebijakan dengan menetapkan kebijakan yang paling mungkin diterima oleh pihak yang berkonflik. Pendekatan ini antara lain diperkenalkan dalam paradigma deliberative. Kelemahannya, pendekatan ini hanya sesuai jika diterapkan pada konflik yang sifatnya horizontal dan fisik. Pendekatan deliberative yang berkenaan dengan isu-isu konflik yang berkenaan dengan sumber daya ekonomi atau politik akan menjadi kebijakan yang dihasilkan dari proses tawar-menawar yang jauh dari pengutamaan kepentingan publik. Beberapa kebijakan yang ditengarai mengandung isu tersebut adalah kebijakan minyak dan gas, kebijakan ketenagakerjaan dan kebijakan pendidikan.

Dalam membuat suatu kebijakan untuk kepentingan publik, yang perlu untuk dilakukan adalah melakukan analisa terlebih dahulu terhadap kebijakan yang akan dibuat tersebut. Analisa kebijakan oleh William N. Dunn adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. Weimer and Vining, : "The product of policy analysis is advice. Specifically, it is advice that inform some public policy decision". Jadi analisis kebijakan publik lebih merupakan nasehat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik berkaitan dengan

masalah tersebut, dan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin bisa diambil dengan berbagai penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan.

Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.

Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas. Dunn membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan publik, yaitu¹⁶:

1. Analisis kebijakan prospektif

Analisis Kebijakan Prospektif yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan. Analisis kebijakan disini merupakan suatu alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.

2. Analisis kebijakan retrospektif

¹⁶ Dunn, William N, *Public Policy Analysis: An Introduction*, (Prentice-Hall International, London, 1987)

Analisis Kebijakan Retrospektif adalah sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Terdapat 3 tipe analisis berdasarkan kegiatan yang dikembangkan oleh kelompok analisis ini yakni analisis yang berorientasi pada disiplin, analisis yang berorientasi pada masalah dan analisis yang berorientasi pada aplikasi. Tentu saja ketiga tipe analisis retrospektif ini terdapat kelebihan dan kelemahan.

3. Analisis kebijakan yang terintegrasi

Analisis Kebijakan yang terintegrasi merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analisis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut para analisis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

Menurut William N. Dunn metodologi dalam analisis kebijakan meliputi lima prosedur yang pada dasarnya juga tercakup dalam 10 prosedur yang dipaparkan oleh Hogwood dan Gunn yaitu¹⁷ :

1. Definisi (Perumusan Masalah)

Menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.

2. Peramalan (Prediksi)

Menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu.

3. Rekomendasi (Preskripsi)

¹⁷ Hogwood, Brian W., and Gunn, Lewis A, *Policy Analysis for the Real World*, (University Press, Oxford, 1986)

Menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan realtif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah.

4. Pemantauan (Deskripsi)

Menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.

5. Evaluasi

Menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah.

2.3 Teori Hubungan Pusat dan Daerah

Berbicara tentang hubungan antara pemerintah pusat dan daerah tidak terlepas dari konsep awal mengenai kebijakan dan organisasi. Dari literatur tradisional telah berkembang asumsi umum bahwa hierarki merupakan bentuk ideal dalam menjamin berjalannya koordinasi dalam hubungan-hubungan organisasional¹⁸. Apabila ditelusuri, asumsi umum ini sejalandengan idealitas bentuk organisasi pemerintahan dan birokrasi publik yang konsepsikan oleh Max Weber. Menurut Weber, birokrasi yang ideal itu harus memiliki sistem yang memungkinkan para administrator tidak bertindak semaunya dan atas kehendak pribadi. Mekanisme yang dibangun adalah relasi hierarkis antara politisi dengan birokrasi, serta relasi hierarkis di internal birokrasi¹⁹.

Model birokrasi Weberian ini dibangun berdasarkan prinsip bahwa sektor publik itu bersifat pluralis²⁰. Artinya, setiap orang berdaulat untuk mengakses sektor publik itu dan setiap orang dapat menggunakan kekuasaannya melalui

¹⁸ Jennings, Edward and Jo Ann G. Ewalt, *Inter-organizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance* (Public Administration Review Vol. 58, No. 5, Sep-Oct, 1998, pp. 417-428)

¹⁹ Thoha, Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003)

²⁰ Kjaer, Anne-Mette, *Governance* (London: Polity Press, 2004, h.22).

mekanisme pemilihan perwakilan. Lembaga perwakilan inilah yang akan mendefinisikan “kepentingan bersama” yang akan dijalankan oleh pemerintah (*executive power*). *Executive power* ini merupakan otoritas administratif tertinggi, yang menyiapkan kebijakan dan rancangan implementasi “kepentingan bersama”. Dalam hubungan pengorganisasian ini, ada pemisahan yang tegas antara politik dan administrasi. Para politisi tugasnya adalah membuat serangkaian tujuan, sementara tugas para administrator adalah mencari dan menentukan cara bagaimana mencapai tujuan itu. Dengan kata lain, formulasi dan implementasi kebijakan merupakan proses yang harus dijalankan secara sendiri-sendiri²¹.

Dalam hubungannya dengan entitas-entitas yang lain, model ideal Weberian memandang negara dan masyarakat sebagai entitas yang secara tegas terpisah. Oleh karena negara merupakan manifestasi dan representasi dari kepentingan individu-individu, maka atas nama kepentingan bersama negara dapat memaksakan aturan-aturan dan memonopoli penggunaan kekerasan. Sementara, hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah di bawahnya (*sub-government*), yang meskipun pemerintah daerah-pemerintah daerah itu memiliki tingkat otonomi yang luar biasa akan tetapi pemerintah pusat, tetap tidak akan menyerahkan beberapa otoritas legalnya. Menjamin koordinasi melalui mekanisme hierarki ini meliputi bagaimana mengelola hubungan negara dengan masyarakat, sekaligus bagaimana mengelola hubungan internal negara itu sendiri²².

2.4 Teori Nasionalisme

Nasionalisme adalah manifestasi kesadaran bernegara atau semangat bernegara²³. “Kesamaan Cita-cita” dan “kedaulatan politik” merupakan dua kata kunci yang juga penting untuk memahami nasionalisme. Nasionalisme dalam

²¹ Praetkno, *Governance dan Krisis Teori Organisasi Jurnal Administrasi Kebijakan Publik* (November 2007, Vol. 12, No. 2, Yogyakarta: MAP UGM)

²² Peters dan Pierre, *Governance Politics and the State* (London: Macmillan, 2000, h.15)

²³ Prof. Dr. Slamet Muljana, *Kesadaran Nasional: Dari Kolonialisme Sampai Kemerdekaan* (Yogyakarta : PT LKiS Pelangi Aksara, 2008, h. 3)

pengertian kesamaan cita-cita akan berbicara mengenai semangat kebangsaan yang timbul dalam diri sekelompok masyarakat karena mereka memiliki kesamaan cita-cita²⁴. Di sini kita berbicara mengenai nasionalisme bangsa Indonesia. Semangat kebangsaan atas dasar kesamaan cita-cita ini menjadi dasar terbentuknya suatu negara bangsa.

Pengertian kedua adalah nasionalisme dalam arti kedaulatan politik. Berdasarkan pengertian ini, suatu kelompok masyarakat menentukan sikap politik mereka atas dasar nasionalisme, entah nasionalisme kultural atau nasionalisme politik untuk memperjuangkan terbentuknya sebuah negara yang independen. Itu berarti baik kelompok masyarakat yang memiliki kesamaan kultur maupun yang multi kultur dapat memiliki nasionalisme dalam artian kedaulatan politik ini. Menurut pengertian ini, Indonesia termasuk yang memiliki nasionalisme dalam arti kedaulatan politik. Demikian pula halnya dengan negara-negara lain yang memiliki keragaman kultur²⁵.

Selain itu faham nasionalisme juga mengajarkan bahawa suatu bangsa bernegara (*nation state*) dapat dibangun dari masyarakat majemuk, jika warga masyarakat tersebut benar-benar bertekad untuk membangun masa depan bersama, terlepas dari perbedaan agama, ras, etnik atau ikatan primordial lainnya. Faham ini adalah faham dari Ernest Renan yang mengatakan bahwa nasionalisme ada ketika muncul keinginan untuk bersatu²⁶. Suatu Negara dapat berfungsi dengan baik apabila memiliki dukungan ideologi nasionalisme adalah semangatnya, sedangkan demokrasi adalah instrumen dan mekanismenya.

Dalam nasionalisme dibangun semangat rakyat untuk bersatu, sedangkan dalam demokrasi rakyat dijamin jatidirinya serta keikutsertaannya dalam kehidupan bernegara, dengan demikian dapat diharapkan akan tercipta stabilitas. Dalam

²⁴ Ernest Renan, *What is a Nation?* dalam Eley, Geoff and Suny, Ronald Grigor, *Becoming National: A Reader* (New York and Oxford: Oxford University Press, 1996, h. 41-55)S.

²⁵ Sumarsono, *Pendidikan Kewarganegaraan* (Gramedia Pustaka Utama, 2001)

²⁶ Ernest Renan, *What is a Nation?* dalam Eley, Geoff and Suny, Ronald Grigor, *Becoming National: A Reader* (New York and Oxford: Oxford University Press, 1996, h. 41-55)

Negara yang demokratis, etnik tidaklah tetap tetapi bisa surut kebelakang atau melarut dalam berbagai lembaga politik yang ada, semua itu dapat tercapai apabila pemerintahan Negara dapat berfungsi dengan baik, antara lain adanya keadilan dalam mengalokasikan sumber daya nasional baik antar sektor maupun antar wilayah, sehingga etnik akan hidup tenang dan aman dalam kerutinan kehidupan sosial budayanya. Sebaliknya apabila pemerintahan Negara mengalami kemerosotan/kemunduran, dan masing-masing golongan (etnik) yang ada dalam masyarakat berjuang untuk memperoleh hak dan memenuhi aspirasi dan kepentingan yang sah, maka akan menimbulkan kebangkitan etnik.

Nasionalisme dalam arti semangat kebangsaan karena kesamaan cita-cita untuk bersama-sama membangun suatu negara²⁷. Ketika berkembang menjadi kedaulatan politik, nasionalisme merangkum atau mengikutsertakan nilai-nilai lainnya seperti adanya persamaan hak bagi setiap orang untuk memegang peranan dalam kelompok atau masyarakatnya serta adanya kepentingan ekonomi. Perkembangan lebih lanjut tentu saja adalah adanya hak untuk menentukan nasib sendiri (*self determination*) dan hak untuk tidak dijajah oleh bangsa lain (*freedom from slavery*). Dalam sejarah, tampak jelas bahwa hak untuk mengambil bagian secara aktif dalam kehidupan politik merupakan sebuah kesadaran baru yang dipengaruhi oleh revolusi Prancis tahun 1789. Sementara itu, hak untuk menentukan nasib sendiri dan hak untuk tidak dijajah bangsa lain telah menjadi dasar nasionalisme dari negara-negara Asia-Afrika dalam membebaskan diri dari penjajahan setelah Perang Dunia II.

Ketika suatu bangsa, yang memiliki suatu komunitas bangsa yang besar, mulai merasa dalam ancaman atau ketidakpuasan, kesadaran nasional pun muncul hingga ke skala besar. Inilah yang disebut sebagai gejala awal etnonasionalisme. Aviel Roshwald mengatakan²⁸ :

²⁷ *Ibid*

²⁸ Aviel Roshwald, *Ethnic Nationalism & The Fall of Empires : Central Europe, Russia & The Middle East 1914-1923* (London : Routledge, 2001, h. 68)

... the full realization and expression of national identity was a goal to be achieved; the nation was not simply a pre-existing object of worship, it was a process of becoming.

Pada titik inilah etnonasionalisme mulai berkembang. Dalam sebuah minoritas etnik, terutama yang kurang beruntung (dalam arti diabaikan oleh pemerintah pusat), tumbuhnya sentimen etnonasional merupakan fenomena positif bagi rasa keanggotaan komunitas dan bagi perkembangan pribadi mereka, yang tidak dapat terjadi dalam konteks sosial. Hal-hal seperti ini mengakibatkan etnonasionalisme dapat mengisi kebutuhan individu atas dimensi kolektif yang sangat dibutuhkan bagi perkembangan pribadi²⁹. Di sisi lain etnonasionalisme merupakan sebuah gerakan yang tidak positif, yaitu saat etnonasionalisme berkembang menjadi gerakan politik di mana sebuah kelompok menuntut berdirinya pemerintahan sendiri³⁰.

Etnonasionalisme menurut Peter M. Leslie merupakan suatu kebudayaan yang meliputi pencapaian artistik, alat dan gaya pernyataan diri, dan seluruh sistem nilai sosial agama yang mendefinisikan suatu komunitas (menjadi kontribusi pada formasi sebuah masyarakat yang berbeda, hidup berdampingan dengan yang lainnya dalam batas-batas suatu negara)³¹. Dapat dikatakan bahwa etnonasionalisme merupakan bentuk solidaritas atau rasa komunitas yang berdasarkan etnisitas merujuk pada perasaan subyektif yang memisahkan satu kelompok tertentu dengan kelompok lain dalam sebuah komunitas³².

Istilah etnonasionalisme, menurut Umberto Melotti, merujuk pada tipe khusus nasionalisme dan terkait dengan warga negara yang masih

²⁹ Fadli Zon, *Gerakan Etnonasionalisme Bubarnya Imperium Uni Soviet* (Jakarta : Institut for Policy Studies dan Pustaka Sinar Harapan . 2002. h. 23)

³⁰ *Ibid*

³¹ *Ibid*, h. 21. Merujuk dalam Peter M. Leslie, *Ethnonationalism In A Federal State : The Case of Canada* dalam Joseph R. Rudolph, Jr dan Robert J. Thompson, *Ethnoterritorial Politics, Policy, and The Western World* (Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publisher, 1989, h.45-48)

³² Marta L. Cottam and Richard W. Cottam, *Nationalism and Politics : The Political Behavior of Nation States* (London : Lynne Rienner Publishers, 2001, h. 201)

memimpikan kemerdekaan³³. Ada beberapa penyebab berkembangnya etnonasionalisme. Pertama, keadaan sosial-ekonomi yang masih terlilit kemiskinan sering kali menimbulkan sikap antipati dan ingin melepaskan diri dari suatu bangsa. Rakyat kecewa karena pemerintah lemah, korup, dan tak sanggup mewujudkan kesejahteraan umum. Ketidakamanan nasional mendorong warga suatu bangsa untuk mencari negara lain yang lebih menghargai kemanusiaan dan lebih aman.

Kedua, ketidakadilan sosial dalam bidang hukum, politik, ekonomi, religius, dan pendidikan mendatangkan sikap protes dan perlawanan sosial terhadap penguasa. Pengelolaan kekayaan alam tanpa memerhatikan masyarakat lokal telah menimbulkan kecemburuan sosial yang akan terjelma dalam sikap protes, perlawanan, dan antipati masyarakat.

Ketiga, *silent discrimination* warisan zaman penjajahan termasuk unsur pemecah belah keutuhan suatu bangsa. Lingkaran setan diskriminasi perlu dipotong melalui jalur birokrasi pemerintahan. Etnisitas, agama, bahasa, dan pengelompokan sosial, antara lain, dapat menjadi daya penggerak kegiatan organisasi-organisasi kriminal dalam konteks etnonasionalisme³⁴.

2.5 Teori Integrasi Nasional

Pengertian suatu Negara sebagai kesatuan politik dalam hukum internasional harus memiliki unsur-unsur tertentu, unsur-unsur tersebut sesuai hasil Konferensi Pan Amerika di Kota Montevideo tahun 1933 tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban Negara, yang dikenal dengan “Konvensi Montevideo”

³³ Umberto Melotti, *International Migration in Europe: Social Projects and Political Cultures*, dalam Tariq Modood and Pnina Werbnet . *The Politics of Multiculturalism in the New Europe* (New York and London: Zod Books, 1997, h. 73-92)

³⁴ William Chang, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0610/03/opini/3001204.htm>, diakses pada 2 Januari 2010

dalam pasa I menyebutkan³⁵ “Negara sebagai subyek hukum internasional harus memiliki kualifikasi-kualifikasi sebagai berikut : (a) penduduk yang tetap; (b) wilayah tertentu; (c) pemerintah dan (d) kemampuan mengadakan hubungan dengan Negara-negara lainnya, Ketiga unsure pertama tersebut sebagai unsure konstitutif menurut konsepsi ilmu politik sedangkan unsure keempat dalam arti hukum internasional”

Dalam proses menyatukan rakyat, suatu Negara yang rakyatnya relatif homogen lebih mudah disatukan disbanding menyatukan rakyat yang secara etnik, ras dan agama adalah heterogen. Negara yang rakyatnya heterogen akan menimbulkan beberapa permasalahan antara lain : adanya perbedaan nilai-nilai cultural yang mempunyai implikasi pada perbedaan visi mengenai nilai-nilai budaya politik. Nilai cultural etnik, ras dan agama yang beraneka ragam tersebut perlu disublimasikan terlebih dahulu menjadi nilai cultural nasional baru, yang disatu pihak menjamin eksistensi etnik, ras dan agama yang khas, dipihak lain membangun visi dan nilai cultural nasional baru, hal tersebut merupakan proses tumbuhnya nasionalisme dan demokrasi khas suatu Negara. Proses penyatuan tersebut disebut integrasi nasional.

Dalam pengertian yang sederhana menurut Calude Ake, Integrasi nasional pada dasarnya mencakup dua masalah pokok yaitu³⁶ :

Pertama, bagaimana membuat rakyat tunduk dan patuh kepada tuntutan-tuntutan Negara, yang mencakup perkara pengakuan rakyat terhadap hak-hak yang dimiliki Negara. Kedua, bagaimana meningkatkan konsensus normatif yang mengatur perilaku politik setiap anggota masyarakat, consensus ini tumbuh dan berkembang diatas nilai-nilai dasar yang dimiliki bangsa itu secara keseluruhan

Sedangkan menurut Maurice Duverger dalam bukunya “Sosiologi Politik” memberikan pengertian integrasi sebagai berikut³⁷ :

³⁵ J.G Starke, An Introduction To International Law, London, 1958, dalam F. Isjawara, Pengantar Ilmu Politik (Binacipta, Bandung , 1982, h. 95)

³⁶ Calude ake, A Heory Of Political Integration, dalam Nazaruddin Sjamsudin, Integrasi Dan Ketahanan Nasional Di Indonesia , (Lemhanas , Jakarta, 1994, h. 3)

Integrasi didefinisikan sebagai “dibangunnya interdependensi yang lebih rapat antara bagian-bagian antara organism hidup atau antara anggota-anggota dalam masyarakat”. Sehingga integrasi adalah proses mempersatukan masyarakat, yang cenderung membuatnya menjadi suatu kota yang harmonis, yang didasarkan pada tatanan yang oleh anggota-anggotanya dianggap sama harmonisnya

Dari dua pengertian tersebut diatas, pada hakekatnya integrasi politik berarti kekuasaan yang terorganisir yaitu Negara/state. Untuk mencapai integrasi yaitu menyatukan masyarakat berarti menghilangkan antagonism dan menghentikan pergolakan/konflik yang mengancam integrasi. Di lain pihak masyarakat tanpa konflik tidak terintegrasi secara riil bilamana individu-individu yang menjadi unsur-unsurnya (masyarakat) tetap berdiri satu disamping lainnya. Integrasi menerima bukan saja eliminasi konflik akan tetapi juga pengembangan solidaritas.

Kekerasan atau konflik pada prinsipnya tidak bisa diberantas secara tuntas/menyeluruh, meskipun politik/pemerintah berusaha memberantas konflik tetapi tidak pernah berhasil secara menyeluruh/tuntas. Konflik itu selalu ada, bahkan didalam masyarakat yang paling beradab sekalipun, masyarakat yang paling baik diorganisir atau masyarakat yang paling demokratis sekalipun. Maka cara-cara yang sering digunakan kekuasaan dan Negara ikut campur di dalam proses integrasi adalah³⁸ :

1. Dengan merumuskan aturan-aturan dan prosedur
2. Dengan mengorganisir pelayanan-pelayanan kolektif dan pola umum dari efektifitas sosial.
3. Dengan memberikan pendidikan bagi warga negara
4. Dengan mempergunakan kekuasaan dalam menghadapi mereka yang merusak/melanggar hukum.

³⁷ Duverger, Maurice, Sosiologi Politik, (PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h. 310)

³⁸ *Ibid* h. 325

Burhan D Magenda menyebutkan bahwa untuk mempersatukan masyarakat perlu adanya suatu institusi atau lembaga yang terintegrasi. Seperti dijelaskan dalam empat tahapan nasionalisme menurut Clifford Greetz yaitu pembentukan ide, formasi pergerakan nasional, formasi dari negara bangsa dan periode konsolidasi yang disebut sebagai bina negara (*state building*)³⁹. Tahap keempat periode konsolidasi atau bina negara adalah tahapan untuk mempersatukan bangsa dengan membangun institusi-institusi atau lembaga-lembaga yang terintegrasi. Lembaga-lembaga tersebut adalah ideologi nasionalisme, birokrasi sipil dan militer, partai politik, sistem pendidikan nasional, kemajuan komunikasi dan transportasi.

Pembentukan ideologi nasionalisme, seperti di Indonesia sangat ditentukan oleh para *founding fathers*-nya, dalam hal ini Soekarno dan Hatta. Namun karena ideologi tersebut tidak begitu kuat mengikat maka biasanya terjadilah konflik diantara elit-elit karena para *founding fathers* yang sudah tidak ada lagi. Oleh Benedict Anderson nasionalisme ini dianggap sebagai ideologi yang membentuk suatu masyarakat imajiner (*Imagined Communities*). Hal ini dibantah oleh Burhan D Magenda bahwa masyarakat imajiner ini dapat diubah menjadi masyarakat yang riil, yaitu dengan adanya lembaga-lembaga pemersatu melalui bina bangsa, sehingga ketika *founding fathers* sudah meninggal negara bangsa tetap bertahan dan tidak pecah berantakan.

Lembaga integratif yang paling mutlak diperlukan adalah kekuatan militer, yang jika perlu dapat memakai dan menguasai serta memonopoli atas kekerasan untuk mempertahankan dan bahkan membangun bangsa dan negara. Dalam suasana demokratisasi sikap terhadap kaum separatis bisa menimbulkan ambivalensi karena dalam proses demokrasi, separatisme yang dilakukan tanpa kekerasan adalah sesuatu yang legal. Selain militer, birokrasi sipil yang terutama

³⁹ Burhan Djabir Magenda, *National Integration in A Complex Indonesia* (TELSTRA No 64, Januari-Februari 2001, h.49)

bertugas untuk koleksi pajak dan menyediakan bahan makanan sangat mempengaruhi proses bina bangsa (*state building*)⁴⁰.

Tak kalah pentingnya adalah peranan dari partai-partai politik yang merupakan lembaga perwujudan dari ideologi nasionalisme. Seperti Boedi Oetomo, ISDV, Serikat Islam, Muhammadiyah, PKI, Nahdhatul Ulama dan PNI dimana partai politik dan organisasi masyarakat yang berideologi nasionalisme menjadi pemersatu dalam negara dengan etnik yang beraneka ragam.

Selain itu, sistem pendidikan nasional menjadi alat integrasi nasional terutama karena sifatnya yang menciptakan elit nasional yang kohesif. Mulai dari SD sampai perguruan tinggi, pendidikan nasional menjadi alat pemersatu baik melalui kurikulum nasional, bahasa pengantar dan rekrutmen siswa/mahasiswa dan staf pengajar yang bersifat nasional.

Peranan komunikasi, seperti media massa nasional cukup penting di Indonesia sebagai alat integrasi nasional. Dimana banyak koran nasional terbit di Jakarta tapi penyebarannya sampai ke kabupaten seperti Kompas dan Jawa Pos. Kemudian kemajuan teknologi komunikasi serta perkembangan yang cepat dalam bidang transportasi juga memperkuat integrasi nasional.

Pengertian integrasi nasional juga dijelaskan oleh Nazaruddin Sjamsudin. Menurut Nazaruddin Sjamsudin istilah integrasi nasional merujuk pada integrasi atau keterpaduan dalam segala aspek kehidupan bangsa, yang meliputi sosial, budaya, politik dan ekonomi, sedangkan pengertian integrasi nasional adalah⁴¹ :

Sebagai suatu proses, integrasi nasional menekankan pada persatuan persepsi dan perilaku diantara kelompok-kelompok di dalam masyarakat, dalam bentuknya ditemukan dua dimensi integrasi yaitu vertikal dan horizontal

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ Sjamsudin, Nazarudin, Integrasi Dan Ketahanan Nasional Di Indonesia, dalam Ichlasul Amal dan Armaidly Armawi, Sumbangan Ilmu Sosial Terhadap Konsep Ketahanan Nasional, (Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995, h. 60)

Ditinjau dari “dimensi vertikal”, integrasi nasional bertujuan mengintegrasikan persepsi dan perilaku massa, dengan cara menghilangkan atau mengurangi kesenjangan-kesenjangan antara kelompok yang berpengaruh dengan kelompok-kelompok yang dipengaruhinya. Sedangkan menurut “dimensi horizontal”, integrasi nasional berkaitan dengan cara menjembatani perbedaan-perbedaan yang dilahirkan oleh faktor-faktor territorial (termasuk kultural), dengan jalan mengurangi kesenjangan-kesenjangan yang ditimbulkan oleh faktor-faktor tersebut. Konsepsi Integrasi Nasional sebagai suatu proses dari Nazarudin Sjamsudin tersebut ditegaskan kembali secara rinci oleh Suyoto Usman dengan menekankan pada cara-cara integrasi, yakni⁴² ;

Integrasi lazim dikonsepsikan sebagai suatu proses ketika kelompok-kelompok sosial tertentu dalam masyarakat saling menjaga keseimbangan untuk mewujudkan kedekatan hubungan-hubungan sosial, ekonomi dan politik. Kelompok-kelompok sosial tersebut bias terwujud atas dasar agama atau kepercayaan suku, ras dan kelas. Konsepsi tersebut juga mengisyaratkan bahwa integrasi tercapai melalui proses interaksi dan komunikasi yang intensip (dengan tetap mengakui adanya perbedaan-perbedaan). Kelompok-kelompok sosial yang berintegrasi membangun sosial networks (jaringan-jaringan hubungan) dalam satu unit sosial yang relative kohesif

Sedangkan faktor-faktor yang dapat menghambat proses integrasi dapat dilihat dari dua dimensi yakni : Pertama, dari sudut “dimensi vertikal” antara lain terjadinya perbedaan-perbedaan antara kelompok elite dengan kelompok massa, perbedaan tersebut dapat berupa latar belakang pendidikan, kehidupan ekonomi atau politik. Dalam bidang pendidikan terjadi kesenjangan cukup besar yang meliputi jenjang, jenis dan mutu pendidikan, sedangkan kehidupan ekonomi terjadi kesenjangan cukup besar dalam gaya kehidupan masyarakat dimana, kelompok elit politik cenderung untuk hidup dalam gaya kosmpolitian, sebaliknya

⁴² Usman, Suyoto, Integrasi Nasional Dan Ketahanan Nasional dalam Ichlasul Amal dan Armaidy, Sumbangan Ilmu Sosial Terhadap Konsepsi Ketahanan Nasional (Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995, h. 79)

kelompok massa mayoritas masih berupaya keras untuk memenuhi kebutuhan primer. Kedua, dari sudut “dimensi horizontal”, faktor-faktor yang menghambat proses integrasi adalah nilai primordial yang sering menonjol dalam masyarakat yang majemuk. Primordialisme adalah ikatan kesetiaan yang melekat pada diri seseorang dan dimilikinya sejak ia dilahirkan, seperti daerah kelahiran, suku, ikatan daerah keturunan, ras, agama dan bahasa. Setiap kebijakan pemerintah akan menimbulkan reaksi masyarakat baik reaksi setuju (sehingga merasa puas karena diuntungkan) dan reaksi menolak atau kurang setuju (sehingga merasa dikecewakan karena dirugikan), hal tersebut terjadi karena pada primordialisme senantiasa menyalurkan kepuasan dan kekecewaan kedalam masyarakat melalui kelompok-kelompok yang ada didalamnya. Dengan demikian salah satu sumber utama dari kesenjangan dalam masyarakat adalah adanya persepsi dan sikap-sikap yang didasarkan pada ikatan primordial, dengan perbedaan persepsi tersebut dapat menimbulkan kecurigaan ataupun rasa bermusuhan dalam masyarakat, karena dengan persepsi itu kelompok-kelompok dalam masyarakat melihat adanya keadaan yang menghambat tujuan-tujuan mereka.

Sebagai suatu gejala sosial, integrasi disebabkan oleh berbagai faktor antara lain peran memori kebersamaan sejarah, ancaman dari luar, kesepakatan pemimpin, homogenitas sosial budaya serta agama, paksaan Negara dan saling ketergantungan politik dan ekonomi. Sebaliknya disintegrasi terjadi karena tiadanya atau melemahnya faktor-faktor yang berfungsi sebagai integrasi nasional tersebut.

Selanjutnya integrasi masyarakat dalam Negara bangsa dapat tercapai apabila : Pertama, masyarakat dapat terintegrasi apabila terjadi kesepakatan dari sebagian besar anggotanya terhadap nilai-nilai sosial tertentu yang bersifat fundamental⁴³, Integrasi ini sering tercipta dalam kehidupan masyarakat majemuk, karakteristik masyarakat majemuk sering ditandai dengan adanya berbagai macam

⁴³ Geertz, Clifford, Politik Kebudayaan, terjemahan kanisius, Yogyakarta 1992, dalam Suyoto Usman, Integrasi Nasional Dan Ketahanan Nasional (Gajahmada University press, Yogyakarta, 1995, h. 80)

kelompok sosial dengan masing-masing kebudayaan yang unik, tingkat deferensiasi fungsional yang tinggi dengan struktur sosial (institusi) yang tidak bersifat komplementer. Dalam masyarakat tersebut kesepakatan terhadap nilai-nilai sosial tertentu yang bersifat fundamental sangat krusial karena mampu meredam kemungkinan berkembangnya konflik-konflik ideology akibat dari kebencian atau antipati terhadap nilai-nilai kelompok lain. Kedua, masyarakat dapat terintegrasi apabila sebagian besar anggotanya terhimpun dalam berbagai unit-unit sosial sekaligus (*cross cutting affiliation*), dengan demikian konflik-konflik yang terjadi dapat diredam dengan loyalitas ganda. Karena kelompok-kelompok sosial yang ada saling mengawasi aspek-aspek sosial yang potensial menciptakan permusuhan/konflik. Ketiga, masyarakat dapat terintegrasi apabila terjadi saling ketergantungan diantara kelompok-kelompok sosial yang terhimpun didalamnya untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Akibat adanya perbedaan kepemilikan dan penguasaan sumber-sumber ekonomi dapat terjadi pengelompokan pendapatan (kaya dan miskin) sehingga dapat terjadi timbulnya eksploitasi kelompok kaya terhadap kelompok miskin. Tetapi dengan adanya model pembangunan masyarakat yang menekankan saling ketergantungan ekonomi dapat mencegah kemungkinan tumbuhnya eksploitasi kelompok kaya terhadap kelompok miskin, karena masing-masing kelompok pendapatan tersebut terjadi spesialisasi secara fungsional, sehingga cirri-ciri diferensiasi tidak terlalu sulit diseimbangkan.

2.6 Teori Intelijen

Intelijen di dalam sebuah negara dimaknai dalam tiga penampilan yaitu penampilan sebagai organisasi (*organization*), penampilan sebagai aktivitas (*activity*), dan penampilan sebagai suatu pengetahuan (*knowledge*). Pertama Intelijen sebagai suatu organisasi, artinya sifat keberadaan intelijen merupakan organisasi dinas rahasia, dalam pengertian berada di bawah permukaan dan sulit dilihat dengan mata biasa, tersembunyi dari pengamatan publik, bagaikan kapal selam. Kedua, Intelijen sebagai aktivitas, berarti suatu aktivitas tertutup, suatu *clandestine activity* atau *covert action*. Aktivitas itu mencakup kegiatan-kegiatan

Universitas Indonesia

yang sifatnya rutin dan operasi-operasi intelijen yang bersifat kontemporer dan dibatasi waktu. Bentuk aktivitas intelijen dilakukan pada tiga pilar utama, yaitu penyelidikan, pengamanan dan penggalangan. Penyelidikan merupakan ujung tombak aktivitas intelijen, karena hasil penyelidikan akan diakumulasikan menjadi sebuah intelijen sebagai pengetahuan (laporan intelijen). Atas dasar pengetahuan intelijen yang ada, dilakukanlah upaya-upaya pengamanan dan penggalangan untuk melakukan berbagai strategi preventif dan pre-emptif untuk mengeliminir ancaman. Pada waktu yang bersamaan, akumulasi pengetahuan atau intelijen dijadikan acuan bagi semua instansi dan pihak terkait di luar instansi intelijen, baik di dalam maupun di luar negeri untuk melakukan upaya eliminasi ancaman intelijen tentang pengetahuan (produk suatu analisis). Ketiga, Intelijen sebagai pengetahuan (produk suatu analisis), artinya suatu pengetahuan yang spesifik suatu *fore-knowledge* intelijen, mengetahui hal-hal yang akan terjadi mendahului orang lain dalam bentuk produk intelijen. Dengan demikian, produk intelijen dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk dapat mengantisipasi setiap kemungkinan adanya ancaman (*to make the better anticipation*), mengambil langkah-langkah strategis (*to get better strategies*) dan membuat perencanaan kebijakan nasional yang lebih baik (*to get better planning*)⁴⁴.

Peranan intelijen dalam suatu negara sangatlah penting, terutama dalam peranannya menjaga eksistensi negara. Untuk menjaga eksistensi negara tersebut, intelijen suatu negara bertujuan untuk mencegah terjadinya ancaman-ancaman berupa pendadakan-pendadakan strategis (*strategic surprises*). Pencegahan tersebut dapat dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menganalisis informasi serta memberikannya sebagai masukan kepada pembuat kebijakan. Karena tujuannya adalah penghindaran terjadinya pendadakan-pendadakan strategis itu intelijen dapat memiliki ruang gerak yang lebih lentur dibandingkan dengan badan keamanan lainnya seperti tentara dan polisi⁴⁵.

⁴⁴ Saronto, Y. Wahyu, *Intelijen : Teori, Aplikasi Dan Modernisasi*, (PT. Ekalaya Saputra, 2003, h. 14).

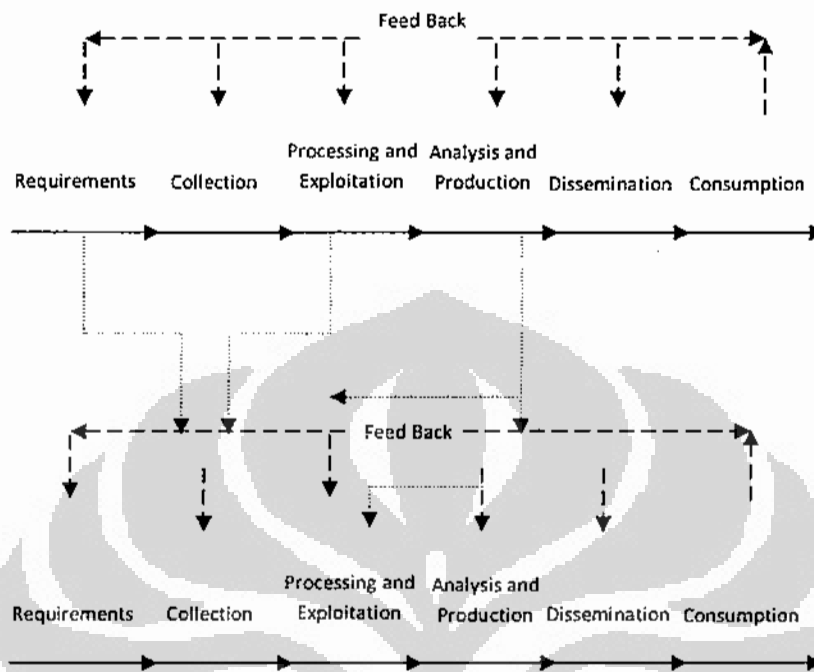
⁴⁵ Widjajanto, Andi, *Intelijen : Velox et Exactus*, (Pacivis, Jakarta , 2006, h. 13).

Intelijen juga merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan. Karena di dunia ini proses dalam pengambilan keputusan merupakan suatu hasil pengamatan terhadap hubungan internal dan eksternal yang selalu mengalami perubahan. Oleh karena itu peran intelijen dalam proses pembuatan kebijakan adalah sebagai pengawas atau pengamat terhadap setiap perubahan eksternal yang terjadi, sehingga ketika akan terjadi suatu perubahan yang dapat mengancam negara maka intelijen sudah dapat memberikan peringatan dan masukan kepada pembuat kebijakan tentang ancaman tersebut⁴⁶.

Proses pengolahan informasi dari data hingga menjadi produk intelijen selalu melalui proses pengolahan intelijen. Proses pengolahan intelijen (*Intelligence Process*) adalah suatu proses pengembangan informasi dasar menjadi produk intelijen bagi pengguna (*user*) untuk pengambilan keputusan atau tindakan. Ada enam tahap kegiatan dalam *intelligence process* yaitu *requirements, collection, processing and exploitation, analysis and production, dissemination and consumption*⁴⁷. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut.

⁴⁶Marrin, Stephen , *Intelligence Analysis Theory: Explaining and Predicting Analytic Responsibilities*, (Jurnal *Intelligence And National Security* Vol. 22, 2007).

⁴⁷ Lowenthal, Mark M., *Intelligence : From Secrets To Policy*,(CQ Press, 1999)

Gambar 2.1 *Intelligence Process*

Sumber : Buku *Intelligence From Secrets To Policy*

Awal proses intelijen adalah penetapan kebutuhan (*requirements*). Penetapan kebutuhan akan informasi yang akan dicari. Informasi apa saja yang dibutuhkan oleh *user* diidentifikasi dalam tahap ini. Penetapan kebutuhan *user* akan informasi harus berkaitan dengan kepentingan negara dan bukan kepentingan pribadi. Seperti dalam mengatasi ancaman dari luar negeri maka *user* dapat langsung menginstruksikan jajaran intelijen untuk mengidentifikasi setiap ancaman apa saja dari luar negeri yang dapat berpotensi mengganggu stabilitas keamanan negara.

Setelah menerima dan menjabarkan kebutuhan dari *user*, petugas intelijen akan segera melakukan kegiatan pengumpulan data (*collection*). Dalam kegiatan pengumpulan data ini intelijen menggunakan empat jenis pengumpulan data intelijen untuk dapat menghasilkan data yang akurat dan terkini, yaitu :

a. *Human Source Intelligence (HUMINT)*

Adalah pengumpulan data dengan memanfaatkan manusia/individu yang memiliki akses kepada informasi yang sensitif. Sebagai contohnya, petugas intelijen memanfaatkan warga negaranya dan personil militer mereka yang dikirim sebagai utusan diplomatik atau konsulat ke negara sasaran untuk mengumpulkan data dari sumber terbuka seperti televisi, surat kabar, majalah, buku-buku, dan sejenisnya, yang mudah diperoleh secara terbuka. Juga dengan memanfaatkan warga negara yang sedang melakukan perjalanan wisata ke luar negeri atau yang tinggal di luar negeri dan memiliki akses informasi strategis tentang negara sasaran. Selain itu dapat diperoleh juga dengan melakukan kegiatan rahasia seperti mencuri dokumen, foto-foto (seperti pangkalan militer, gudang senjata dll) yang bernilai intelijen.

b. *Signals Intelligence (SIGINT)*

Pengumpulan data dari hasil penyadapan komunikasi, radar dan transmisi data. Contohnya, menyadap pembicaraan duta besar negara sasaran.

c. *Imagery Intelligence (IMINT)*

Pengumpulan data dengan mengambil gambar suatu sasaran dengan menggunakan satelit dan pesawat terbang. Contohnya, pada waktu perang dingin AS sering melakukan pengumpulan data menggunakan IMINT tentang pangkalan nuklir dan gudang senjata soviet di negara-negara komunis.

d. *Measurement and Signature Intelligence (MASINT)*

Memanfaatkan beberapa disiplin ilmu seperti nuklir, optik, frekuensi radio, akustik, seismik, dan material-material pengetahuan untuk pengumpulan data. Contohnya, kita dapat mengetahui tipe tertentu dari sebuah pesawat lawan atau komposisi dari udara atau sampel air.

Setelah data dikumpulkan maka proses selanjutnya adalah melakukan pengolahan terhadap data yang sudah dikumpulkan (*processing and exploitation*). Dalam tahapan ini berlangsung pemrosesan terhadap data yang telah diperoleh

dengan melakukan beragam metode pengolahan data seperti dekripsi data, penerjemahan bahasa dan pemilahan data-data yang berguna dan tidak berguna. Tahap ini termasuk memasukkan data mentah kedalam pusat data dimana data mentah tersebut nantinya akan digunakan dalam proses analisa.

Kemudia proses analisa (*analysis and production*), yaitu menganalisa dan mengolah informasi dasar menjadi laporan intelijen. Kegiatan ini meliputi pencatatan, penilaian, interpretasi, integrasi dan konklusi, menjadi produk intelijen yang siap digunakan/didistribusikan kepada pengguna (*user*).

Proses selanjutnya adalah distribusi produk intelijen (*dissemination and consumption*), yaitu penggunaan/distribusi kepada pengguna (*user*) dan pihak lain yang membutuhkan.

Ketika produk intelijen tersebut telah sampai kepada *user* maka tahapan yang tidak kalah pentingnya adalah tahapan umpan balik (*feedback*). Umpan balik ini sangat penting sebagai bagian dari komunikasi dan hubungan kerja antara user dan intelijen. Dalam tahapan ini user akan memberikan masukan secara terus-menerus tentang produk intelijen yang diterimanya. Seperti misalnya dalam produk intelijen tersebut apa yang sudah baik dan mana yang berguna dan belum berguna, bagian mana dalam hasil analisa yang perlu diberi penekanan dan mana yang harus dikurangi dan sebagainya.

Dalam proses intelijen, tahapan-tahapan tersebut merupakan suatu proses yang terus berulang. Karena adanya kebutuhan atau isu-isu baru yang muncul ketika proses pengolahan sedang berlangsung. Sehingga setelah melalui tahapan yang satu kemudian dapat kembali lagi ketahapan yang sebelumnya dan ini bisa berlangsung berkali-kali. Dalam gambar 2.1 diatas, prosesnya memang terlihat sangat kompleks namun dapat memberikan gambaran yang lebih jelas tentang bagaimana proses pengolahan data menjadi produk intelijen bekerja.

Terkait peran intelijen sebagai garda terdepan pertahanan bangsa, maka intelijen memiliki tugas untuk menangkal setiap kegiatan intelijen yang dilakukan

oleh lawan. Kegiatan untuk melindungi negara dari kegiatan-kegiatan *clandestine* (rahasia) di sebut sebagai kontra intelijen⁴⁸. Hal senada juga dikatakan oleh Mark bahwa kontra intelijen adalah serangkaian usaha untuk melindungi operasi intelijen dari penetrasi dan gangguan dari negara musuh atau lembaga intelijen lawan⁴⁹. Perlu diingat bahwa dalam kegiatannya kontra intelijen juga melakukan analisa dan operasional sehingga kontra intelijen bukan berdiri sendiri, tapi tetap berada di dalam skema proses intelijen (*intelligence process*). Kontra intelijen sangat dibutuhkan terutama untuk mengetahui apa yang diketahui oleh lawan, apa yang mereka tidak ketahui dan bagaimana mereka menjalankan pekerjaannya. Serta sangat bermanfaat sekali jika mengetahui bahwa lawan juga sedang melakukan kegiatan kontra intelijen terhadap negara kita.

Kontra intelijen tidak hanya bersifat difensif, setidaknya ada tiga tipe dari kontra intelijen. Pertama, Pengumpulan (*collecting*), yaitu pengumpulan informasi tentang kemampuan pengumpulan data intelijen yang mereka lakukan terhadap kita. Kedua (*defensive*), Pertahanan, menggagalkan usaha dari intelijen lawan yang ingin melakukan penetrasi kedalam lembaga intelijen kita. Ketiga, Menyerang (*Offensive*), yaitu melakukan identifikasi terhadap usah-usaha lawan di dalam sistem kita, kemudian mencoba untuk memecah lawan atau menjadikan agen lawan sebagai agen ganda atau juga dengan memberikan informasi yang salah.

Pada intinya kontra intelijen merupakan kegiatan yang tidak berdiri sendiri, kontra intelijen tetap berada dalam sistem proses intelijen (*intelligence process*) yang memiliki tugas untuk menangkal kegiatan intelijen dari negara atau lembaga yang berseberangan dengan kepentingan nasional suatu negara.

⁴⁸ Saronto, Y. Wahyu, *Intelijen : Teori, Aplikasi Dan Modernisasi* (PT. Ekalaya Saputra, 2003, h. 156)

⁴⁹ Lowenthal, Mark M., *Intelligence : From Secrets To Policy* (CQ Press, 1999,h.98)

BAB 3

PELAKSANAAN KEBIJAKAN UU OTONOMI KHUSUS DI PAPUA DAN KENDALA-KENDALANYA

Pada bab ini akan dijelaskan sejauh mana pelaksanaan kebijakan UU No 21 Tahun 2001 Tentang UU Otonomi Khusus di Papua, mulai dari sejarah integrasi awal Papua ke Indonesia sampai dengan proses pembuatan kebijakan UU Otonomi Khusus No. 21 Tahun 2001 dari mulai draft, RUU hingga pengesahannya menjadi undang-undang. Kemudian pelaksanaan kebijakan tersebut saat ini dan juga perangkat-perangkat pendukung pelaksanaan kebijakan tersebut seperti, Perdasus dan Perdasi, SK 14 tahun 2009 dan Majelis Rakyat Papua. Tidak ketinggalan akan dijabarkan pula bagaimana tanggapan masyarakat Papua saat ini setelah selama kurang lebih 9 tahun pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua. Selain itu dalam bab ini juga akan dijabarkan kendala-kendala dalam pelaksanaan Otonomi Khusus tersebut dari mulai berjalannya kebijakan itu di Papua sampai dengan saat ini.

3.1 Sejarah Kebijakan Otonomi Khusus di Papua

Sejarah kebijakan otonomi Papua dapat dilihat dari tiga bagian pembabakan dalam sejarah nasional Indonesia. Pertama pada masa awal integrasi Papua ke Indonesia kemudian kondisi Papua pasca integrasi, dan kelahiran UU Otonomi Khusus sebagai solusi terhadap munculnya kelompok-kelompok yang menginginkan Papua memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk lebih jelasnya akan dijabarkan pada sub bab berikut ini.

3.1.1 Integrasi Papua ke Indonesia

Secara historis, awal mula integrasi Papua adalah setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945, Indonesia mengklaim seluruh wilayah Hindia Belanda, termasuk wilayah barat Pulau Papua New Guinea. Pada masa itu perebutan klaim atas wilayah Papua oleh Indonesia dan Belanda sangat alot serta dipenuhi dengan sejumlah konfrontasi antara Indonesia dan Belanda. Karena pada saat itu Belanda menganggap wilayah itu

terpisah dari Indonesia dan tidak masuk dalam penjajahan Belanda pada era kolonisasi Hindia-Belanda. Sedangkan Indonesia, menganggap bahwa wilayah Indonesia meliputi Sabang hingga Marauke. Pernyataan ini disampaikan oleh Presiden kala itu, Soekarno dalam pidato kenegaraannya yang menyatakan bahwa wilayah Indonesia adalah mencakup semua wilayah bekas jajahan Hindia-Belanda, dan itu berarti dari Sabang sampai Merauke.

Pada awalnya Belanda menduduki Papua untuk dijadikan wilayah penyangga kekuatan penjajahan Belanda di Indonesia. Namun pada tahun 1949 Belanda tidak lagi menganggap Papua sebagai penyangga kekuasaannya di Indonesia karena pada tahun tersebut Indonesia telah merdeka. Keinginan Belanda untuk tetap menguasai Papua setelah itu didasari oleh keinginan untuk mempertahankan prestise sebagai bangsa kolonial yang masih memiliki wilayah jajahan di Hindia Timur.

Namun tujuan Belanda itu akhirnya berubah lagi karena kebijakan pemerintah Indonesia untuk memerangi Belanda dan merebut Papua. Atas dasar itulah Belanda kemudian mengalokasikan dana yang cukup besar kepada Papua dengan memberikan banyak subsidi untuk membangun kehidupan sosial dan ekonomi serta peningkatan kesehatan masyarakat Papua melalui gereja-gereja di Papua. Dengan pendekatan seperti ini, masyarakat Papua tidak merasa dijajah oleh Belanda dan semakin menimbulkan perasaan bagi masyarakat Papua untuk merdeka. Belanda juga mendidik elit-elit Papua dengan tujuan elit-elit itu akan dapat memerdekakan masyarakat Papua sendiri. Para elit Papua yang dididik oleh Belanda menyadari bahwa secara historis mereka tidak terikat dengan Indonesia. Mereka tidak ikut merasakan semangat nasionalisme perjuangan kemerdekaan Indonesia, karena orang-orang Papua selama periode perjuangan kemerdekaan tahun 1920-1930 sama sekali tidak ikut berjuang melawan penjajahan Belanda.

Meskipun demikian, ketika diadakan perundingan pertama antara Indonesia dan Belanda tentang Papua, partisipasi masyarakat Papua dalam perundingan tersebut sangat kecil. Perwakilan Papua hanya ikut sekali dalam perundingan yaitu perundingan di Malino. Alasan tidak diikut sertakannya masyarakat Papua dalam

perundingan tersebut karena 50% masyarakat Papua tidak pernah memiliki kontak dengan dunia luar, mereka masih tradisional, dan dengan suku yang sangat beragam serta sering berperang satu sama lain.

Pada tahun 1961 Belanda mempercepat program pendidikan di Papua bagian barat untuk persiapan kemerdekaan. Hasilnya antara lain adalah sebuah akademi angkatan laut yang berdiri pada 1956 dan tentara Papua pada 1957. Menjawab manuver Belanda tahun 1961 tersebut, Soekarno, mengumumkan Trikora di Yogyakarta tanggal 19 Desember 1961 untuk merebut Papua.

Setelah satu tahun konfrontasi, Belanda dan Indonesia akhirnya kembali berunding dan menyelesaikan sengketa wilayah ini melalui mediasi PBB. Maka pada tanggal 1 Mei 1963, sesuai dengan perjanjian New York (New York Agreement) dengan melalui suatu badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang bernama: United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA), Papua (Irian Jaya) diserahkan dari Pemerintah Negara Kerajaan Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia.

Isi daripada perjanjian New York (New York Agreement) antara lain Pertama, apabila badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) atau United Nation (UN) telah membenarkan persetujuan atau perjanjian itu melalui Rapat Umum, maka Belanda segera menyerahkan kekuasaan atas Irian Jaya (Papua) kepada UNTEA. Kedua, terhitung sejak tanggal 1 Mei 1963 UNTEA sebagai yang memikul tanggung jawab Administrasi Pemerintah di Irian Jaya (West Papua) selama 6-8 bulan dan menyerahkannya kepada Indonesia. Ketiga, pada Akhir tahun 1969, dibawah pengawasan Sekretaris Jenderal PBB dilakukan *Act of Free Choice* dalam mana orang Irian Jaya (West Papua) dapat menentukan penggabungan pasti tanah mereka dengan Indonesia atau menentukan Status atau Kedudukan yang Lain (Merdeka Sendiri). Keempat, Indonesia dalam tenggang waktu tersebut diharuskan mengembangkan/membangun kebersamaan orang Irian

Jaya (Papua) untuk nantinya pada akhir tahun 1969 dapat menentukan pilihannya⁵⁰.

Hasilnya sebanyak 1025 wakil rakyat Irian dalam hal ini ialah kepala suku atau tokoh masyarakat yang tersebar pada delapan kabupaten menyatakan bersatu dengan Indonesia. Sistem perwakilan ini, diambil karena mempertimbangkan pembangunan fisik di Irian yang sama sekali belum dimulai, dimana faktor komunikasi dan transportasi menjadi masalah besar.

Kondisi fisik tersebut dipahami oleh anggota PBB dalam sidang pada tanggal 19 Desember 1969 dengan mengukuhkan hasil Pepera melalui resolusi nomor 2504 dengan 84 negara setuju, 30 negara abstain, dan tidak satupun yang menentang. Dengan demikian, secara hukum internasional Irian sah menjadi bagian dari NKRI.

3.1.2 Kondisi Papua Pasca Integrasi

Ketika peralihan pemerintahan Belanda kepada Indonesia di Papua pada Mei 1963, tidak begitu banyak perubahan yang terjadi. Pemerintah Indonesia hanya melanjutkan apa yang sudah dikerjakan Belanda, yaitu mengatur administrasi pemerintahannya di Papua, membangun sekolah-sekolah yang sebagian besar hanya mampu diisi oleh penduduk pendatang yang tinggal di Papua, dan kesehatan yaitu mengambil alih tugas-tugas pengelolaan rumah sakit dan puskesmas peninggalan Belanda. Pada waktu itu semua pegawai pemerintahan diganti dengan orang-orang Indonesia. Arus migran dari Indonesia pun makin kencang, baik yang didatangkan atas rencana pemerintah maupun sebagai migran spontan. Selain sebagai pegawai pemerintah mereka juga berprofesi sebagai pedagang dan petani, yang lebih maju dari masyarakat Papua.

Ada tiga misi utama pemerintahan Soekarno pasca integrasi Papua barat ke Indonesia yaitu⁵¹ : (1) Penyelenggaraan Keamanan dan ketertiban Umum; (2)

⁵⁰ Act of Free Choice, <http://reocities.com/capitolhill/senate/4931/main11.htm>, diakses pada tanggal 11 November 2010

⁵¹ Wonda, SH., M.Si, Scndius, Jeritan Bangsa, Rakyat Papua Barat Mencari Keadilan, (Galangpress, Yogyakarta, 2009.h. 58).

Penyelenggaraan kesejahteraan rakyat, khusus jangka pendek dibidang sandang dan pangan; dan (3) Pembinaan kesadaran dan mental rakyat.

Berdasarkan misi tersebut di atas maka pengenalan pokok-pokok penting seperti Pancasila dan UUD 1945, diajarkan secara luas kepada masyarakat Papua Barat. Kemudian pembinaan kesadaran integritas nasional diajarkan juga ke dalam hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat Papua Barat. Lagu-lagu perjuangan yang bertemakan persatuan dan kesatuan seperti, Satu Nusa Satu Bangsa diajarkan secara luas baik melalui media, pendidikan maupun media penerangan.

Pada tanggal 28 Juli 1965, dua bulan sebelum jatuhnya Soekarno, pecalah perlawanan bersenjata, oleh Rakyat di Manokwari yang dipimpin oleh beberapa orang bekas Anggota KORPS Sukarelawan Papua (*Papoea Vrijwilligers Korps*). Operasi militer segera dilakukan oleh ABRI untuk menumpas pasukan tersebut dengan segala macam cara termasuk pengeboman dari udara terhadap kampung-kampung yang dicurigai sebagai basis maupun penyangga kegiatan perlawanan⁵².

Masuk pada masa pemerintahan Soeharto, untuk meredam gejolak konflik dan keinginan untuk memisahkan diri dari NKRI, pemerintah mengeluarkan regulasi melalui UU No 12 Tahun 1969. Undang-undang ini dikeluarkan sebagai acuan pembentukan provinsi otonom Irian Barat sehingga Pemda Papua dapat memiliki hak otonomi untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁵³

Namun regulasi ini tetap tidak dapat menjadikan Papua sepi dari konflik. Keinginan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia masih terus terjadi. Akibatnya adalah pemerintah pusat melakukan dominasi politik yang mengakibatkan makin merasa termarginalkannya rakyat Papua termasuk untuk hal-hal mendasar seperti perencanaan dan formulasi kebijakan pembangunan, minimnya peran serta masyarakat asli Papua, bahkan terdapatnya

⁵² *Ibid* h. 59

⁵³ Yudlio, Winarno, S.H.,M.A, dkk, *Aspek Sosio-Yuridis Dan Politik : Implementasi Otonomi Khusus Papua Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Konrad-Adenauer-Stiftung, Jakarta , 2006,h. 24).

intervensi kultural. Hal-hal tersebut makin memupuk keresahan masyarakat lokal dan makin membangkitkan apa yang dinamakan nasionalisme Papua.

Bangkitnya perasaan nasionalisme Papua dan pola pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, makin memperuncing konflik yang terjadi disana. Termasuk diantaranya bagaimana pemerintah pusat melakukan kontrak karya dengan PT. Freeport. Kontrak karya yang digagas pada tahun 1967 itu ikut memupuk kecemburuan sosial yang terjadi karena proses-proses pemberian sumber daya alam Papua kepada PT. Freeport Indonesia. Sesuatu yang seharusnya memberdayakan masyarakat Papua, tetapi semakin menimbulkan konflik dengan adanya PT. Freeport di Papua.

Akumulasi dari berbagai konflik, pola pendekatan sentralistik untuk menjaga ekonomi pemodal di Papua, serta aspirasi rakyat Papua untuk merdeka menjadikan pemerintah pusat melakukan pola represif dengan menjadikan Papua sebagai Daerah Operasi Militer (DOM)⁵⁴. Keinginan masyarakat Papua untuk merdeka kemudian di labelkan sebagai OPM (Organisasi Papua Merdeka) dan ini menjadi alat justifikasi untuk menstigma masyarakat yang menolak melepaskan tanah untuk keperluan proyek pembangunan pemerintah maupun swasta.⁵⁵

Akan tetapi permasalahan OPM ini sama sekali tidak pernah terselesaikan dengan tuntas. Padahal dari sisi lain, separatisme non-OPM dari hari ke hari juga makin menunjukkan peningkatan aktivitas dan kegiatan. Termasuk ketika kekuasaan pergantian presiden dari Soeharto ke Habibie, yang menandakan dimulainya awal reformasi di Indonesia. Meski berbagai kekerasan dengan gaya militerisme telah dijanjikan akan dikurangi di wilayah Provinsi Papua⁵⁶.

⁵⁴ Phill Erari. dalam diskusi publik "Mengungkap Kebenaran: Kasus DOM Papua". pada 14 Maret 2008

⁵⁵ Hal ini makin menciptakan kebencian terhadap aparat-aparat pemerintah pusat dan aparat militer yang mengkoordinir makin sistematisnya stigma OPM terhadap orang yang melawan. Masyarakat Papua juga sangat takut untuk disebut OPM, oleh karenanya kekerasan struktural makin kuat terjadi di Papua. Jika di perbandingkan di daerah lain, ma stigmatisasi dengan sebutan PKI adalah hal yang sama dengan pola yang dilakukan untuk stigmatisasi dengan istilah OPM. Lihat : Ignatius Haryanto, Kejahatan negara Telaah tentang Penerapan Delik, Keamanan negara, ELSAM, Jakarta, September 1999, h. 73.

⁵⁶ *Ibid*

Peristiwa unjuk rasa, penaikan bendera Papua, serta tuntutan keluar dari Republik Indonesia yang terjadi secara serentak pada tanggal 1-2 Juli 1998 di beberapa kota di Irian seperti Jayapura, Biak, Sorong, Wamena dan beberapa fenomena lainnya ikut memperkuat bukti-bukti gejolak yang kuat terus terjadi di Papua tersebut. Dalam laporan Amnesty Internasional pada tahun 1998, ditenggarai bahwa sedikitnya 100.000 orang yang telah menjadi korban akibat konflik yang penyebab utamanya adalah konflik kepentingan baik politis maupun ekonomi.

Konflik-konflik tersebut terus terjadi, meskipun pola penanganan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap konflik yang terjadi lebih akomodatif dan tidak lagi represif, namun itu juga belum dapat meredakan konflik secara permanen. Meskipun pemerintah pusat secara resmi telah menghapus kebijakan DOM di bulan Oktober 1998, namun efek euphoria Reformasi telah terlebih dahulu menggejala dan mempengaruhi cara pemikiran rakyat Papua, sehingga menolak pendekatan akomodatif tersebut dengan meminta kemerdekaan melalui "Tim 100" yang bertemu dengan Presiden Habibie.

Pendekatan akomodatif oleh pemerintah pusat ini makin terus dilakukan setelah naiknya Presiden Gus Dur. Tepat pada tanggal 1 Januari 2000, selaku kepala negara secara resmi meminta maaf secara terbuka kepada rakyat Papua atas pelanggaran HAM yang dilakukan oleh TNI di masa silam. Dalam pernyataan tersebut juga, Gus Dur secara resmi menyetujui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua.

Selain itu, Gus Dur juga mencoba mengambil hati orang-orang Papua dengan mengakomodir orang Papua pada kabinet yang ia bentuk. Ia mengangkat Freddy Numberi (pada waktu itu Gubernur Irian Jaya) menjadi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Akomodasi politis ini setidaknya mulai cukup berhasil.

Namun kemudian, Gus Dur melakukan tindakan berani dengan mengeluarkan kebijakan persetujuannya terhadap Kongres Rakyat Papua pada tanggal 29 Mei- 3 Juni 2000 yang ia anggap sebagai sarana untuk mempersatukan

aspirasi rakyat Papua. Bahkan, Gus Dur juga memberikan sumbangan dana secara resmi sebesar Rp 1 Milyar kepada Dewan Presidium Papua (PDP) untuk membiayai penyelenggaraan Kongres Rakyat Papua tersebut. Tindakan berani lainnya adalah dengan memberikan keleluasaan lain, yaitu bendera "Bintang Kejora" yang boleh dikibarkan disamping "Merah Putih". Dalam pandangan Gus Dur, bendera "Bintang Kejora" lebih merupakan simbol kultural dibanding dengan simbol nasionalisme apalagi simbolisasi upaya untuk separatisme.

Kebijakan-kebijakan berani Gus Dur ini disatu sisi sangat didukung karena sebagai bentuk akomodasi yang dilakukan pemerintah terhadap aspirasi rakyat Papua, namun pada sisi lain juga dianggap memiliki efek negatif yang berwujud efek berlebihan, sehingga banyak rakyat Papua yang menganggapnya sebagai pemberian ruang yang lebih lapang kepada Rakyat Papua untuk melaksanakan hal-hal yang menjurus ke arah kemerdekaan. Bahkan, banyak diantara rakyat Papua yang mencontohkan proses pisahnya Timor-Timur dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai hal yang juga patut untuk ditiru dan diambil langkah-langkahnya bagi pemisahan Provinsi Papua.

Untuk mengatasi hal tersebut pada masa Pemerintahan Megawati Soekarnoputri, dan sesudah dikeluarkannya UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua, maka akomodasi yang dilakukan oleh Gus Dur terkait pengibaran bintang kejora mulai ditinjau ulang. Melalui seruan yang ditandatangani secara bersama oleh J.P Solossa, MSI (Gubernur Provinsi Papua), Tarwo Hadi Sadjuri (A/N Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi Papua), Mayor Jenderal Nurdin Zainal MM., (Pangdam XVII/Trikora) dan Drs. Budi Utomo (Kepala Kepolisian Daerah Papua) yang bertanggal 7 November 2003, telah menyerukan beberapa hal, yaitu :

- I. Sejak tahun 1963, Provinsi Papua sudah sah sebagai bagian dari Negara Kesatuan republik Indonesia , oleh karena itu ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam NKRI berlaku pula di jajaran wilayah Provinsi Papua.

2. Kegiatan-kegiatan politik yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan perundang-undangan NKRI tidak dibenarkan di wilayah Provinsi Papua.
3. Kepada seluruh masyarakat dan komponen-komponen masyarakat Papua tidak dibenarkan melakukan ; (a) memperingati 1 Desember sebagai hari kemerdekaan Papua; (b) mengibarkan bendera bintang kejora atau simbol-simbol lain yang bertentangan dengan simboi yang sah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Apabila seruan ini tidak ditaati, akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

3.1.3 Kelahiran UU Otonomi Khusus

Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua lahir sebagai hasil dari usaha penyelesaian politik secara menyeluruh terhadap masalah Papua. Usaha tersebut dibicarakan dalam persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) pada tanggal 14 sampai 21 Oktober 1999. Dalam persidangan itu permasalahan Papua, dan juga Aceh serta Maluku, dibahas secara khusus dan penyelesaiannya dimasukkan kedalam Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004. Tentang Papua, Tap MPR mengamanatkan sebagai berikut :

.. integrasi bangsa dipertahankan di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang..

Untuk menjadi suatu ketetapan MPR-RI proses yang dilalui tidak lah mudah. Serangkaian diskusi dalam rapat-rapat resmi maupun lobi-lobi politik harus dilakukan agar penyelesaian masalah Papua secara menyeluruh melalui penerapan otonomi khusus dapat dimasukkan kedalam Ketetapan MPR-RI pada tahun 1999 itu. Akhirnya didapatkanlah dua solusi yaitu solusi hukum dan politik.

Solusi hukumnya adalah Ketetapan MPR-RI yang kedudukannya hanya dibawah Undang-Undang Dasar. Ketetapan MPR-RI itu sekaligus pula adalah solusi politik karena produk yang dihasilkan oleh MPR merupakan perwujudan dan komitmen seluruh rakyat Indonesia melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga MPR-RI.

Amanat Tap MPR-RI tahun 1999 baru dapat mulai diwujudkan secara riil lebih dari satu tahun kemudian, yaitu ketika pada akhir Desember 2000 serangkaian pertemuan dilakukan di Jakarta, dengan melibatkan sejumlah tokoh Papua dibawah koordinasi Gubernur Provinsi Irian Jaya kala itu Jacobus Solossa. Pertemuan-pertemuan tersebut pada dasarnya membicarakan tentang langkah-langkah apa yang perlu diambil dalam rangka mewujudkan amanat Tap MPR-RI No. IV/1999 mengenai penetapan Papua sebagai daerah berotonomi khusus melalui pemberlakuan suatu undang-undang. Pertemuan-pertemuan ini dilakukan dengan suatu komitmen yang kuat, yaitu melalui pemberlakuan status Otonomi Khusus integritas nasional NKRI di Papua harus dipertahankan dan dimantapkan dengan mengakomodir dan menyalurkan berbagai tuntutan rakyat Papua ke dalam sistem hukum negara Indonesia.

Sejak dimulainya reformasi di Indonesia, berbagai komponen masyarakat Papua secara terbuka menyampaikan ketidakpuasan mereka atas berbagai ketidakadilan dan pelanggaran HAM yang mereka alami. Penyampaian ketidakpuasan itu bahkan dilakukan dalam pertemuan dengan pemerintah pusat, khususnya pertemuan "Tim 100" dengan Presiden BJ. Habibie pada tanggal 26 Februari 1999. Salah satu respon yang diberikan oleh pemerintah terhadap tuntutan rakyat tersebut adalah diterbitkannya Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 (UU No. 45/1999) tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong. Tidak ada reaksi penolakan terhadap pembentukan dua kabupaten dan satu kota tersebut. Salah satu alasan tidak adanya penolakan karena persiapan pembentukan kabupaten-kabupaten dan kota tersebut telah dilakukan sejak tahun 1996, yang didahului dengan penunjukan Bupati Administratif dan Wali Kota Administratif.

Sebaliknya, penolakan terhadap pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat terjadi di berbagai tempat di Papua⁵⁷. Penolakan itu sangat besar sehingga mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan Propinsi tidak bisa berjalan efektif dari tanggal 14 sampai 16 Oktober 1999. Akhirnya, pada tanggal 16 Oktober, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Irian Jaya secara resmi menolak pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat sebagaimana diatur dalam UU No. 45/1999.

Dinamika-dinamika politik yang terjadi tersebut merupakan peristiwa-peristiwa penting yang melatarbelakangi urgensi dimasukkan pengaturan tentang perubahan status Propinsi Irian Jaya menjadi suatu daerah Otonomi Khusus di dalam suatu Ketetapan MPR-RI.

Akan tetapi, sesudah ditetapkannya Tap MPR No. IV/MPR/1999 pun dinamika politik di Papua ternyata tidak menjadi lebih tenang. Tanggal 1 Desember 1999 berlangsung upacara pengibaran bendera Bintang Kejora/Bintang Fajar. Pada tanggal 26 Februari 2000 berlangsung Musyawarah Besar Rakyat Papua, yang dilanjutkan dengan apa yang disebut dengan Kongres Papua II pada tanggal 29 Mei sampai dengan 4 Juni 2000. Semua peristiwa ini pada dasarnya memiliki nuansa politik yang sama, yaitu aspirasi agar Papua berpisah dari NKRI.

Demi menyelamatkan integritas nasional NKRI di Papua maka Gubernur Jacob Solossa kemudian melakukan upaya penyelesaian menyeluruh dan tuntas terhadap aspirasi politik yang ada di Papua, tanpa ada sedikitpun mengkompromikan kedaulatan dan integritas NKRI. Peluang yang tersedia untuk itu adalah amanat Tap MPR-RI No. IV/MPR/1999 tentang perlunya diberlakukan status Otonomi Khusus di Provinsi Papua.

Langkah yang diambil oleh Jacob Solossa kala itu untuk merealisasikan amanat itu adalah dengan melakukan serangkaian pertemuan-pertemuan dengan sejumlah tokoh Papua pada akhir Desember 2000 dan meminta rektor Universitas Cenderawasih (Uncen), Ir. Frans A. Wospakrik, M.Sc, untuk memimpin sebuah

⁵⁷ Sumule, Agus, Satu Setengah Tahun Otsus Papua: Refleksi Dan Prospek, (Yayasan Topang, Manokwari, 2004)

tim independen yang beranggotakan sejumlah intelektual Papua untuk menyiapkan konsep Otonomi Khusus Papua melalui konsultasi partisipatif dengan masyarakat.

Pada tanggal 28 Maret 2001, dimulailah Forum Kajian Otonomi Khusus Menuju Papua Baru. Dalam forum tersebut dilakukan kajian secara kritis terhadap dua dokumen yang telah disiapkan oleh Tim Uncen di bawah pimpinan Rektor Uncen, yaitu "Draf Rancangan Undang-Undang Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua Dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri", dan satu dokumen ilmiah pendukung yang berjudul "Pokok-Pokok Pikiran Yang Melatarbelakangi Penyusunan Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua Dalam bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri".

Pembahasan pada tanggal 28 Maret 2001 itu penuh dinamika (termasuk demonstrasi sejumlah warga masyarakat Papua yang menolak dilaksanakannya Forum Kajian ini. Tetapi interupsi itu tidak menghentikan jalannya diskusi-diskusi. Sehari kemudian tanggal 29 Maret 2001, sesudah peserta Forum Kajian memperoleh pemahaman yang menyeluruh dan terinci tentang gagasan-gagasan yang perlu dimasukkan ke dalam RUU Otsus Papua, dan sesudah Tim mendengar berbagai masukan dan saran dari masyarakat, Forum Kajian tersebut ditutup. Kedua dokumen yang disusun oleh Tim memperoleh apresiasi yang tinggi dari peserta Forum Kajian, termasuk mereka yang meninggalkan ruangan pada hari pertama tetapi kembali pada hari kedua⁵⁸.

Pada tanggal 19 Juli 2001, DPR-RI membentuk Panitia Khusus (Pansus) Otonomi Khusus Papua. Pansus tersebut diketua oleh Sabam Sirait (Fraksi PDI-P), dengan wakil-wakil Ketua Ferry Mursyidin Baldan (Fraksi Partai Golkar), Muhammad Thahir Saimima (Fraksi PPP), dan Efendi Choirie (Fraksi PKB). DPR-RI resmi mengadopsi Draf RUUU Otsus Papua yang disusun di Papua sebagai bahan utama pembahasannya dan menghasilkan Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

⁵⁸ Solossa, Dr. Jacobbus P., *Otonomi Khusus Papua : Perjuangan Berat Pada Masa Reformasi*, (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006)

Setelah itu, pembahasan dilakukan dengan pemerintah pusat, dengan menggunakan dokumen RUU yang secara resmi merupakan produk DPR-RI. Pada tanggal 20 Oktober 2001, RUU tersebut disahkan dalam suatu sidang Paripurna DPR-RI. Pada tanggal 21 November 2001, Presiden Megawati Soekarnoputri menandatangani Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

3.2 Pelaksanaan Kebijakan UU Otonomi Khusus

Sejak diterbitkannya pada tanggal 21 November 2001, pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua sudah berjalan kurang lebih 9 tahun, sebagai UU yang bertujuan untuk mempertahankan Papua agar tetap berada di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti yang ada di dalam konsideran d UU Otonomi Khusus yang menyebutkan⁵⁹ :

bahwa integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan republik Indonesia harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua melalui penetapan daerah Otonomi Khusus.

Juga untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua seperti yang disebutkan dalam konsideran h UU Otonomi Khusus :

bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakankhusus dalam kerangka negara Kesatuan republik Indonesia.

Meskipun sudah diamankan dalam UU, pada kenyataannya kesejahteraan masyarakat Papua masih belum juga membaik malahan bergerak mundur. Seperti yang diungkapkan oleh Ketua MRP (Majelis Rakyat Papua) Agus Alua Alue bahwa selama 9 tahun pelaksanaan Otsus, Pemerintah Papua mengklaim otsus berhasil dengan perwujudan program RESPEK (Rencana Strategis Pembangunan Kampung). Sementara rakyat mengklaim otonomi khusus gagal menjamin,

⁵⁹ Republik Indonesia, Undang Undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

menolong, dan menyelamatkan hak hidup orang asli Papua. MRP menilai pemerintah pusat dan daerah tidak konsisten mendorong dan melaksanakan UU No 21 tahun 2001 tentang Otsus Papua sesuai semangat awal penawaran UU Otsus bagi rakyat Papua. Hal itu diperparah lagi karena daerah lebih menekankan pelaksanaan Otsus dari sudut besarnya dana Otsus setiap tahun anggaran daripada mendorong kebijakan kewenangan khusus dalam penyelenggaraan Otsus sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 4 UU No 21 tahun 2001 tentang keberpihakan, perlindungan dan pemberdayaan orang asli Papua.⁶⁰

Sebagai salah satu buktilain adalah adanya inkosistensi pemerintah pusat dalam melaksanakan Otonomi Khusus Papua. Dimana tidak adanya pendampingan terhadap DPRP dan pemerintah provinsi Papua untuk membuat peraturan daerah khusus (perdasus) dan peraturan daerah istimewa (perdasi). Berdasarkan UU No. 21/2001, provinsi Papua memerlukan 11 perdasus dan 18 perdasi. Sekretaris panitia legislatif DPRP, hakim akhmad, mengatakan bahwa belum selesainya perdasus dan perdasi tersebut karena pemerintah pusat belum membuat peraturan pemerintah. Namun salah seorang anggota MRP, Philip Degey mengungkapkan bahwa belum selesainya perdasus dan perdasi lebih dikarenakan karena DPRP dan pemerintah provinsi lebih mewakili kepentingan pemerintah pusat daripada orang Papua. Pada konteks ini, selain pemerintah pusat, DPRP dan pemerintah provinsi juga memberikan kontribusi terhadap belum selesainya Raperdasus dan Raperdasi. Dengan belum adanya raperdasus dan raperdasi, maka indikator-indikator untuk menilai pelaksanaan otsus menjadi semakin kabur.⁶¹

Namun dalam hal pelaksanaan program papuanisasi atas dasar UU Otsus impian para pegawai asli Papua untuk mengambil alih posisi para amber (pendatang) terbuka setelah 1998. "Kebijakan afirmatif" di lingkungan birokrasi pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota untuk mengutamakan orang asli Papua menduduki jabatan-jabatan birokrasi tertinggi hingga terbawah juga dipahami oleh kalangan birokrat dan masyarakat Papua pada umumnya dalam kerangka

⁶⁰Otsus Papua Gagal Diusulkan RUU Federal, <http://www.suarapembaruan.com/home/otsus-papua-gagal-diusulkan-ruu-federal/768>, diakses pada tanggal 11 November 2010

⁶¹Widjojo, Muridan S., Elisabeth, Adriana dan Al Rahab, Amiruddin, Papua Road Map : Model Jangka Panjang Penyelesaian Konflik Di Papua, (LIPI Press, Jakarta, 2008, h. 20)

papuanisasi. Berkat UU Otsus yang di dalamnya terkandung semangat rekognisi, jabatan tertinggi di tanah Papua yakni gubernur Papua dan gubernur Papua Barat telah disediakan untuk orang asli Papua melalui pemilihan kepala daerah secara langsung. Terlebih lagi pada 2006 terdapat 29 kabupaten/kota yang dipimpin oleh orang asli Papua.⁶² Papuanisasi juga berlaku di kalangan DPRD periode 2004-9. Dari 56 anggota terdapat 34 orang asli Papua.

Tidak hanya posisi puncak provinsi dan kabupaten/kota yang diambil alih oleh orang asli Papua, tapi sejak 1998 pengambilalihan jabatan-jabatan birokratis lain, semacam kepala bagian, kepala dinas, dan lain-lain, yang sebelumnya didominasi oleh pejabat *amber* (*pendatang*) diberikan kepada orang-orang asli Papua. Lebih jauh lagi dilakukan penerimaan pegawai negeri sipil (PNS) dalam jumlah lebih besar untuk orang asli Papua. Pada 2001 terdapat sekitar 40% PNS asli Papua pada Provinsi Papua dan pada jajaran atas meningkat hingga 70% dan menjadi 80% pada 2003. Pada jajaran polisi baru terdapat 1.300 orang Papua asli dari jumlah 8.700 anggota. Pada 2008, ada penambahan 1500 calon bintara polisi orang asli Papua yang sudah direkrut dan sedang didik untuk menjadi polisi masyarakat dengan menggunakan dana Otsus.

Papuanisasi jabatan birokrasi pemerintahan sipil dalam waktu yang relatif singkat dapat dipahami mengingat antagonisme dan persaingan Papua-*amber* sejak masa kolonial Belanda. Stratifikasi di birokrasi yang telah lama menempatkan orang asli Papua di posisi terbawah telah menjadi sumber penting ketidakpuasan dan gugatan orang asli Papua terhadap Republik Indonesia. Yang terpenting, ini juga berarti bahwa sekarang ini kewenangan politik dan fiskal serta arah kebijakan pembangunan di Papua berada di tangan para pemimpin orang asli Papua. Kuasa dan peran orang asli Papua untuk membuat perubahan-perubahan penting di bidang pengembangan kualitas pendidikan dan pelayanan kesehatan, serta pengembangan ekonomi rakyat Papua dengan pendekatan dan cita rasa Papua semakin terbuka. Mitos bahwa pejabat orang asli Papua lebih berkomitmen terhadap nasib orang asli Papua daripada pejabat *pendatang* dapat dibuktikan sekarang ini.

⁶² *Ibid*, h. 81

Setiap perubahan selalu memakan korban. Dampak langsung papuanisasi birokrasi adalah tersingkirnya pejabat non papua atau amber. Sebagian menerima nasib, pasrah. Sebagian meninggalkan pekerjaan : pindah ke LSM, kembali ke kampung halaman atau pindah ke pemerintah daerah di luar papua. Papuanisasi dan restrukturisasi birokrasi di era otsus membuat 4.242 orang kehilangan jabatan struktural dan non-struktural. Dalam hal penerimaan PNS memang ada masalah. Selama proses papuanisasi yang cepat sejak 1998, tidak disediakan persiapan masa transisi. Akibatnya penerimaan pegawai dan pengambilalihan jabatan sebagiannya mengabaikan aturan kepegawaian, jenjang karier dan golongan, terutama kompetensi. Inkompetensi pejabat dan pegawai baru mengakibatkan penurunan kualitas pelayanan publik, pengelolaan administrasi pemerintahan, dan semakin maraknya praktek korupsi. Dalam kasus ini terjadi ironi Papuanisasi, yaitu hanya menguntungkan elit-elit yang memperoleh jabatan baru namun merugikan mayoritas orang Papua di kalangan bawah.

Berbagai kasus pemekaran juga menampilkan wajah lain papuanisasi dalam pengertian yang lebih sempit. Persaingan antar-suku sesama orang asli papua dengan watak etnosentrisme sempit semakin menajam. Dikotomi tidak hanya memanipulasi oposisi gunung-pantai, tetapi juga antar suku dalam unit sosial tradisional yang lebih kecil lagi. Identitas kepapuaan dan kebersamaan sebagai sesama orang asli papua seperti yang terlihat pada 1999 dan 2000-an dinilai telah hilang. Dalam praktik kekuasaan, para pejabat papua cenderung menampilkan diri bukan sebagai aparat birokrasi modern yang melayani kepentingan publik tapi lebih sebagai big man atau patron yang menggunakan uang negara untuk menjaga loyalitas konstituennya yang biasanya juga anggota suku atau klennya sendiri. Wacana pemekaran sebagai perbaikan pelayanan publik ternyata hanya berfungsi sebagai topeng bagi kepentingan sempit untuk menguasai sumber daya politik dan birokrasi di tingkat lokal yang pada gilirannya mengorbankan fungsi birokrasi sebagai pelayan masyarakat.⁶³

Selain itu konflik pemaknaan lambang-lambang yang digunakan oleh orang asli papua ini disadari oleh majelis Rakyat papua (MRP) dan pemerintah

⁶³ *Ibid*, h. 85

pusat. Pada 2007 MRP mempersiapkan raperdasus tentang lambang-lambang daerah provinsi papua. Pada intinya MRP ingin mengadopsi secara utuh aspirasi masyarakat papua untuk tetap menggunakan bintang kejora sebagai bendera provinsi, hai tanah ku papua sebagai lagu provinsi, dan burung mambruk serta moto one people one soul sebagai lambang dan moto provinsi. Pihak MRP berkeyakinan bahwa lambang-lambang itu bisa diartikan sebagai simbol budaya, daerah yang tetap menjadi bagian dari indonesia.⁶⁴

Sebaliknya, pemerintah pusat mengambil posisi pemaknaan yang bertentangan dengan memandang bahwa lambang-lambang papua seperti bintang kejora, hai tanahku papua atau pun lambang burung mambruk adalah lambang-lambang yang mewakili aspirasi gerakan separatis. Dengan mengadopsi simbol-simbol tersebut sama saja dengan memberikan kesempatan bagi kaum nasionalis papua untuk mempersiapkan diri menuju kemerdekaan papua. Akibatnya jelas, sementara raperdasus tentang lambang daerah provinsi papua belum dibahas, pada desember 2007 pemerintah pusat lebih dahulu mengeluarkan PP 77/2007 yang isinya melarang penggunaan simbol-simbol yang sama dengan simbol-simbol yang digunakan oleh kelompok separatis. Seperti tertulis pada pasal 6 ayat (4) PP 77/2007 menyebutkan⁶⁵ :

Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Kemudian ditegaskan dalam penjelasan untuk pasal 6 ayat (4) yaitu :

yang dimaksud dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis dalam ketentuan ini misalnya logo dan bendera bulan sabit yang digunakan oleh gerakan separatis di Provinsi Aceh, logo burung mambruk dan bintang kejora yang digunakan oleh gerakan separatis di Provinsi Papua, serta bendera benang raja yang digunakan oleh gerakan separatis di Provinsi Maluku

⁶⁴ *Ibid*, h. 88

⁶⁵ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Lambang Daerah

Ini berarti bahwa PP No 77/2007 menggugurkan kemungkinan pembahasan raperdasus tentang simbol daerah yang dirancang oleh MRP tersebut diatas.

Menanggapi keluarnya PP 77/2007, pada 27 februari 2008 pimpinan MRP mengeluarkan surat No 3/PIM-MRP/2008 yang berisi penolakan. Usaha penolakan itu diikuti dengan kunjungan Ketua MRP Agus Alua menghadap presiden dan wakil presiden RI di jakarta untuk memberikan penjelasan bahwa lambang-lambang daerah provinsi papua yang diperjuangkan MRP dalam raperdasus di atas sejalan dengan semangat dan amanat UU Otsus 21/2001 yang memposisikan lambang-lambang tersebut sebagai simbol budaya. Ketua MRP Agus Alua mengatakan⁶⁶ :

..papua sangat terpukul dengan lahirnya PP 77/2007 karena itu bertentangan dengan semangat dan dasar lahirnya UU 21/2001 tentang otsus dan bertentangan dengan hak hidup orang asli papua. PP 77/2007 bisa menjadi alat bagi pemerintah untuk menjustifikasi aparat keamanan untuk menangkap orang papua yang membentangkan bendera bintang kejora

Tidak adanya komunikasi dan dialog yang memadai sebelum PP 77/2007 dikeluarkan. Seperti dikatakan oleh Agus Alua :

harusnya pemerintah pusat melakukan dialog dengan papua sehingga masyarakat papua tidak merasa kecolongan , karena dengan lahirnya PP 77/2007 maka telah melenyapkan harapan orang papua. Sebab kelahiran otsus itu merupakan jalan tengah , yang salah satunya adalah keinginan untuk menggunakan lambang-lambang tersebut

Ditambahkan oleh Wakil Ketua MRP Hana Hikoyabi bahwa seharusnya negara menjadikan perbedaan ini sebagai suatu kekayaan yang ada di dalam bingkai NKRI agar tidak ada lagi perbedaan antara orang Papua dengan rakyat Indonesia lainnya. Baik Agus Alua maupun Hana Hikoyobi percaya bahwa dengan mengadopsi lambang-lambang papua tersebut justru kepapuan dapat diakomodasi di dalam keindonesiaan dan meneguhkan prinsip nasional Bhinneka Tunggal Ika.

⁶⁶ *Ibid*, h. 90

Prediksi Agus Alua bahwa PP 77/2007 akan digunakan sebagai justifikasi bagi aparat keamanan untuk melakukan represi terhadap kelompok-kelompok masyarakat Papua yang masih menggunakan bendera Bintang Kejora sebagai alat protes terbukti kemudian. Pada paruh pertama 2008 terdapat dua aksi massa. Di Jayapura aksi dilakukan oleh Front Nasional Mahasiswa Pemuda Papua (FNMP) dan di Manokwari oleh gabungan antara West Papua National Authority (WPNA) dan Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) se-Manokwari yang momentumnya dikaitkan dengan pemberlakuan PP 77/2007 dan kritik terhadap pelaksanaan Otsus. Selain menolak PP 77/2007 dan mengajukan berbagai tuntutan politik, kedua kelompok ini membentangkan bendera Bintang Kejora. Akibatnya, untuk kasus Manokwari duabelas orang dan untuk Jayapura empat orang ditahan. Para demonstran ini diancam dengan tuntutan pidana makar, penghasutan dan penyebaran permusuhan (pasal 110, 106, 160 dan 155 KUHP). Jika dianggap terbukti, hukumannya berat, di atas lima hingga dua puluh tahun penjara.⁶⁷

3.2.1 Hak Identitas Kultural

Salah satu alasan utama adanya kebijakan UU Otonomi Khusus di Papua adalah untuk menjamin identitas kultural dan eksistensi masyarakat Papua terjaga dan diakui. Karena sebelum adanya UU Otonomi Khusus, Papua telah mengalami ketertinggalan dalam penguasaan sumber daya alam. Selain itu diperparah juga oleh demografi orang Papua yang menjadikan orang Papua minoritas. Hal itu disebabkan oleh adanya pertumbuhan pesat penduduk pendatang yang mengakibatkan dislokasi dan peminggiran terhadap orang asli Papua. Pada 1959, persentase pendatang masih kurang dari 2%, lalu meningkat jadi 4% pada 1971, kemudian lebih dari 35% pada 2000 dan diperkirakan melonjak menjadi 53,5% pada 2011.⁶⁸

Oleh karena itu untuk menjaga hak orang Papua maka di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus huruf (e), yang menyatakan bahwa negara berkewajiban menunjukkan rekognisi bagi identitas

⁶⁷ *Ibid*, h. 92

⁶⁸ Diaz Gwijangge Anggota Fraksi Partai Demokrat DPR RI, Sinar Harapan, 30 September 2010., Indigenisasi Orang Asli Papua

sosial budaya Papua yang menyangkut harkat dan martabat orang asli Papua. Negara, melalui pemerintah, wajib mengakomodasi identitas sosial budaya asli Papua, termasuk di dalamnya simbol-simbol dan ekspresi budaya orang asli Papua, dan secara konstruktif menerimanya sebagai bagian dari kekayaan budaya Indonesia. Harkat dan martabat tidak hanya menyangkut aspek simbolis budaya tetapi juga aspek material sumber daya. Dengan kata lain, harkat dan martabat hanya bisa dijaga jika proses emansipasi sosial ekonomi politik orang asli Papua meningkat secara signifikan.⁶⁹

Salah satu simbol budaya yang dimiliki oleh masyarakat Papua adalah Bendera Bintang Kejora. Menurut mantan Presiden RI KH Abdurrahman Wahid (Gus Dur)⁷⁰ :

Bintang kejora adalah bendera kultural. Kalau kita menganggap bendera bintang kejora adalah bendera politik, maka itu adalah kesalahan dari kita sendiri

Pernyataan yang sama juga disampaikan oleh Ketua Dewan Adat Papua, Forkorus Yaboisembut, terkait Bendera Bintang Kejora sebagai lambang kultural⁷¹ :

Bintang Kejora merupakan warisan kultural masyarakat Papua. Ada nilai-nilai historisnya

Hal serupa juga disampaikan oleh Sekretaris Pokja Agama, Lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP), Pene Ipi Kogoya, S.Pd bahwa⁷² :

Bintang Kejora selama ini dijadikan sebagai lambang daerah bukan merupakan lambang makar

⁶⁹ Republik Indonesia, Undang Undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 135 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4151, huruf e)

⁷⁰ Gus Dur: Bintang Kejora Itu Lambang Kultural, http://www.nu.or.id/page.php?lang=id&menu=news_view&news_id=9662, diakses pada tanggal 8 November 2010

⁷¹ Bintang Kejora Ditengah Pilpres Bendera Suci Yang Tak Disucikan, <http://tabloidjubi.com/index.php/edisi-cetak/polhukam/2384-bintang-kejora-ditengah-pilpres-bendera-suci-yang-tak-disucikan>, diakses pada tanggal 10 November 2010.

⁷² *Ibid*

Begitu juga pernyataan dari Ketua MRP, Agus A Alua dalam pertemuannya dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Laode Ida, di Jakarta, pernah membahas pula soal Bintang Kejora⁷³ :

Kita menginginkan soal bendera Bintang Kejora ini diatur dalam Perdasus (peraturan daerah khusus) sebagai simbol kultural untuk bisa dikibarkan di tanah Papua. Keinginan MRP menetapkan bendera Bintang Kejora sebagai lambang daerah Papua sama sekali tidak bertentangan dengan semangat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Tentunya pendapat para elit-elit politik tersebut didasarkan oleh fakta historis perjalanan masyarakat Papua. Dimana bendera tersebut sudah ada dari sejak Belanda masuk ke tanah Papua dan Belanda menghormatinya. Seperti yang dijelaskan oleh Mark Worth bersama pakar sejarah Papua, dalam bukunya “The Land of the Morning Star”, bahwa bendera Bintang Kejora ternyata telah muncul pada masa vakum setelah Perang Pasifik. Masyarakat Papua di Teluk Humboldt Holandia (sekarang Jayapura) bahkan telah mengibarkan Bendera Bintang Kejora untuk menunjukkan eksistensi sebagai sebuah bangsa yang berdaulat. Belanda menghormatinya. Kemudian lambang itu berevolusi menjadi Bendera Bintang Kejora yang mulai resmi dikibarkan pada 1 Desember 1961 berdampingan dengan bendera Belanda. Sebelumnya, bendera itu sudah ada kira-kira sekitar 1944 atau 1945 ketika Jepang kalah dari Amerika Serikat di Papua. *Morning Star*, Bintang Kejora, Bintang Pagi adalah bintang yang muncul di langit pada subuh sebelum matahari terbit.⁷⁴ Dimana bendera tersebut merupakan wujud dari konsep *Koreri* yang artinya bahwa segala penderitaan, kematian, kemiskinan, berperangan, yang terdapat di dunia ini kelak akan dikalahkan oleh *Koreri*, yakni saat dimana manusia akan hidup dengan penuh damai dan kebahagiaan abadi, sebagaimana

⁷³ Bintang Kejora Ditengah Pilpres Bendera Suci Yang Tak Disucikan, <http://tabloidjubi.com/index.php/edisi-cetak/polhukam/2384-bintang-kejora-ditengah-pilpres-bendera-suci-yang-tak-disucikan>, diakses pada tanggal 10 November 2010.

⁷⁴ Bintang Kejora Ditengah Pilpres Bendera Suci Yang Tak Disucikan, <http://tabloidjubi.com/index.php/edisi-cetak/polhukam/2384-bintang-kejora-ditengah-pilpres-bendera-suci-yang-tak-disucikan>, diakses pada tanggal 10 November 2010.

yang diharapkan kehidupan di surga⁷⁵. Kemudian dibuatlah simbol-simbol *Koreri* oleh Stephanus Simopyaref, seperti Bendera *Koreri* yang berwarna biru, putih dan merah yang berarti keyakinan, perdamaian dan keberanian. Dengan desainnya adalah garis-garis biru di warna dasar putih, Sampari (Bintang Kejora dipasang di tengah-tengah garis biru dan garis putih⁷⁶. Dimana rancangan bendera *koreri* ini diakui oleh Fritz Kirihio, politisi senior, seorang pendiri Partai Nasional dan anggota Majelis Perwakilan Rakyat (MPR) Gotong Royong Republik Indonesia, dijadikan dasar pembuatan Bendera Bintang Kejora oleh Nicholas Jouwe ketika merancang bendera Negara Papua Barat dan juga sebagai simbol perlawanan politik terhadap Indonesia⁷⁷.

3.2.2 Majelis Rakyat Papua (MRP)

Majelis Rakyat Papua (MRP) merupakan representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka pelestarian dan perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pementapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan PP No 54 Tahun 2004. Sebagai lembaga yang mencerminkan kultur orang asli Papua, sudah merupakan kewajiban bagi MRP untuk memperjuangkan hak-hak dasar orang asli Papua dan melestarikan budaya asli Papua yang selama ini masih diabaikan oleh pemerintah. Dengan disahkannya UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, maka pada prinsipnya MRP merupakan jiwa dan roh dari UU Otonomi Khusus tersebut.

Majelis Rakyat Papua (MRP) saat ini hanya satu berkedudukan di Jayapura Ibukota Provinsi Papua. MRP beranggotakan orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, agama dan perempuan. Anggota MRP berjumlah sebanyak 42 orang yakni 2/3 dari jumlah anggota DPRP. Tugas dan wewenang MRP cukup strategis diantaranya memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap

⁷⁵ Margaretha Hanita S.H., M.Si, *Demokrasi dan Politik Identitas: Studi Gerakan Koreri dan Hai di Papua* (Jakarta: Desertasi FISIP Universitas Indonesia, 2010)

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ *Ibid*

bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur, memberikan pertimbangan dan persetujuan anggota DPD-RI dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama Gubernur Papua.

MRP memiliki tiga kelompok kerja yaitu pokja perempuan, pokja adat dan pokja agama. Kelompok Kerja Adat mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan dalam rangka perlindungan adat dan budaya asli, Kelompok Kerja Perempuan mempunyai tugas melindungi dan memberdayakan perempuan dalam rangka keadilan dan kesetaraan gender dan Kelompok Kerja Keagamaan mempunyai tugas memantapkan kerukunan hidup antar umat beragama.

Tugas dan wewenang MRP menurut Pasal 20 ayat 1 UU No. 21 Tahun 2001 adalah (a) memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur Papua yang diusulkan oleh DPRP; (b) memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota MPR RI utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP; (c) memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah khusus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan gubernur; (d) memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerja sama yang dibuat oleh pemerintah maupun pemerintah provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak asli orang asli Papua; (e) memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak asli Papua serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; (f) memberikan pertimbangan kepada DPRP, gubernur, DPRD kabupaten/kota serta wali/walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua, Pelaksanaan tugas dan wewenang diatur dengan peraturan peraturan daerah khusus.

Sejak pelantikan MRP oleh Mendagri pada tanggal 25 Oktober 2005 di Sasana Krida Kantor Gubernur Provinsi Papua. MRP sebagai roh utama Undang-undang No. 21 tahun 2001 atau UU Otsus Papua telah lahir pada tanggal 31

Oktober tahun 2005, namun belum dilengkapi dengan perlengkapan yang dibutuhkan untuk menjadi badan representatif kultural Papua yang kuat.

Artinya sejak pelantikan MRP sejak tahun pertama sampai saat ini pemerintah belum mengatur dalam bentuk perdasus tugas dan wewenang MRP sebagai representasi kultural bagi orang asli Papua. Oleh karena itu agar Undang-Undang Otonomi Khusus dapat berjalan konstitusional dan konsekuen, MRP telah berinisiatif membuat Pokok-pokok pikiran MRP terhadap beberapa Rancangan Peraturan Daerah Khusus sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001, diantaranya⁷⁸ :

1. Pokok-pokok pikiran MRP terhadap Raperdasus Pembagian dan Pengelolaan Penerimaan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus.
2. Pokok-pokok pikiran MRP terhadap Raperdasus Lambang Daerah Provinsi Papua.
3. Pokok-pokok pikiran MRP terhadap Raperdasus Kesatuan Kultural Orang Asli Papua.
4. Pokok-pokok pikiran MRP terhadap Raperdasus Tugas dan Wewenang MRP
5. Pokok-pokok pikiran MRP terhadap Raperdasus Hak dan Kewajiban MRP.

Pokok-pokok pikiran tersebut bukanlah peraturan legal yang mengikat, karena sebagai sebuah lembaga kultural MRP tidak memiliki kewenangan dalam membuat legal draf suatu peraturan. Walaupun demikian, MRP telah menetapkan tiga keputusan kultural, terkait dengan perlindungan, keberpihakan dan pemberdayaan bagi orang asli Papua, yakni :

1. Keputusan Kultural No. I/KK-MRP/2009 Tentang Hak-Hak Dasar Orang Asli Papua,

⁷⁸ Dengan Petunjuk Otsus MRP Berjalan, Suara Perempuan Papua, No. 13 Tahun IV, 29 Oktober – 05 November 2007

2. Keputusan Kultural No. II/KK-MRP/2009 Tentang Kesatuan Kultural Orang Asli Papua,
3. Keputusan Kultural No. III/KK-MRP/2009 Tentang Kebijakan Khusus Dalam Rangka Keberpihakan, Perlindungan dan Pemberdayaan Orang Asli Papua.

Belum efektifnya MRP melaksanakan tugas dan wewenang, hak dan kewajiban memberi gambaran bahwa UU No. 21 Tahun 2001 yang sudah diterapkan di Papua selama ini masih belum berjalan dengan baik.

Dalam pelaksanaan tugasnya MRP sebagai lembaga perwakilan kultur masyarakat Papua, penuh dengan pro dan kontra. Salah satu contohnya adalah dikeluarkannya SK yang sampai saat ini masih penuh dilema, yaitu SK MRP No. 14 Tahun 2009 tentang persyaratan calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota adalah Orang Asli Papua yang dikeluarkan oleh MRP telah mengakibatkan terganggunya proses proses Pemilukada di tanah Papua. Akibat Keputusan MRP tersebut, kinerja KPU Propinsi Papua dan Papua Barat pun terganggu dalam menyelenggarakan Pemilukada, sehingga 21 Pemilukada di Papua dan 7 Pemilukada di Papua Barat berpotensi mengalami penundaan dan suksesi kepemimpinan daerah akan terhambat.

Selain itu MRP juga telah melakukan pelanggaran terhadap peraturan PP 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua. Dimana sesuai dengan pasal 34 dalam PP 54 tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua, terdapat larangan-larangan bagi Anggota MRP antara lain; Menghianati Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Pemerintah yang sah. Namun ternyata dalam kenyataannya MRP telah memfasilitasi penyelenggaraan Mubes MRP dan MAP di Jayapura pada 9 - 10 Juni 2010 yang menghasilkan rekomendasi 11 butir tuntutan kepada pemerintah yang ditandatangani oleh 24 tokoh separatis termasuk ketua DAP Forkorus Yaboisembut, S.Pd yang mengarah kepada pengembalian Otsus dan pelaksanaan referendum.

MRP juga kemudian mengeluarkan Keputusan No. 02/MRP/2010, tanggal 16 Juni 2010 yang mengesahkan 11 butir hasil musyawarah besar MAP dengan MRP yang ditandatangani unsur pimpinan MRP. Keputusan tersebut akan diteruskan ke DPRP dan Gubernur Papua yang diharapkan sebagai tuntutan masyarakat Papua secara keseluruhan.

Pada 31 Oktober 2010 lalu MRP periode 2005-2010 telah habis masa jabatannya, namun diakarenakan belum siapnya perangkat aturan (perdasus) yang mengatur tata cara pemilihan anggota MRP, maka diajukan perpanjangan masa jabatan oleh MRP dan Pusat Kajian Demokratik Centre Uncen. Menanggapi hal ini Yance Kayame, Ketua Badan Legislasi DPRP, mendukung perpanjangan masa keanggotaan MRP periode 2005-2010 yang akan berakhir pada 31 Oktober 2010, dan telah mengusulkan melalui surat resmi kepada Mendagri dan Gubernur Provinsi Papua. Usulan perpanjangan tersebut di terima oleh Mendagri yang kemudian memperpanjang masa tugas anggota MRP sampai batas waktu tanggal 31 Januari 2011 mendatang.

3.2.2 SK No. 14 Tahun 2009

Kehadiran Surat Keputusan Majelis Rakyat Papua (SK MRP) Nomor : 14/MRP/2009 tanggal 28 November 2009 tentang “Penetapan Orang Asli Papua sebagai Syarat Khusus Dalam Penentuan Bakal Calon Bupati/Wakil Bupati dan Bakal Calon Walikota/ Wakil Walikota Di Tanah Papua”, telah cukup melahirkan reaksi dari berbagai pihak di tanah Papua, termasuk di Manokwari dan Papua Barat.

Dari kalangan Rakyat Papua secara umum rupanya kehadiran SK MRP ini merupakan dasar pendukung identitas dan eksistensi jati diri Orang asli Papua dalam konteks kepemimpinan di Daerah. Karena kepemimpinan di Papua sampai saat ini senantiasa hanya berhenti pada Kepala Daerah (Bupati/Walikota). Sementara posisi Wakil Bupati atau Wakil Walikota cukup terbuka bagi partisipasi politik orang – orang non asli Papua.

Dari isi Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 memang secara implisit tidak menyebutkan tentang hal bahwa untuk jabatan Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota harus orang asli Papua. Namun demikian jika dibaca pada konsiderans SK MRP tersebut pada huruf a, disebutkan bahwa penjelasan pasal 20 ayat (1) Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 menegaskan bahwa penentuan bakal calon Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/ Wakil Walikota harus mendapat pertimbangan dan persetujuan dari Majelis Rakyat Papua. Penjabaran pasal 20 ayat (1) Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 inilah yang menjadi dasar pijakan MRP dalam menggagas, merumuskan serta melahirkan SK Nomor 14 MRP 2009 tersebut.

Jika melihat catatan LP3BH dari sisi hukum dalam konteks Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001, SK MRP ini tidak bisa dengan serta merta diberlakukan, karena dari sisi politik hukumnya harus disahkan terlebih dahulu dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP).

Selain itu LP3BH memandang penentuan definisi orang asli Papua versi SK MRP tersebut sangatlah tidak sinkron dan tidak sejalan bahkan bertentangan sekali dengan pengertian Orang Asli Papua menurut pasal 1 huruf t Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001. Sebab didalam pasal 1 huruf t disebutkan Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku – suku asli Di Propinsi Papua dan/ atau orang yang diterima dan diakui sebagai Orang Asli Papua oleh masyarakat adat Papua, kemudian Orang Asli Papua Di Propinsi Papua Barat juga sudah termasuk di dalamnya.

Hal yang sama juga dirasakan oleh Pemerintah Pusat sehingga SK ini ditolak dengan dikeluarkannya surat Mendagri RI No. 130.91/601/SJ tertanggal 18 Februari 2010 tentang Penolakan Penerapan SK MRP No. 14 Tahun 2009. Karena MRP tidak berwenang membuat surat keputusan, untuk menetapkan orang asli Papua hendaknya Pemprov Papua dan Papua Barat bersama Lembaga Legislatifnya membuat Perdasus sebagaimana diatur dalam pasal 20 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus.

Akibat penolakan tersebut muncul berbagai tanggapan dari masyarakat Papua yang tetap menuntut untuk tetap disahkannya SK tersebut, karena SK tersebut merupakan inti dari pelaksanaan Otsus di Papua. Jika pemerintah pusat tidak mengesahkannya maka itu berarti pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua telah gagal.⁷⁹

Menguatnya dukungan rakyat Papua terhadap SK MRP, disebabkan adanya peran elit politik tertentu di Papua seperti di MRP (Agus Alua), DPRP (Jhon Ibo, Ruben Magai, Waynand Watory), akademisi (Bert Kambuaya, Benny Giay). Keberadaan SK MRP tersebut berpotensi tertundanya 21 Pemilukada di Papua dan 7 Pemilukada di Papua Barat.

Di lain pihak tidak semua masyarakat Papua menginginkan adanya SK tersebut. Kelompok yang menolak SK MRP No. 14 Tahun 2009 berasal dari elemen masyarakat Teluk Bintuni pimpinan Rasyid Fimbay, Sorong Selatan pimpinan oleh Michael Momot dan Daniel Kehek.

3.2.3 Perdusus dan Peradasi

Sampai dengan saat ini baru ada tujuh Perdusus yang sudah diterbitkan Pemerintah Provinsi Papua sebagai bagian dari kewenangannya yaitu Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No 3 Tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Majelis Rakyat Papua, Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No 4 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang MRP, Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No 23 Tahun 2008 Tentang Hak Ulayat Masyarakat Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah, Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No 20 Tahun 2008 Tentang Peradilan Adat di Papua, Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No 21 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua, Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No 19 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual Orang Asli Papua, Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No 22 Tahun 2008 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Papua, Peraturan

⁷⁹ Seperti yang disampaikan oleh Zeth Robobiar (Sekretaris DAP Manokwari) dalam aksi unjuk rasa Pada 8 Juli 2010 di di halaman Kantor DAP (Dewan Adat Papua) Manokwari.

Daerah Khusus Provinsi Papua No 18 Tahun 2008 Tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan⁸⁰.

Beberapa raperdasus belum bisa diterbitkan, salah satunya seperti raperdasus tentang Lambang Daerah Provinsi Papua. Rancangan ini dibuat dengan berpijak pada Pasal 2 UU Otonomi Khusus yang menyatakan bahwa dalam rangka penghormatan terhadap hak-hak dasar dan nilai budaya serta sebagai wujud nyata aktualisasi diri dan kemegahan jati diri orang asli Papua diperlukan penetapan Lambang Daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah. MRP berpandangan bahwa lambang-lambang daerah yang sesuai dengan aspirasi rakyat Papua, dan logo daerah "Satu Rakyat satu Semangat" atau One People One Soul.⁸¹

Pada pasal 1 angka 9 Raperdasus Lambang Daerah Provinsi Papua buatan MRP tertulis jelas bahwa lambang daerah adalah panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera Daerah dan lagu Daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan. Menurut MRP legalisasi lambang-lambang daerah ini bertujuan "memantapkan dan memperkuat wilayah dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia di Provinsi Papua". Lambang-lambang daerah tersebut selain merupakan wujud dari kesatuan orang-orang asli Papua di tanah Papua, juga merupakan wujud penerapan nyata secara bertanggungjawab atas semangat bhinneka Tunggal Ika yaitu "keberagaman dalam persatuan suku-suku di Tanah Papua".⁸² Demikian juga di dalam Pasal 2 ayat (1) UU Otonomi Khusus menyebutkan bahwa⁸³ :

Provinsi Papua dapat memiliki lambangdaerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan

⁸⁰ Tim Peneliti Balitbang HAM Kemendagri RI, Implikasi Otonomi Khusus Terhadap Pergerakan Masyarakat Papua Dalam Kerangka Integrasi Nasional (Jakarta 2010, h.38)

⁸¹ Majelis Rakyat Papua, Raperdasus Tentang Lambang Daerah Provinsi Papua, (Jayapura, 2007).

⁸² Majelis Rakyat Papua, Naskah Akademis Pra Rancangan Peraturan Daerah Khusus tentang Lambang Daerah, (Jayapura 200, h. 11-12).

⁸³ Republik Indonesia, Undang Undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Itu berarti bahwa Bintang kejora dan simbol-simbol lainnya hendak dilegalisasi sebagai bagian resmi dari simbol-simbol negara Republik Indonesia.

Belum ada dialog atau perdebatan terbuka mengenai hal ini tapi pemerintah pusat secara sepihak sudah mengambil langkah dengan diam-diam menerbitkan PP No 77/2007 yang melarang penggunaan simbol-simbol tersebut. Rupanya upaya MRP melegalisasi lambang-lambang papua dianggap berbahaya dan sangat mengkhawatirkan kalangan nasionalis Indonesia. Dengan PP tersebut eksperimen MRP untuk mengakomodasi simbol-simbol Papua sebagai bagian dari simbol-simbol keindonesiaan tidak memperoleh kesempatan untuk dibuktikan.

Jika dicermati secara keseluruhan maka sampai saat ini, ada 13 Perdasi (inisiatif Pemprov dan DPRD) dan 10 Perdasus (inisiatif DPRD, MRP dan Pemprov), sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Otsus Papua belum dapat terselesaikan oleh DPRD periode 2004-2009. Dana legislasi untuk memproduksi sebanyak 23 Perdasi-Perdasus sebesar Rp. 12 Milyar selama periode 2004-2009 (sebagaimana dilaporkan Papua Watch), tidak dapat dipertanggungjawabkan dan saat ini sedang dalam penyidikan KPK.

3.2.4 Respon Masyarakat Papua

Bagi sebagian masyarakat papua Otonomi Khusus merupakan sebuah kegagalan dalam mensejahterakan masyarakat Papua. Ini terlihat dari adanya musyawarah besar bersama masyarakat asli Papua pada 9-10 Juni 2010. Seperti yang disampaikan oleh Tinus Pigai (Ketua Dewan Presidium Regional Liga Perjuangan Nasional Rakyat Papua Barat) bahwa hasil dari musyawarah tersebut ialah 11 rekomendasi dari masyarakat Papua, di antaranya menuntut agar UU Otonomi Khusus tidak boleh dievaluasi kembali, tapi diserahkan kembali kepada Pemerintah Republik Indonesia. Tak hanya itu, musyawarah ini juga menghasilkan tuntutan untuk diadakannya referendum menuju kemerdekaan politik⁸⁴.

⁸⁴ Tinus Pigai, Implementasi Otsus Papua Dituding Setengah Hati
, <http://politikindonesia.com/index.php?k=politik&i=14921>, diakses 27 Desember 2010

Begitu juga seperti yang disampaikan oleh Pendeta Herman Awon, Moderator Presidium Dewan Adat Papua beserta Forum Demokrasi Rakyat Papua Bersatu, dan Otorita Nasional Papua Barat, bahwa otonomi Khusus justru membuat banjirnya migrasi ke Papua, sementara pembangunan justru tidak memihak warga asli.

Begitu juga yang disampaikan oleh Forum Demokrasi Rakyat Papua Bersatu, Salmon Yumame, bahwa masyarakat Papua setelah sepuluh tahun otonomi khusus justru termarginalkan. Pembangunan semasa otonomi khusus tidak terarah. Tidak ada indikator yang jelas. Bahkan masyarakat Papua justru diserang penyakit moral seperti industri minuman keras dan pekerja seks yang marak di daerah terluar. Selain itu ketika Otsus tidak berhasil pemerintah justru ingin membentuk Badan Rekonsiliasi. Ini menunjukkan pemerintah tidak menghargai undang-undangnya sendiri. Karena pelaksanaan Otsus yang gagal itu maka opsi merdeka menjadi pilihan warga Papua dan 98% orang Papua bangga jadi warga Papua ketimbang Warga Negara Indonesia.⁸⁵

Pernyataan serupa juga disampaikan oleh Ketua DPRP (Dewan Pertimbangan Rakyat Papua Papua) Drs. John Ibo MM di Jayapura pada saat bertemu Sekretaris I Bidang Politik Kedutaan Besar Amerika Serikat Melanie Higgins yang berkunjung ke kantor Parlemen (DPRP) dan menemui John Ibo dan anggota Komisi A DPRP pada tanggal 26 Agustus 2010. Pernyataan tersebut ikut membenarkan pernyataan yang telah disampaikan masyarakat berdasarkan penilaian dan evaluasi atas pelaksanaan otonomi khusus Papua yang dimulai pada tahun 2001. Menurut John Ibo “pelaksanaan otsus cukup porak poranda dan tidak berjalan dengan baik”.⁸⁶ Pernyataan yang dikemukakan oleh Ketua DPRP Drs John Ibo merupakan pernyataan anggota Parlemen yang mewakili rakyat Papua dalam memberikan penilaian terhadap implementasi otonomi khusus di provinsi Papua. Penilaian tersebut didasarkan pada ketidakseriusan pemerintah Jakarta dalam menjalankan kewajibannya mendukung pelaksanaan otonomi

⁸⁵ Koalisi Papua Nilai Otonomi Khusus Gagal,
<http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/10/05/brk,20101005-282699,id.html>, diakses 11 November 2010

⁸⁶ Cenderawasih Pos, 27 Agustus 2010

khusus di Papua. “ada banyak kewajiban yang harus dipenuhi dalam menjalankan otonomi khusus di Papua, namun tidak dijalankan baik pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi. Hal ini mengakibatkan DPRP dengan pemerintah daerah setempat dalam rangka menerjemahkan pasal-pasal otsus kedalam Perdasi dan Perdusus juga mengalami hambatan-hambatan”.⁸⁷

Pada bulan Juli SK No 14 tahun 2009 yang dikeluarkan oleh Majelis Rakyat Papua untuk menunda Pemilihan Umum Kepala Daerah di provinsi Papua tidak mendapat respons dari pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat melalui Departemen dalam Negeri kemudian menolak SK yang dikeluarkan MRP. Sikap pemerintah itulah yang menjadi salah satu alasan masyarakat Papua menyatakan pelaksanaan Otsus Papua telah gagal.

Sikap tersebut diungkapkan oleh masyarakat papua dengan melakukan serangkaian aksi unjuk rasa seperti yang dilakukan oleh sejumlah massa dari Dewan Adat Papua (DAP) di manokwari, Kota Sorong dan kabupaten Sorong. Kelompok ini sama-sama menginginkan SK MRP No. 14 Tahun 2009, segera diberlakukan diseluruh tanah Papua sebagai bentuk penghargaan terhadap orang papua asli untuk memimpin tanahnya sendiri serta menuntut DPRD Papua Barat mendukung 11 point hasil Mubes masyarakat Papua Asli dengan MRP yang salah satu poinnya menyatakan UU Otsus telah gagal dan dikembalikan ke pemerintah Indonesia.

Begitu juga dengan sikap dari BEM (Badan Eksekutif Mahasiswa) Papua, dengan ketua umum Jhon Okama Wetipo, mereka sepakat untuk Mendukung penuh SK MRP No. 14 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hak-Hak Asli Orang Papua dan menolak surat Mendagri RI No. 130.91/601/SJ tertanggal 18 Februari 2010 tentang Penolakan Penerapan SK MRP No. 14 Tahun 2009.

Selain itu masih banyak hal lain yang mendasari penilaian masyarakat akan kegagalan otsus. Misalnya saja perdasi dan perdusus dalam implementasi otonomi khusus di berbagai hal sesuai UU No 21 Tahun 2001. Pengelolaan keuangan dari dana otsus, misalnya hingga saat ini tidak memiliki perangkat

⁸⁷ Cenderawasih Pos, 27 Agustus 2010

hukum sehingga pengelolaannya menjadi tidak jelas dan memberikan kesempatan penyalahgunaan oleh birokrasi pemerintah provinsi Papua yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah Indonesia di provinsi Papua. Sebagaimana di ketahui bahwa dana otonomi khusus untuk pembangunan masyarakat Papua selama ini diintegrasikan kedalam APBD Provinsi dalam pembangunan di provinsi Papua. Tidak jelas jumlah pembagian anggaran yang bersumber dari APBD dan anggaran dari sumber Otonomi khusus, juga peruntukkan dan prosentasenya pada sektor-sektor pembangunan pendidikan, ekonomi, infrastruktur, dll. Serta berapa persen yang dialokasikan untuk program respek dan program-program lainnya juga masih belum jelas.⁸⁸

Tidak hanya itu, perlu adanya evaluasi menyeluruh terhadap kinerja Majelis Rakyat Papua (MRP) dimana hampir sebagian rakyat Papua melihat MRP masih bekerja setengah hati. Banyak pengamat baik dari LSM, bahkan aktivis sendiri menyatakan kekecewaan terhadap kinerja MRP yang kalang kabut, dimana mereka mengatakan bahwa penyebab utama kegagalan MPR adalah Intervensi menyeluruh yang dilakukan pemerintah pusat terhadap kinerja mereka.⁸⁹

Protes terhadap kinerja MRP juga disampaikan oleh Markus Haluk, Ketua Aliansi Mahasiswa Pegunungan Tengah Indonesia (AMPTI), bahwa Majelis Rakyat Papua (MRP) didirikan dengan tujuan utama memperjuangkan hak-hak dasar orang asli Papua. Akan tetapi pada kenyataannya, selama ini MRP bekerja tidak pernah memperhatikan hal ini. Semua keputusan yang diambil oleh MRP selalu diintervensi oleh Jakarta, yudikatif dan legislatif di Papua. Sehingga MRP berjalan tanpa arah. Oleh karena itu MRP lebih baik di bubarkan saja, karena tidak ada tanggung jawab yang MRP diemban sebagai lembaga perwakilan kultur orang asli Papua. Kesemuanya itu merupakan pertanda bahwa pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua telah gagal.

⁸⁸ Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Provinsi Papua,
http://elshamnewsservice.blogspot.com/2010/08/pelaksanaan-otonomi-khusus-di-provinsi_4004.html, diakses pada tanggal 12 November 2010

⁸⁹ Pogau, Oktovianus, Pembentukan UU Papua Solusi Untuk Rakyat Papua ,
<http://pogauokto.blogspot.com/2009/06/pembentukan-uu-papua-solusi-untuk.html>, diakses pada tanggal 13 November 2010.

3.3 Kendala-Kendala Dalam Pelaksanaan UU Otonomi Khusus

Selama beberapa tahun pelaksanaan otonomi khusus di Papua ada beberapa kendala yang muncul, seperti dugaan penyalahgunaan dana terhadap lembaga-lembaga Pemerintah daerah dan MRP, lemahnya kewenangan MRP dalam hal memperjuangkan hak-hak kultural masyarakat Papua, pemekaran kabupaten dan rencana pemekaran provinsi, masih banyaknya perdusus dan perdasi yang belum selesai, potensi konflik antar umat beragama⁹⁰.

Dugaan penyalahgunaan anggaran negara di Papua yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tahun 2006 dapat dilihat pada lapiran Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Papua tahun 2007. Misalnya dalam laporan tersebut disebutkan bahwa MRP melakukan pemberian tunjangan dan insentif yang melebihi jumlah disebutkan dalam Permendagri sebesar Rp 40 Milyar pada tahun 2006. Demikian juga dengan dugaan penyalahgunaan anggaran publik untuk kepentingan pembangunan rumah dinas salah seorang pimpinan DPRP yang tidak dapat dipertanggungjawabkan sebesar Rp 5 Milyar. Laporan tersebut juga menyebutkan bahwa penggunaan dana-dana publik tidak sesuai dengan prioritas dalam UU No. 21/2001.

Fakta awal terhadap penelusuran aset-aset pejabat Papua di Wilayah Manado Sulawesi Utara, menunjukkan bahwa, banyak rumah-rumah mewah yang dibangun di perkotaan dan aktivitas bisnis dimiliki oleh para pejabat maupun mantan pejabat Papua. Misalnya, Bupati Bhoen Digul memiliki sekitar 3 rumah berlantai 3 mewah senilai Rp.10 miliar di Jl. Citraland, Mantan Karo Keuangan era Gubernur Jap Solossa Paul Onipala di daerah Karombasan memiliki 2 rumah mewah berlantai 3 senilai Rp.3 milyar dan di Kampung Tolok Kec. Kawangkoken Kab. Minahasa memiliki usaha penggilingan padi berskala besar di tepi sawahnya yang berhektar-hektar luasnya dimana ditengah sawah telah disiapkan kuburan megah. Meski telah ditetapkan sebagai tersangka oleh Kajati Papua bersama Ketua DPRP, Jhon Ibo dan Mantan Sekda, Andy Basso Basaleng dalam kasus pencairan dana Rp. 5,2 miliar yang peruntukannya tidak jelas. Terdapat juga

⁹⁰ Widjojo, Muridan S., Elisabeth, Adriana dan Al Rahab, Amiruddin, Papua Road Map : Model Jangka Panjang Penyelesaian Konflik Di Papua, (LIPI Press, Jakarta, 2008, h. 41).

Kasubdin PU merangkap Bendahara Kab. Pegunungan Bintang, Oscar Mangonto yang sedang membangun rumah mewah tingkat 3 seluas 400 m² di Griya Paniki Indah blok A Jl. Anggrek, selain memiliki 4 truk dan 3 rumah di Bitung, 1 rumah di Malalayang Manado, membangun rumah di Siauw Sangir. Elit-elit politik lainnya, seperti Yan Ayomi, Komisi Keuangan DPRP 2004-2009 dari Fraksi Partai Golkar, ditenggarai memiliki rumah di Selandia Baru termasuk ML Rumadas.

Penyimpangan Otonomi Khusus antara lain dalam bentuk penggunaan dana yang tumpang tindih dengan APBD, sehingga penyimpangan juga terjadi terhadap APBD tahun anggaran 2005 (berdasarkan temuan BPK tahun 2007) yang terdiri, penyimpanan dana sebesar Rp.158.034.098.830,- pada Rekening Koran Nominatif Pembukuan, penggunaan belanja daerah sebesar Rp.40.701.556.496,- pada Badan Kesatuan Bangsa yang belum dipertanggungjawabkan, penggunaan belanja daerah sebesar Rp.12.715.412.000,- yang tidak didukung dengan bukti yang lengkap, terdapat saldo utang jangka pendek sebesar Rp.23.685.651.065,- diantaranya utang yang akan jatuh tempo sebesar Rp.23.363.993.400,- belum mencerminkan keadaan sebenarnya, pemberian tunjangan perumahan kepada Pimpinan dan Anggota DPRP Provinsi Papua sebesar Rp.6.627.588.851,- tidak sesuai dengan ketentuan, terdapat kelebihan pembayaran hutang Pemerintah Propinsi Papua sebesar Rp.11.223.602.886,-, pembebanan belanja bantuan keuangan kepada instansi vertikal untuk bantuan transportasi kepada Pimpinan dan Anggota DPRP Propinsi Papua sebesar Rp.5.040.000.000,- tidak sesuai dengan ketentuan, pembayaran pokok pinjaman dalam negeri lainnya yang dianggarkan pada Pos Pembiayaan Tahun Anggaran 2005 sebesar Rp.58.007.507.000,-, pembayaran belanja atas pengadaan kendaraan dinas untuk pimpinan DPRP sebesar Rp.1.220.000.000,- tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, pembayaran tagihan Pemerintah Propinsi Papua sebesar Rp.27.509.203.050,- tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, pengeluaran belanja pemeliharaan sebesar Rp.365.500.000,- tidak sesuai dengan peruntukannya, kewajiban Pemerintah Propinsi Papua sebesar Rp.1.250.393.030,- belum disetor ke Kas Negara, penganggaran belanja daerah pada Sekretariat Daerah sebesar Rp.1.774.249.000,-, penganggaran belanja daerah

Universitas Indonesia

pada Dinas Pemuda dan Olahraga sebesar Rp.9.228.445.813,- tidak sesuai dengan ketentuan.

Akan tetapi kasus-kasus penyalahgunaan dana tersebut tidak pernah diangkat menjadi sebuah persoalan yang serius baik oleh elit-elit politik dan organisasi-organisasi non-Pemerintah di Papua maupun lembaga penegak hukum Pemerintah Pusat. Fenomena yang terjadi adalah munculnya rumor di masyarakat kalangan bawah bahwa Pemerintah Pusat membiarkan kasus-kasus tersebut sebagai kompensasi politik kepada elit-elit politik di Pemprov dan DPRD yang selama ini telah mendukung politik integrasi nasional.

Akibatnya muncul wacana Otsus Gagal yang direalisasikan dengan pengembalian UU Otsus Papua pada tahun 2005 oleh DAP ke DPRD, kemudian dilanjutkan dalam Konferensi Besar Dewan Adat Papua II Tahun 2007, oleh DAP. Pada Mei 2009 elemen Dewan Papua Barat (Tom Beanal, Pdt. Herman Awom) bersama Otoritas Nasional Papua Barat (Edison Waromi dan Terianus Yoku yang mengatasnamakan Pemimpin Bangsa Papua), serta beberapa kelompok masyarakat yang tergabung dalam LSM (ELSHAM Manokwari, LP3BH dan Yayasan Perdu serta elemen-elemen pemuda/mahasiswa Asosiasi Mahasiswa Papua/AMP, Front Pepera Papua Barat/PB, Asosiasi Mahasiswa Perjuangan Tengah Papua/AMPTPI, dan Front Nasional Mahasiswa Papua/FNMP) telah mengembangkan kembali wacana Otsus gagal sebagai strategi melemahkan kebijakan Pemerintah RI, untuk menuntut Referendum.

Penyelesaian perdasus dan perdasi yang sampai saat ini belum ada hasilnya turut menambah terhambatnya pelaksanaan Otonomi Khusus. Ada 23 perdasus dan perdasi yang belum selesai pengerjaannya oleh DPRD periode 2004-2009 padahal dana yang dihabiskan untuk pembahasan perdasus dan perdasi tersebut mencapai Rp 12 Milyar. Salah satu penyebab lambatnya DPRD dalam memproduksi legisilasi tersebut adalah karena permasalahan SDM di Eksekutif dan Legislatif, keterlambatan di pemerintahan provinsi dan konsultasi di Jakarta untuk disesuaikan dengan peraturan-peraturan pemerintah yang sudah ada, serta syarat

dengan konflik kepentingan yang secara politik terlalu memberikan proteksi terhadap masyarakat adat Papua.

Sedangkan persoalan lemahnya kewenangan MRP terkait dengan belum berhasilnya MRP memperjuangkan aspirasi politik orang Papua dalam persoalan identitas budaya dan politik orang Papua. Seperti perjuangan MRP untuk menjadikan bendera bintang kejora dan simbol burung mambruk menjadi bendera dan simbol budaya orang Papua ditanggapi oleh pemerintah dengan mengeluarkan PP No. 37/2007 yang melarang penggunaan simbol-simbol separatis sebagai simbol-simbol budaya dan daerah. PP ini pada dasarnya ditujukan untuk mencegah penggunaan simbol-simbol politik gerakan separatis di Papua dan Aceh. Seperti yang di katakan oleh Heemskercke Bonay, tokoh perempuan Papua, bahwa PP Nomor 77 Tahun 2007 berlaku secara nasional, mulai dari Sabang sampai Merauke dan dari Sangir-Talaud sampai Rote-Ndao. PP tersebut lahir untuk memperkuat pilar keutuhan NKRI dan semua anak bangsa berkewajiban melaksanakan PP tersebut demi persatuan dan kesatuan nasional.⁹¹

Akan tetapi di lain pihak, bagi MRP, sebagaimana disampaikan oleh Philip E Degey (Komisi Agama MRP), orang Papua menganggap bendera bintang kejora dan burung mambruk adalah simbol-simbol budaya bukan representasi kedaulatan politik⁹². Namun sebaliknya dalam perspektif nasionalis Indonesia, sebagaimana disampaikan oleh salah seorang pimpinan DPRP, bahwa penggunaan simbol-simbol budaya yang diajukan oleh MRP merupakan simbol-simbol politik gerakan separatis. Dengan demikian upaya rekognisi terhadap identitas politik orang Papua belum ditempatkan sebagai bagian dari upaya memberikan ruang bagi identitas ke-Papua-an dalam identitas ke-Indonesia-an.

Sementara itu pemekaran beberapa kabupaten di Papua berdasar pada UU Nomor 45 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong. Pemekaran ini sempat ditolak oleh masyarakat

⁹¹ PP 77 Perkuat Pilar Keutuhan NKRI, <http://www.antaraneews.com/view/?i=1221686542&c=>, diakses pada 14 Desember 2010

⁹² *Ibid*, h. 43

Papua karena pemekaran tersebut dapat memecah belah masyarakat Papua dan terjadilah unjuk rasa besar-besaran berlangsung selama tiga hari hingga akhirnya pada 16 Oktober 1999 DPRD Irian Jaya mengeluarkan Keputusan No 11/1999 yang intinya menolak pemekaran Provinsi Irian Jaya menjadi tiga provinsi⁹³. Akhirnya keputusan untuk memekarkan Papua ditunda oleh Presiden Gusdur kala itu, namun setelah pergantian presiden ke Megawati, pemekaran yang ditunda, kembali diteruskan dengan Inpres No 1 Tahun 2003 menginstruksikan kepada Mendagri, Menkeu, Gubernur Papua, dan Bupati/Wali kota se Provinsi Papua untuk mempercepat pemekaran Provinsi Papua menjadi tiga sesuai amanah UU No 45/1999. Sehingga terbentuklah Provinsi Irian Jaya Barat yang kemudian berubah menjadi Provinsi Papua Barat pada Februari 2007.

Provinsi Irian Jaya pada awalnya meliputi semua wilayah Papua dengan total 13 kabupaten/kota pada tahun 1996⁹⁴. Kemudian di mekarkan hingga saat ini sudah ada dua Provinsi di Papua, yaitu Provinsi Papua dan Papua barat. Tercatat sudah ada 28 Kabupaten dan 1 Kota di Provinsi Papua dan 10 kabupaten dan 1 kotamadya di Provinsi Papua Barat, yaitu Kabupaten Fak-fak, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Teluk Wondama, Kabupaten Teluk Bintuni, Kabupaten Manokwari, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Sorong, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Tambrauw, Kabupaten Maibrat dan Kotamadya Sorong serta terdiri dari 136 Kecamatan dan 1.286 desa⁹⁵. Akan tetapi pemekaran tersebut ternyata memunculkan persoalan baru seperti pembentukan Kabupaten Asmat di Papua bagian selatan, dianggap memunculkan persoalan baru karena beberapa hal sebagai berikut. Pertama, kondisi infrastruktur di daerah pemekaran belum disiapkan sehingga diperlukan rencana pembangunan infrastruktur fisik seperti kantor-kantor pemerintahan. Kedua masih kurangnya SDM orang Papua asli di daerah tersebut sehingga mendatangkan tenaga-tenaga pendatang dari luar Papua untuk mengisi jabatan-jabatan tertentu dalam unit-unit pemerintahan yang baru. Terbatasnya modal di daerah pemekaran tersebut menyebabkan pemodal-pemodal

⁹³ http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=2633&coid=2&caid=2&gid=3 diakses pada 21 Desember 2010

⁹⁴ <http://www.bps.go.id/>, Diakses pada 14 Desember 2010

⁹⁵ <http://irjabar.bps.go.id/?pilih=pb>, diakse pada 14 Desember 2010

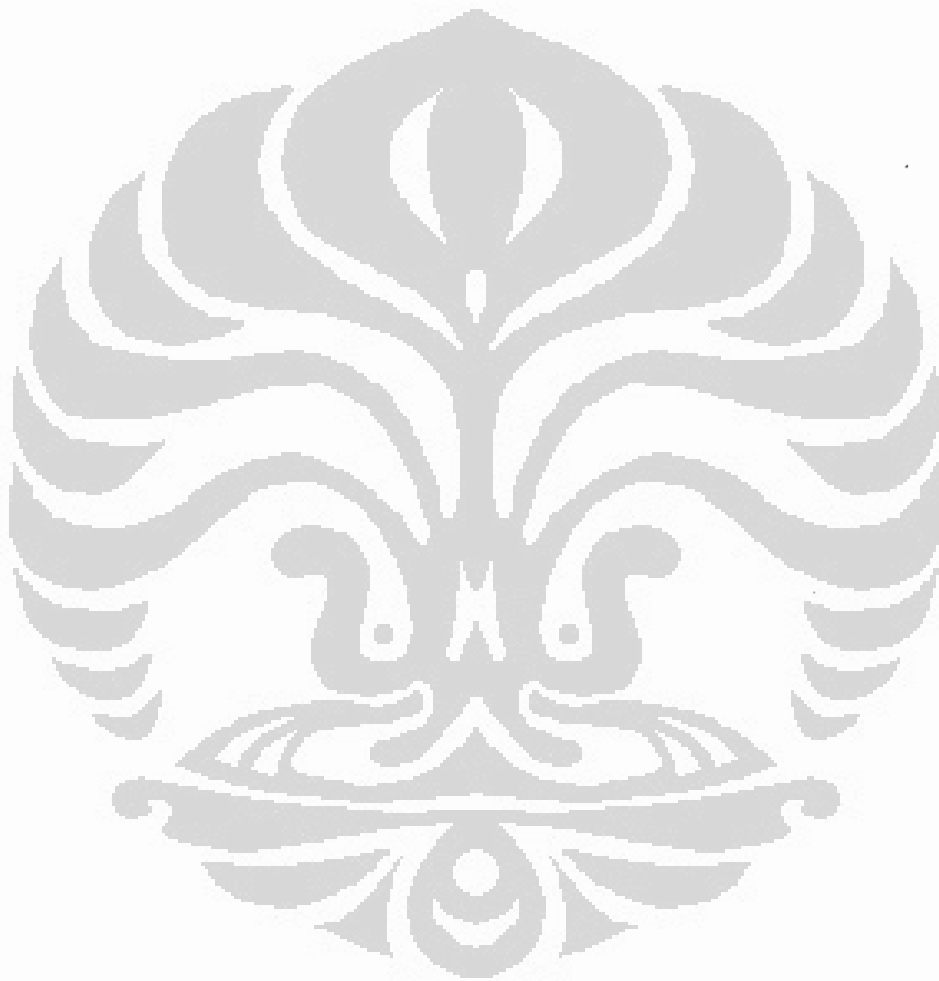
dari luar daerah tersebut berdatangan dan diduga menguasai sektor perekonomian di daerah tersebut.

Model-model pemekaran seperti ini diduga hanya menguntungkan elit-elit lokal orang Papua asli yang menduduki jabatan-jabatan pemerintahan yang baru, pendatang dari luar Papua atau orang Papua dari luar daerah tersebut yang memiliki SDM lebih baik daripada orang asli Papua di daerah tersebut, dan pengusaha-pengusaha pendatang. Sedangkan rencana pemekaran pembentukan Provinsi Papua Selatan menimbulkan kontroversi karena proses pemekaran tersebut tidak melibatkan peranan MRP, melainkan langsung ke Pemerintah pusat. Padahal menurut UU No. 21/2001, setiap pemekaran provinsi di Papua harus diputuskan melalui MRP.

Persoalan yang lain adalah munculnya potensi konflik horisontal antar orang Papua dengan menggunakan isu-isu agama. Hal ini dapat dilihat dalam demonstrasi-demonstrasi penolakan pembangunan Masjid Raya Manokwari pada bulan November 2005 dan penolakan terhadap pembangunan kampus Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Al-fatah Jayapura pada bulan Februari 2008. Namun demikian, persoalan tersebut belum berkembang menjadi konflik kekerasan karena berhasil diselesaikan dengan baik oleh elit-elit dari kedua belah pihak. Konstruksi identitas orang Papua asli yang terkait dengan agama, ras, etnik dan pandangan politik pada masa Otonomi Khusus ini dilakukan dalam ranah politik keagamaan, ranah ekonomi dan ranah politik secara luas sehingga memunculkan persoalan identitas.

Selain itu kendala lain yang sangat berpotensi menghambat jalannya Otonomi Khusus adalah dengan adanya sejumlah oknum di DPRD yang menginginkan gagalnya pelaksanaan Otsus, yaitu Waynand Watory (Wakil Ketua DPRD), Yunus Wonda (Ketua Komisi A DPRD). Setiap tahunnya ketiga oknum tersebut (terhitung sudah 5 kali) melakukan kunjungan ke luar negeri diantaranya Uni Eropa, AS, New Zealand dan Australia, dengan agenda melakukan propaganda kegagalan Otsus di Luar negeri. Kedua tokoh tersebut juga melakukan kunjungan ke beberapa asrama mahasiswa Papua di Jakarta untuk mendorong

melakukan aski unjuk rasa menuntut pemberlakuan SK MRP 14/2009 yang mengarah kepada pengembalian Otsus dan menginginkan Referendum.



BAB 4

PERBANDINGAN OTONOMI KHUSUS DI BEBERAPA WILAYAH

Dalam bab ini akan menjelaskan tentang pelaksanaan Otonomi Khusus di beberapa wilayah. Seperti pelaksanaan Otonomi Khusus di Aceh, Brazil, Canada dan di Bougainville, Papua New Guinea. Tentunya pelaksanaan otonomi khusus di beberapa daerah tersebut sangat ditentukan oleh sejarah bagaimana otonomi khusus itu sampai diberikan oleh pemerintah. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada sub bab dibawah ini.

4.1 Otonomi Khusus di Aceh

Pemberian otonomi khusus di Aceh merupakan hasil dari kompromi pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Gerakan yang bergerak di bawah pimpinan Muhammad Hasan di Tiro ini terus berkonflik sejak awal dideklarasikannya Kemerdekaan Aceh pada 4 Desember 1976. Keadaan ini terus berlangsung hingga akhirnya pemerintah RI mengeluarkan kebijakan Daerah Operasi Militer (DOM) pada tahun 1989. Operasi militer yang ditandai dengan pelanggaran hak-hak asasi manusia dalam skala besar, memicu keberatan publik terhadap Pemerintah di Jakarta. Pelanggaran hak asasi manusia di Aceh menjadi sorotan publik tidak lama setelah Presiden Soeharto meletakkan jabatannya sebagai presiden dalam kerusuhan politik Mei 1998. Ditekan oleh teriakan publik di seluruh Indonesia atas penganiayaan dan pelanggaran hak asasi manusia di Aceh, Pangab Jenderal Wiranto meminta maaf atas ekses-ekses militer dari 1989 sampai 1998 dan mencabut status Aceh sebagai sebuah daerah operasi militer (DOM), menjanjikan penarikan sejumlah besar tentara dari provinsi itu. Meski demikian, perdamaian tak kunjung datang, karena GAM memanfaatkan demoralisasi militer, melancarkan serangan besar-besaran. Konfrontasi bersenjata dimulai lagi⁹⁶.

⁹⁶S. Wiryono, Konflik Aceh, Jalan Panjang Menuju Perdamaian, http://www.kbri-canberra.org.au/s_issues/aceh/articles/articles_jalanpanjang.htm, diakses pada 30 Desember 2010

Demi menciptakan perdamaian di Aceh pemerintah Indonesia kemudian menawarkan UU Otonomi Khusus untuk Aceh. Sampai pertengahan 2001, pihak Pemerintah terus menawarkan otonomi khusus, dan kedua pihak sepakat mengadakan dialog informal yang melibatkan berbagai pihak, yaitu semua sektor masyarakat Aceh, termasuk GAM. Tetapi selama tujuh bulan sesudah itu, dari Juli 2001 sampai Februari 2002, dialog macet, terutama karena kesulitan-kesulitan di lapangan akibat meningkatnya kontak senjata. Kemudian, 19 Agustus 2002, Pemerintah Indonesia mengumumkan kebijakan baru tentang Aceh yaitu GAM diberi kesempatan sampai akhir bulan puasa Ramadhan, berakhir 7 Desember 2002, untuk menerima tawaran otonomi khusus sebagai prasyarat bagi dialog lebih lanjut, atau harus menghadapi kekuatan militer Indonesia⁹⁷.

Namun akhirnya setelah terjadi Tsunami di Aceh pada penghujung tahun 2004, pemerintah RI dan GAM kemudian melakukan perundingan kembali di Helsinki, Finlandia dan membuahkan hasil. Perundingan yang diprakarsai mantan Presiden Finlandia Martti Ahtisaari selaku ketua CMI (Crisis Management Initiative) ini menyepakati untuk menghentikan konflik di NAD. MoU itu perdamaian itu sendiri secara resmi ditandatangani pada 15 Agustus 2005 di Finlandia. Dalam kesepakatan itu pihak GAM setuju mengesampingkan keinginannya untuk merdeka dan menuntut dibentuknya partai lokal. Pemerintah RI yang diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaludin menyatakan menyetujui tentang partai lokal ini⁹⁸.

Setahun berselang tepatnya tanggal 11 Juli 2006, DPR menyetujui dan mengesahkan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh menjadi undang-undang. Dengan adanya UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh maka konflik antara pemerintah RI dan GAM akhirnya berakhir. Hal ini menjadikan sebuah momentum untuk masyarakat Aceh bisa memulai pembangunan dan melupakan masa lalu⁹⁹. UUPA ini memiliki kekhususan yang

⁹⁷ S. Wiryono, Konflik Aceh, Jalan Panjang Menuju Perdamaian, http://www.kbri-canberra.org.au/s_issues/aceh/articles/articles_jalanpanjang.htm, diakses pada 30 Desember 2010

⁹⁸ <http://www.beritaindonesia.co.id/nasional/titian-menuju-da-mai-di-serambi-mekkah>



⁹⁹ Agung Laksono, <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2006/07/11/brk,20060711-80033,id.html>, diakses pada 31 Desember 2010

merupakan hasil dari kompromi politik GAM dan Pemerintah RI ketika berunding di Helsinki yaitu adanya partai lokal di Aceh. Berdasarkan UU Pemerintahan Aceh pasal 1 butir 14 menyebutkan¹⁰⁰:

Partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara suka rela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota DPRA/DPRK, Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota



Jadi di dalam sistem perpolitikan di Aceh selain partai nasional juga ada partai lokal yang sah untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat Aceh. Dari UU itu juga kemudian muncul Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 pada 16 Maret 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh. Ada enam partai lokal di Aceh yaitu Partai Aceh Aman Sejahtera/PAAS, Partai Daulat Aceh/PDA, Partai Suara Independen Rakyat Aceh/SIRA, Partai Rakyat Aceh, Partai Aceh, dan Partai Bersatu Atjeh. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 4.1 Daftar Partai Lokal di Aceh

No	Lambang Partai	Nama Partai	Keterangan
1		Partai Aceh Aman Sejahtera/PAAS	PASS berazaskan Syarikat Islam. Didirikan antara lain oleh Ghazali Abbas Adan. Ghazali merupakan politikus Partai Persatuan Pembangunan (PPP).
2		Partai Daulat Aceh/PDA	Berazaskan Syariat Islam. Dipimpin Teungku Harmen Nuriqman, anggota DPR dari Partai Bintang Reformasi (PBR). PDA dibentuk kalangan ulama, membidik pemilih dari kaum santri dan ulama. Visinya: Terwujudkan kehidupan rakyat Nanggroe Aceh Darussalam yang demokratis, berkeadilan dan

¹⁰⁰ Republik Indonesia, Undang Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

			bermartabat, tenang beribadah, sejahtera dalam kehidupan dan aman dari ketakutan, dengan karakter kepemimpinan yang amanah, istiqamah (teguh pendirian), 'iffah (bersih), musyarakah (kebersamaan) dan syaja'ah (berani).
3		Partai Suara Independen Rakyat Aceh/SIRA	Merupakan metaformosa dari Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA), organisasi yang mendukung referendum di Aceh dengan opsi merdeka atau otonomi khusus pada masa Aceh masih menjadi wilayah operasi militer. Setelah Perjanjian Helsinki, para aktivis SIRA mengubah organisasi itu menjadi partai. Partai yang dibangun anak-anak muda ini menggunakan jaringan kerja Sentra yang dibentuk pada 4 Februari 1999. Mantan Ketua SIRA Muhammad Nazar kini menjabat Wakil Gubernur Aceh serta beberapa kader SIRA menduduki wakil bupati/wali kota dan wali kota Sabang.
4		Partai Rakyat Aceh	Dideklarasikan di Banda Aceh pada 3 Maret 2007. Para pendirinya anak-anak muda di bawah usia 30. Ketua Aguswandi, Sekretaris Jenderal, Thamrin. PRA mendedikasikan dirinya untuk rakyat Aceh yang demokratis dan berkeadilan sosial. PRA memiliki komitmen pada semua hal yang berkaitan dengan kebijakan publik, membuka ruang politik yang demokratis dan ekonomi kerakyatan. PRA ingin merubah pola relasi ekonomi dan politik menuju tatanan masyarakat yang lebih adil. PRA merupakan kelanjutan dari gerakan Front Perlawanan Demokratik Rakyat Aceh (FPDRA). Dalam Kongres ke-

			<p>2 yang dilaksanakan di Saree-Aceh Besar pada tanggal 24-27 Febuary 2006, yang dihadiri oleh organisasi mahasiswa progresif, organisasi perempuan progresif dan organisasi kaum miskin kota. Kongres FPDRA tersebut melahirkan Komite Persiapan-Partai Rakyat Aceh (KP-PRA). Perdamaian, Ekonomi Kerakyatan dan Keadilan Politik menjadi prinsip dasar PRA. Sebagaimana termaktub dalam 5 (lima) Komitmen Politik PRA dan 3 (tiga) Tuntutan Mendesak Rakyat Aceh.</p>
5		Partai Aceh	<p>Didirikan oleh mantan gerilyawan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Partai ini dipimpin para mantan panglima GAM seperti Muzakkir Manaf (Ketua) yang dulu merupakan Panglima (tinggi) GAM. Struktur kepengurusannya merupakan struktur organisasi teritorial GAM di masa lalu, hingga ke kecamatan-kecamatan dan ke kampung-kampung. Partai Ceh dibentuk 7 Juli 2007. Basis pendukungnya sangat luas hingga ke pedalaman. Dalam Pemilihan Gubernur 2006, kader yang didukung mereka memenangi pemilihan.</p>
6		Partai Bersatu Atjeh	<p>Didirikan Ahmad Farhan Hamid, anggota DPR-RI dari Partai Amanat Nasional (PAN). PBA menganut pluralisme, dan keterbukaan.</p>

Sumber : <http://kanalpemilu.net/?q=node/116>

Dari enam partai diatas, ada dua partai yang dapat dikategorikan sebagai partai yang didirikan oleh mantan gerilyawan Gerakan Aceh Merdeka atau yang dulunya menginginkan referendum Aceh. Kedua partai itu adalah Partai Aceh dan

Partai SIRA. Basis kedua partai ini sangat luas hingga kepedalaman. Hasilnya pada pemilihan Gubernur Aceh 2006 pasangan calon gubernur dan wakil gubernur yang mereka dukung, Irwandi Yusuf dan Muhammad Nazar, berhasil memenangkan pemilihan¹⁰¹. Patut diketahui Irwandi Yusuf adalah mantan GAM dengan posisi sebagai Staf Khusus Komando Pusat Tentara GAM selama 1998-2001¹⁰². Terpilihnya Irwandi Yusuf sebagai Gubernur Aceh menjadi bukti bahwa MoU antara Pemerintah RI dan GAM telah menunjukkan janji perdamaian diantara kedua belah pihak dan ini menjadi indikator keberhasilan UU Pemerintahan Aceh yang dibuat berdasarkan semangat perdamaian.

Selain Irwandi Yusuf juga ada sejumlah tokoh GAM yang menjadi bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota seperti Munawarliza Zain/Islamuddin ST (Walikota dan Wakil Walikota Sabang), Ilyas Hamid (Bupati Aceh Utara), Mirza (Bupati Pidie), Ramli MS (Bupati Aceh Barat) dan Tengku Suhaidi Yahya (Wakil walikota Lhokseumawe)¹⁰³. Dengan adanya tokoh-tokoh GAM yang menjadi bupati dan walikota ini membuktikan bahwa pelaksanaan partai lokal sebagai kendaraan politik di Aceh sudah berjalan dengan cukup baik seperti yang ada di dalam UU Pemerintahan Aceh.

Selain itu terkait dengan pelaksanaan Syariah Islam di Aceh, UU Pemerintahan Aceh tetap memberikan kekhususan itu seperti yang tertulis di dalam pasal 16 ayat 2 yaitu :

Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi: (a) penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama; (b) penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam; (c) penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam; (d) peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan

¹⁰¹ http://id.wikipedia.org/wiki/Irwandi_Yusuf, diakses pada 31 Desember 2010

¹⁰² http://acehpedia.org/Irwandi_Yusuf, diakses pada 31 Desember 2010

¹⁰³ <http://www.acehprov.go.id/>, diakses pada 31 Desember 2010

(e) penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundangundangan”.

Dimana dalam pelaksanaannya diatur dengan Qanun Aceh. Qanun adalah peraturan pelaksana untuk setiap pasal yang ada di UU Pemerintahan Aceh. Lebih jelasnya tertulis dalam pasal 1 butir 21 yang menyebutkan¹⁰⁴ :

Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh

Selain Qanun Aceh juga ada Qanun kabupaten/kota yaitu peraturan daerah kabupaten/kota untuk mengatur pelaksanaan pemerintahan yang diamanatkan oleh UU Pemerintahan Aceh. Seperti yang tertulis pada pasal 1 butir 22 yang menyebutkan¹⁰⁵ :

Qanun kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh

Kekhususan lain di Aceh adalah dalam bidang pelaksanaan dan penegakkan hukum syariat islam. Di Aceh dikenal dengan adanya Mahkamah Syar'iyah Aceh dan Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota. Sesuai dengan pasal 1 butir 15 UU Pemerintahan Aceh yang menyebutkan :

Mahkamah Syar'iyah Aceh dan Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota adalah pengadilan selaku pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan agama yang merupakan bagian dari sistem peradilan nasional

Mahkamah Syar'iyah ini merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh. Seperti yang tertulis dalam pasal 128 ayat 2 UU Pemerintahan Aceh yang menyebutkan :

Mahkamah Syar'iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh

¹⁰⁴ Republik Indonesia, Undang Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

¹⁰⁵ *Ibid*

Jadi setiap orang islam yang tinggal ataupun berada di Aceh jika melakukan pelanggaran terhadap syari'at akan diadili oleh Mahkamah Syar'iyah.

Sejak diberlakukannya UU Pemerintahan Aceh ini praktis konflik antara pemerintah RI dan GAM yang telah berlangsung puluhan tahun akhirnya dapat berakhir dengan damai. Tentunya pelaksanaan perdamaian ini tidak terlepas dari adanya kompromi politik antara pemerintah RI dan GAM ketika mengadakan perundingan di Helsinki. Hingga sampai saat ini, sudah 5 tahun sejak perundingan dan pelaksanaan UU Pemerintahan Aceh, perdamaian masih tetap terjaga di Aceh. Seperti yang disampaikan oleh Gubernur Aceh Irwandi Yusuf ketika memperingati lima tahun berlangsungnya perjanjian damai antara pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Masjid Raya Baiturrahman Banda Aceh¹⁰⁶ :

“Masyarakat Aceh patut bersyukur atas perdamaian Aceh dan tidak larut dalam masa lalu serta tidak ada lagi upaya-upaya menciptakan konflik baru di Aceh. Jangan lagi menambah jumlah anak yatim di Aceh, sudah cukup kita berperang, sudah cukup kita menumpahkan darah”.

Dengan adanya komitmen dari Gubernur dan masyarakat tentunya perdamaian di Aceh hingga saat ini adalah suatu kenyataan yang mungkin terjadi jika ada dialog dan kompromi antara pihak-pihak yang berkonflik.

4.2 Indigenism di Brazil

Rekognisi Papua secara konseptual mirip dengan *Indigenism* di Brazil. *Indigenism* merupakan seperangkat ide dan gagasan-gagasan ideal tentang tidak hanya inkorporasi orang Indian di Brazil ke dalam negara-bangsa Brazil tetapi juga mencakup bidang kehidupan yang lebih luas. Secara demografis, orang Indian di Brazil adalah minoritas yang hanya 0,2% dari total jumlah penduduk, mereka memiliki tempat penting dalam kesadaran nasional Brazil. Jumlah Indian Brazil itu hanya sekitar 236.000 hingga 300.000 dan terdiri dari 206 suku dengan

¹⁰⁶ <http://nasional.vivanews.com/news/read/171196-aceh-peringati-5-tahun-damai>, diakses pada 1 Januari 2011

270 bahasa yang berbeda.¹⁰⁷ Dari segi kenyataan demografi tersebut orang asli Papua mirip dengan Indian di Brazil. Dari sisi keragaman bahasan dan kebudayaanya, suku-suku Papua juga mirip. Ada sekitar 312 kelompok bahasa di Papua dengan penutur yang jumlahnya sebagian besar sangat kecil.

Di Brazil, kelompok minoritas Indian ini berhasil menempatkan dirinya dan merebut pengakuan sehingga menjadi bagian yang penting dari identitas nasional Brazil. Untuk kasus Papua, tuntutananya lebih daripada tempat yang penting dalam kesadaran nasional yang bersifat simbolik. Akan tetapi lebih dari itu, orang asli Papua juga menuntut posisi yang menentukan dalam kebijakan Papua hari ini dan masa depan.

Pendekatan pemerintah Brazil terhadap kelompok minoritas Indian lebih mengedepankan pendekatan tidak bersenjata. Pemerintah Brazil memberikan perlindungan kepada para penduduk asli dibawah sebuah lembaga yang bernama FUNAI The National Indian Foundation, agar lingkungan tempat mereka tinggal tetap terjaga dan tidak menyempit akibat perusakan hutan, penambangan liar dan lain sebagainya.

Meskipun jumlah penduduk indian di Brazil tidak banyak namun pemerintah Brazil tidak semena-mena terhadap kelompok minoritas, bahkan pemerintah berazil memberikan kebijakan asimetris untuk kelompok minoritas Indian agar mereka mendapatkan keuntungan dalam menjaga eksistensi mereka. Salah satu contohnya ketika pemerintah Brazil memerintahkan untuk memindahkan penduduk yang ada di reservasi Indian tapi bukan penduduk asli indian dari wilayah reservasi Indian *The Raposa Serra do Sol reservation*.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Ruth Maria F., *Linguas indigenas no Brasil, contemporano in indios no Brasil*, edited by Luis Donisete B. Grupioni, pp. 93-104 (Sao Paulo : Sccretaria Municipal de Cultura, 1992), hlm. 93) seperti yang dikutip oleh Ramos, *Indigenism : Ethnic Politics in Brasil* (Wisconsin : Wisconsin University Press, 1998)

¹⁰⁸ Brazil Clears Indian Reservation, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8030223.stm>, diakses pada tanggal 26 November 2010

4.3 Referendum Quebec di Canada

Quebec merupakan salah satu wilayah yang ada di Canada. Wilayah ini memiliki karakteristik yang berbeda dari segi budaya, agama dan bahasa. Mayoritas penduduk di Provinsi Quebec adalah keturunan Perancis dan berbahasa Perancis, sedangkan di bagian lain di Canada penduduk yang berbahasa Inggris adalah mayoritas. Ini menyebabkan warga Quebec menjadi minoritas di Canada.

Keinginan kuat Quebec untuk memisahkan diri dari Canada didasari atas adanya diskriminasi dan keinginan hidup mandiri dengan budaya mereka masing-masing. Claude Bélanger dalam "Three pillars of Survival" menguraikan bahwa isu kemerdekaan yang disuarakan di Quebec adalah *faith* (keimanan), *language* (bahasa) dan *Institutions* (institusi) ("Notre foi, notre langue, nos institutions/ our faith, our language, our institution"). Intinya, mereka ingin mempertahankan kepercayaan mereka (Roman Catholic), mempertahankan bahasa Perancis sebagai bahasa agama mereka (the guardian of faith), serta penguasaan institusi-institusi sebagai penjamin terhadap eksistensi kedua pilar lainnya, *faith* dan *language*. Mereka berkeyakinan bahwa selama masyarakatnya masih berpegang teguh pada pilar-pilar tersebut, maka mereka akan tetap eksis sebagai bangsa yang memiliki keunikan dari warga Amerika Utara lainnya.

Selama perjalanan untuk mendapatkan kemerdekaan itu, sekelompok separatis yang disebut Party Quebec mengkampanyekan referendum untuk memisahkan diri dari Canada. Menanggapi fenomena ini, pemerintah Canada dengan melibatkan para politikus untuk memediasi dan mencari solusi terbaik terhadap permasalahan tersebut. Jean Lesage, salah seorang tokoh dari Partai Liberal yang menggantikan pemerintahan lama Maurice Duplessis adalah pahlawan dalam sejarah revolusi ini. Dengan pendekatan yang tenang, simpatik serta semangat perubahan yang tinggi, akhirnya mampu meredam deras arus tuntutan kemerdekaan di Quebec. Salah satu pendekatan yang dilakukan pemerintah Canada adalah dengan melakukan pemungutan suara dari seluruh rakyat Canada untuk menentukan apakah rakyat di provinsi Quebec menginginkan untuk memisahkan diri dari Canada, atau tetap menjadi bagian dari negeri Canada.

Hasil pemungutan suara menunjukkan bahwa 55% dari rakyat di Quebec tetap menginginkan untuk tetap menjadi bagian dari Canada, hanya 45% yang menginginkan untuk memisahkan diri dari Canada.

Dengan hasil tersebut maka Quebec tidak jadi memisahkan diri dari Canada, malahan periode ini menjadi awal dari periode perubahan besar-besaran di Quebec yang dikenal dengan "The Quiet Revolution" (Bélanger, 1999). Ada beberapa rahasia keberhasilan pemerintahan baru Lesage dalam merevolusi Quebec. Pertama, apa yang mereka lakukan adalah menunjukkan semangat dan tekad serta keseriusan pemerintahannya untuk merubah Quebec. Kedua, membangun semangat kebersamaan kepada seluruh warga Quebec. Dalam hal ini, pemerintah baru Quebec mengkampanyekan kembali langkah-langkah dan agenda perubahan yang akan dilakukan. Dengan cara ini, rakyat merasa dihargai oleh pemimpinnya yang telah mereka pilih. Hasilnya, semua lapisan masyarakat Quebec ikut berpartisipasi menyukseskan program-program pemerintah, karena mereka tahu bahwa semua itu adalah untuk kepentingan mereka dan generasi baru Quebec. Lebih jauh, René Durocher dalam artikelnya "The Quiet Revolution" menyebutkan bahwa dengan semangat *It's time for a change* dalam waktu dua tahun pemerintahan baru Lesage mampu merancang fondasi (platform) revolusi yang sangat kuat di Quebec. Langkah ketiga yang dilakukan pemerintah adalah mendata dan menganalisa segala persoalan di Quebec. Kemudian, semua perencanaan itu dikaji dan didiskusikan secara mendalam dengan para pakar lokal Quebec. Pemerintah mendata dan memanggil semua pakar dalam berbagai bidang, dimanapun mereka berada untuk pulang membangun Quebec. Konsekuensinya, dalam waktu dua tahun pertama pemerintah baru ini telah mampu melakukan beberapa gebrakan awal (fundamental), di antaranya mereformasi sistem pengelolaan keuangan daerah, membatasi pengeluaran dana pemilu, mereformasi sistem pemilu yang lebih representatif agar dapat mengakomodir seluruh suara masyarakat, termasuk menurunkan batas usia pemilih dari 21 menjadi 18 tahun. Ternyata, semua itu bukanlah sebatas retorika dan agenda pemerintah baru Lesage, dalam masa dua tahun pemerintah ini mampu mendongkrak pertumbuhan pendapatan daerah dari 745 juta dolar menjadi 2.2 milyar dolar. Singkatnya, dalam masa enam tahun propinsi Quebec mampu disulap menjadi salah satu

Universitas Indonesia

propinsi yang sangat diperhitungkan di antara propinsi-propinsi lain di Canada. Memang hubungan antara pemerintah daerah Quebec dan pemerintah federal Canada selama periode "the Quiet revolution" tidak begitu harmonis. Hal tersebut karena pemerintahan baru Lesage terkadang sedikit batat alias tidak selalu sependapat dengan pemerintah pusatnya. Namun menariknya, hal ini dapat dimaklumi oleh pemerintah Canada, karena ketika provinsi sedang sangat serius membangun daerah mereka sendiri. Maka pemerintah provinsilah yang tahu persis bagaimana keinginan mereka untuk menjalani hidupnya.¹⁰⁹

Sifat permissive pemerintah induk ini ternyata juga membawa dampak positif dalam hal ini. Pemerintah daerah menjadi lebih bersemangat dan kreatif dalam memikirkan dan mengembangkan program-program daerahnya. Dengan kata lain, kelonggaran yang didapat itu tidak disia-siakan, tetapi diisi dengan tekad dan semangat perubahan dalam berbagai aspek kehidupan yang sesuai dengan kultur masyarakatnya. Dari ilustrasi di atas dapat disimpulkan bahwa, Semangat, Sepakat, Serius, Skill dan Saling menghormati (5S) merupakan satu rangkaian faktor penggerak (generating factors) yang sangat diperlukan dalam sebuah proses perubahan.

4.4 Otonomi Khusus di Bouganville PNG

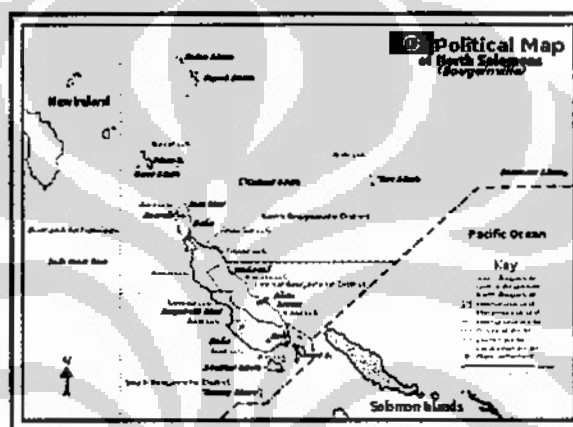
Jumlah penduduk PNG diperkirakan berjumlah sekitar 3,9 juta jiwa yang terdiri atas ratusan suku primitif. Elitenya memperoleh pendidikan Australia-Anglosakson. Sejak merdeka PNG mempraktikkan sistem politik demokrasi parlementer ala Westminster, tetapi dengan diadaptasikan dengan budaya setempat¹¹⁰. Tentara dan polisi tunduk pada sipil. Sistem kepartaiannya meniru Australia-Anglosakson, dengan adanya partai oposisi yang dapat mengganti partai berkuasa. Ada kalanya terbentuk pula kabinet koalisi. Partai-partai politik PNG berkembang diantara tokoh-tokoh perorangan dan suku-suku, dan tidak berdasarkan ideologi tertentu.

¹⁰⁹ Antara Quebec Dan Aceh <http://www.library.ar-raniry.ac.id/mysimpusnet/?pilih=news&mod=y&aksi=lihat&id=23>, diakses pada tanggal 26 November 2010

¹¹⁰ <http://www.gatra.com>, diakses pada 2 Januari 2010

Sistem pendidikannya cukup maju. Di ibu kota Port Moresby ada sebuah universitas dengan berbagai fakultas tapi sayangnya kemajuan ini belum bisa dinikmati oleh mayoritas rakyat PNG yang berada dikalangan menengah ke bawah. Perekonomiannya juga cukup maju, dengan tembaga, emas, kopi, kopra dan berbagai hasil hutan lainnya yang dihasilkan. Tetapi primadona penghasilannya ialah tembaga, yang terutama dihasilkan di kepulauan Bougainville, Papua Nugini.

Gambar 4.1 Pulau Bougainville



Bila dilihat dari segi sejarah, separatisme Bougainville bermula pada bulan November 1988 dan mulai mengarah pada kekerasan fisik pada awal tahun 1989. Hal ini disebabkan karena kerusakan lingkungan yang terjadi akibat perusahaan *Bougainville Copper Limited* (BCL), sehingga Francis Ona yang memiliki latar belakang sebagai pemilik tanah di daerah penambangan Panguna, mantan surveyor di perusahaan tersebut dan cukup terpelajar dikalangannya, mulai menyadari kerugian yang dialaminya. Akhirnya Ona menuntut ganti rugi sebesar 10 milyar Kina dan bila tuntutan ini tidak diakomodasi maka para pemberontak lebih memilih memisahkan diri dari PNG.

Realitanya perjuangan para pemberontak ini benar-benar tidak mendapatkan perhatian baik oleh pihak BCL maupun PNG, sehingga tindak kekerasan pun tidak dapat dihindari, yang akhirnya malah menimbulkan permasalahan baru yaitu kerusuhan etnis karena yang menjadi korbannya justru para pekerja tambang bukan para pemilik perusahaan. Pihak kepolisian pun menjadi ikut ambil bagian untuk menyelesaikan masalah ini, karena keberadaan

Ona yang merupakan inisiator justru malah dilindungi oleh para simpatisannya, selain itu mereka juga memiliki keberanian untuk melakukan sabotase terhadap fasilitas pemerintah dan menyerang beberapa posisi militer.

Begitu banyak kerugian yang dialami oleh pemerintah diperkirakan sekitar jutaan dolar Australia yang meliputi fasilitas serta perlengkapan milik pemerintah di wilayah bougainville, pendudukan pos polisi dan perampasan senjata dan banyak korban jiwa, data ini dilaporkan beberapa surat kabar setempat dan belum ada keterangan resmi dari pemerintah¹¹¹.

Ketidakefektifan penyelesaian secara militer membuat masalah ini semakin berlarut-larut sampai tahun 1991, bahkan dalam surat yang dibuat Ona kepada para politisi PNG menyatakan bahwa Bougainville merupakan Republik yang terpisah dari PNG dan menamakan kelompoknya Bougainville Revolutionary Army (BRA). Demi keamanan bersama maka pemerintah menutup pertambangan untuk sementara waktu.

Sebenarnya di tahun 1975 dan 1984, separatisme bougainville sudah ada meskipun tidak memiliki hubungan dengan gerakan yang dipimpin Ona. Namun, motif keduanya sama yaitu masalah kepentingan ekonomi¹¹². Lebih spesifiknya adalah kepentingan ekonomi pemerintah yang sangat besar ternyata mengabaikan kepentingan masyarakat setempat, karena pada dasarnya provinsi ini kaya akan bahan tambang. Namun, penduduk Bougainville sendiri yang memiliki tanah hanya menerima uang sewa, sedikit sekali yang direkrut sebagai tenaga kerja. Para tenaga ahli didatangkan dari Australia dan buruh tambangnya mayoritas dari Australia juga dan Provinsi New Britain Timur. Keuntungan terbesarnya tentu saja dimiliki oleh perusahaan BCL selaku pengeksploitasi yang pusatnya berada di Australia. Dari segi presentase keuntungan pemerintah, didapatkan data sebesar 45% yang merupakan jumlah ekspor dari PNG dan 20% merupakan hasil devisanya.

Australia berencana membantu mengatasi keadaan di Bougainville karena tidak mau melepaskan aspek strategis yang didapatnya dari wilayah ini, melalui

¹¹¹ Zulkifli, Hamid, Sistem Politik Pasifik Selatan (Jakarta: PT Dunia Pustaka Jaya, 1996)

¹¹² Yudhiarto, Adityabrata, Dari Bentuk Dominion ke Republik: Keterlibatan Militer dalam Kancuh Politik di Fiji Tahun 1987(Jakarta: Skripsi Fisip UI, 1992)

pengiriman bantuan keuangan dan obat-obatan saat berbagai teror dilancarkan oleh BRA terjadi dan beberapa helikopter untuk mengevakuasi tentara PNG dan warga negara Australia yang terluka. Meskipun menolak terlibat secara langsung, namun Menteri Luar Negeri Australia, Gareth Evans, menyatakan bahwa akan membantu bila ada permohonan dari negara-negara sahabat dalam artian negara-negara yang menjadi korban eksploitasi¹¹³.

Pada tahun 1990, pemerintah PNG yang telah berganti kepemimpinan di bawah PM Julius Chan yang kemudian menempuh cara lain menghadapi pemberontakan Bougainville yaitu memblokir penyediaan pelayanan dan transportasi terhadap Bougainville setelah menarik mundur seluruh militer PNG dan mengevakuasi para karyawan dan buruh Bougainville. Meskipun efektif namun cara ini menunjukkan betapa tidak bijaknya pemerintahan dari PNG sendiri karena sebagai dampaknya 10.000 penduduk Bougainville meninggal dunia akibat bahaya kelaparan dan munculnya berbagai wabah penyakit yang tidak bisa dihindari. Terlebih setelah pemerintahan ini juga mendatangkan bantuan 70 tentara bayaran dari Afrika Selatan, melalui perusahaan Inggris Sandline International dengan biaya 36 juta dolar AS. Secara resmi, tentara bayaran ini dinamakan "penasihat militer". Namun tugas sebenarnya ialah menghancurkan tentara separatis di Bougainville. Untuk itu, tentara bayaran itu akan diperkuat pula dengan persenjataan lengkap, termasuk helikopter, dan roket. Pemerintahan melakukan ini semua karena salah satu sumber pendapatan ekonomi mereka adalah didapat dari pertambangan mineral seperti tembaga yang dihasilkan di Bougainville¹¹⁴.

Konflik ini tidak hanya membara di parlemen, tetapi menjalar juga ke luar parlemen. Semula PM Julius Chan tidak mau tunduk pada tuntutan tentara dan rakyat banyak. Dia mengandalkan pada dukungan polisi dan parlemen. Namun Bougainville di bawah pimpinan pemimpinnya, Francis Ona, memilih bertahan dari Jenderal Jerry Singirok, Pemimpin Tentara PNG. Ia menuntut PM Julius Chan mundur karena kebijakan yang dibuatnya. Sebaliknya PM justru malah

¹¹³ Albinski, Henry S. Et al, *The South Pasific: Political, Economic, and Military Trends* (Washington: Brassey's Inc. for the Institute for Foreign Policy Analysis, Special Report, 1989)

¹¹⁴ <http://www.gatra.com>, diakses pada 2 Januari 2011

memecat Jenderal Singirok. Tetapi akhirnya dia bersama dengan beberapa menteri lainnya, mengundurkan diri. Kabinet telah menunjuk sebagai pejabat PM, John Giheno, salah seorang menteri lain. Pejabat PM baru ini menyatakan keyakinannya, bahwa tentara PNG akan tetap setia pada konstitusi PNG, yaitu mengakui supremasinya pemerintahan sipil yang baru ini. Dengan begini diharapkan, bahwa watak *civil society* dari PNG dapat dipertahankan terus, dipelihara dan dibina sebaik-baiknya.

Kepedulian Ona akhirnya tidak sia-sia dan membuahkan inisiatif penyelesaian secara damai dengan pihak pemerintah. Perdamaian itu berwujud pada di tandatanganinya *Lincoln Agreement on peace, security and development on Bougainville* pada 23 Januari 1998, di Lincoln University, Christchurch, New Zealand dan *Implementing The Bougainville Peace Agreement* antara Bougainville-PNG di Arawa, pada 31 Agustus 2001¹¹⁵. Hasil dari perjanjian tersebut adalah diberikannya otonomi khusus kepada bougainville untuk mengatur pemerintahannya sendiri dan pendirian partai lokal yang berdasar pada *The Constitution of the Autonomous Region of Bougainville 2004*. Dengan adanya UU tersebut berdirilah sejumlah partai lokal di Bougainville seperti *Bougainville Independence Movement (BIM)*, pimpinan Jamies Tanis didukung oleh Francis Ona (Pemimpin pejuang kemerdekaan), *Bougainville Labour Party (BLP)* pimpinan Thomas Tamusio, *New Bougainville Party (NBP)* pimpinan Ezekiel Masatt, dan satu lagi partai *Bougainville People's Congress*, yang berdiri sejak tahun 1987.

Arawa Agreement yang terdiri dari 16 pasal, mengatur secara rinci, mulai dari poin-poin pengecualian sampai kepada peralihan pemerintahan sipil masa transisi dalam jajaran lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dari pemerintah PNG kepada pemerintah Bougainville, bendera, lambang dan lagu kebangsaan, pembangunan infrastruktur, rekonsiliasi, penyerahan tugas Polisi dari Polisi PNG kepada Polisi Pemerintahan baru Bougainville, ketertiban dan keamanan diemban oleh pasukan gabungan (militer Bougainville dan PNG) di bawah pengawasan

¹¹⁵ <http://www.acehforum.or.id/showthread.php?11252-Tentang-Partai-Lokal&p=139433>, diakses pada 2 Januari 2011

suatu komite yang dibentuk oleh PBB, mendirikan Partai lokal yang bebas menentukan asas dan tujuan partai. Itu sebabnya partai *Bougainville Independence Movement* (BIM) berani mencantumkan Bougainville merdeka sebagai tujuan partainya. MoU ini bersifat mengikat dan siap pakai, kecuali hal yang prinsip, seperti Pemerintah PNG harus mengadakan amandemen terhadap Konstitusi-nya untuk melegitimasi pelaksanaan referendum di Bougainville yang diselenggarakan secepat-cepatnya 10 tahun dan selambat-lambatnya 15 tahun setelah Arawa Agreement tahun 2001, untuk menentukan status Bougainville, merdeka atau Otonomi khusus. Jadi, tidak perlu lagi ditafsir dan dijabarkan dalam bentuk Undang-undang atau Peraturan Pemerintah PNG. Persiapan ke arah kemerdekaan baru Bougainville terus dilakukan dengan membentuk tim ahli untuk menyusun draft Konstitusi baru Bougainville. Lembaga negara, seperti Presiden dipertahankan. Pada tahun 2005, diselenggarakan Pemilu untuk memilih Presiden Bougainville, dimana Joseph Kabui ketua partai BPC terpilih sebagai Presiden Bougainville.

BAB 5

EVALUASI PELAKSANAAN OTONOMI KHUSUS PAPUA DAN POTENSI ANCAMAN TERHADAP INTEGRASI NASIONAL

Pada bab ini akan dianalisa fakta-fakta yang ada di Papua selama pelaksanaan kebijakan UU Otonomi Khusus. Ada dua sub bab yang akan di analisa yaitu pelaksanaan otonomi khusus dan potensi ancaman di papua terkait pelaksanaan Otonomi Khusus..

5.1 Analisa Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus

Dari sejarah awal dikeluarkannya UU Otonomi Khusus, dengan jelas dapat terlihat bahwa kebijakan tersebut merupakan hasil kompromi politik yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan masyarakat Papua yang diwakili oleh Tim 100. Pernyataan Tim 100 yang menginginkan referendum untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diterima oleh konstitusi dan juga oleh Presiden Republik Indonesia kala itu Presiden Habibie. Oleh karena itu sebagai usaha dari pemerintah Indonesia untuk menjaga keutuhan bangsa dan negara maka dikeluarkanlah UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua. UU tersebut memberikan kewenangan khusus bagi masyarakat Papua untuk mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri. Hal ini tertulis pada pasal 1 butir b UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua yang menyebutkan¹¹⁶:

Otonomi Khusus adalah 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 Papua

Penerbitan UU Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua ini memiliki kesamaan dengan sejarah penerbitan UU Pemerintahan Aceh untuk Daerah

¹¹⁶ Republik Indonesia, Undang Undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Istimewa Aceh dan Otonomi Khusus untuk wilayah Bougainville di Papua New Guinea. Kedua daerah tersebut mendapatkan hak untuk mengatur pemerintahan sendiri di daerahnya atas dasar kompromi politik antara pemerintah pusat dengan para pemberontak dalam hal ini Gerakan Aceh Merdeka di Aceh dan Bougainville Liberation Army (BLA) di Papua New Guinea. Sehingga menghasilkan UU Pemerintahan Aceh dan *The Constitution of the Autonomous Region of Bougainville 2004*. Hingga akhirnya konflik yang berkepanjangan itu dapat berakhir dengan damai.

Akan tetapi ada perbedaan yang mendasar antara Papua dengan Aceh. Ketika Aceh diberikan wewenang untuk melaksanakan pemerintahannya sendiri dengan kekhususan yang diberikan oleh UU, perdamaian pun terwujud. Sedangkan di Papua, ketika UU Otonomi Khusus bagi Papua diterbitkan dan sudah dilaksanakan selama 9 tahun ini, muncul penolakan dari masyarakat Papua terhadap produk hukum pemerintah pusat tersebut. Penolakan ini ditandai dengan diadakannya Musyawarah Besar masyarakat asli Papua pada 9-10 Juni 2010, yang inti dari hasil musyawarah itu adalah menolak dan mengembalikan UU Otonomi Khusus kepada pemerintah pusat karena dianggap tidak berhasil mensejahterakan masyarakat Papua, serta menuntut diadakannya referendum menuju kemerdekaan politik.

Penolakan itu merupakan hasil evaluasi dari masyarakat Papua yang merasa bahwa Otonomi Khusus sampai dengan saat ini tidak berjalan dengan baik. Jika dilihat dari segi pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus itu sendiri, sebagai wilayah khusus, Papua memiliki lembaga perwakilan kultural yang disebut Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagaimana disebutkan dalam UU Otonomi Khusus pasal 1 huruf g yang menyebutkan :

MRP, adalah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini

Universitas Indonesia

Jadi secara ideal MRP merupakan lembaga kultural yang dalam kesehariannya memperjuangkan perlindungan hak-hak orang asli Papua. Akan tetapi pada kenyataannya MRP memiliki dilema ketika harus memperjuangkan kepentingan masyarakat Papua. Hal ini dikarenakan setiap keluhan yang datang dari masyarakat Papua lebih banyak unsur politiknya sehingga ini menimbulkan dilema bagi MRP sendiri. Jika tuntutan politik itu diperjuangkan maka pemerintah pusat akan menganggap MRP mendukung referendum Papua¹¹⁷ dan melanggar UU Otonomi Khusus tentang kewajiban MRP di pasal 23 ayat (1) butir a yang menyebutkan :

MRP mempunyai kewajiban mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua

Tentunya stigma seperti itu dapat menyulitkan kinerja MRP untuk memperjuangkan hak-hak kultural masyarakat Papua. Sehingga hal ini lah yang menyebabkan Surat Keputusan No 14 Tahun 2009 tentang Penetapan Orang Asli Papua sebagai Syarat Khusus Dalam Penentuan Bakal Calon Bupati/Wakil Bupati dan Bakal Calon Walikota/ Wakil Walikota Di Tanah Papua, tidak dapat diberlakukan. Padahal jika dibandingkan dengan di Brazil, hak-hak masyarakat indian sangat dihargai dan dilindungi oleh pemerintah Brazil dengan memberikan kebijakan asimetri untuk orang-orang Indian di sana.

Terkait dengan penolakan SK tersebut oleh pemerintah pusat, ada beberapa alasan yang melaterebelakangi hal itu. Pertama karena memang SK tersebut tidak sesuai dengan proses pembuatan produk hukum di Papua. Kedua , pemerintah khawatir jika SK tersebut akhirnya meminggirkan masyarakat bukan asli Papua, Ketiga, ada kekhawatiran dari pemerintah pusat bahwa SK itu akan dimanfaatkan oleh kelompok separatis untuk mendapatkan jabatan publik.

Pada dasarnya kekhawatiran pemerintah pusat akan gerakan separatis ini tidak terlepas dari sejarah konflik antara Pemerintah pusat dan kelompok

¹¹⁷ Hasil wawancara dengan Dr. Adriana Elisabeth, pada 29 Desember 2010

separatis. Jika melihat resolusi konflik di Aceh antara Pemerintah pusat dan GAM, maka disana terjadi suatu komunikasi konstruktif yang mengikutsertakan pihak-pihak yang sedang berkonflik. Sedangkan di Papua, ketika UU Otonomi Khusus ini dibuat, tidak ada dialog antara pemerintah pusat dan kelompok separatis. Tentunya hal ini memberikan gambaran bahwa konflik pemerintah pusat dan separatis di Papua belum ada solusinya. Hal ini merupakan salah satu penghambat pelaksanaan UU Otonomi Khusus.

Selain itu terhambatnya pelaksanaan UU Otonomi Khusus juga di karenakan hubungan antar DPRP, Pemerintah Provinsi dan MRP yang tidak berjalan dengan efektif¹¹⁸. Jika antar lembaga pemerintah ini tidak harmonis maka dapat dipastikan produk-produk hukum dari lembaga-lembaga yang saling terkait tersebut tidak akan berjalan dengan baik pula. Oleh karena itu lah beberapa produk turunan dari UU Otonomi Khusus seperti perdasus dan perdasi masih tersendat penyelesaiannya. Padahal di dalam UU Otonomi Khusus pembuatan perdasus dan perdasi harus di rencang dan disetujui oleh ketiga lembaga pemerintahan tersebut yaitu MRP, DPRP dan Pemerintah Provinsi dalam hal ini Gubernur. Seperti pada pasal 8 ayat (1) butir f tentang hak DPRP yang menyebutkan :

DPRP mempunyai hak mengajukan Rancangan Perdasus dan Perdasi

Kemudian didalam pasal 20 ayat (1) butir c tentang tugas dan wewenang MRP yang menyebutkan :

MRP mempunyai tugas dan wewenang memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur

Lalu pada pasal 14 huruf h dan i tentang badan eksekutif, menyebutkan:

¹¹⁸ *Ibid*

Gubernur mempunyai kewajiban mengajukan Rancangan Perdasus, dan menetapkannya sebagai Perdasus bersama-sama dengan DPRP setelah mendapatkan pertimbangan dan persetujuan MRP

Kemudian pada pasal 14 huruf i menyebutkan

mengajukan Rancangan Perdasus dan menetapkannya sebagai Perdasus bersama-sama dengan DPRP

Dari pasal-pasal tersebut dapat terlihat keterikatan diantara lembaga-lembaga pemerintahan di Papua, jika hubungan antar lembaga tersebut tidak harmonis tentu produk-produk hukum dari UU Otonomi Khusus tidak dapat berjalan dengan baik juga.

Selain permasalahan diatas, kondisi kesejahteraan masyarakat Papua yang cenderung tidak meningkat juga menjadi alasan penolakan UU Otonomi Khusus. Seperti yang disampaikan oleh Natalis Pigay, seorang pengamat sosial putra Papua¹¹⁹:

Berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) BPS 2010 menunjukkan Propinsi Papua merupakan propinsi termiskin di Indonesia yakni 34,88%. Padahal saat ini Papua adalah Propinsi dengan kewenangan Otonomi Khusus dengan dana pembangunan perkapita tertinggi di Indonesia. Total dana Otonomi Khusus 2002-2009 sebesar 9,353 Triliun dan Infrastruktur 2007-2009 dengan dana 2,5 Triliun

Kondisi ini sangat memperlihatkan, masyarakat Papua yang sangat kaya akan sumber daya alamnya malah menjadi penduduk paling miskin di Indonesia. Padahal di dalam UU Otonomi Khusus pasal 34 ayat (3) huruf b menyebutkan¹²⁰ :

Bagi hasil sumber daya alam: 1) Kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen); 2) Perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen); 3) Pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen); 4)

¹¹⁹ Hasil wawancara Natalis Pigay, S.Ip, pada 3 Januari 2011

¹²⁰ Republik Indonesia, Undang Undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen); dan 5) Pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen)

Bagi hasil yang besar itu seharusnya sudah memberikan banyak keuntungan dan kesejahteraan bagi masyarakat Papua. Apalagi ditambah dengan dana Otonomi Khusus, seperti tertulis dalam pasal 34 ayat (3) huruf e ¹²¹ :

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

Tentunya dengan dana sebesar itu, seharusnya masyarakat di Papua lebih sejahtera. Akan tetapi pada kenyataannya hampir setengah penduduk Papua yaitu 40,78% hidup dengan status rumah tangga miskin (RTM)¹²². Kondisi yang tidak sesuai dengan apa yang diamanatkan di UU Otonomi Khusus dengan kondisi riil kesejahteraan masyarakat Papua yang rendah menyebabkan ketidakpuasan yang berujung pada penolakan UU Otonomi Khusus dan tuntutan referendum. Di dalam teori nasionalisme, nasionalisme kultural dalam kata lain etnonasionalisme terdapat benih-benih disintegrasi yang dapat berkembang terus karena disebabkan oleh keadaan sosial-ekonomi yang masih terlilit kemiskinan sering kali menimbulkan sikap antipati dan ingin melepaskan diri dari suatu bangsa. Kemudian karena ketidakadilan sosial dalam bidang hukum, politik, ekonomi, religius, dan pendidikan sehingga menimbulkan sikap protes dan perlawanan sosial terhadap penguasa. Juga diskriminasi terhadap etnis menjadi penyebab munculnya etnonasionalisme yang mengarah kepada disintegrasi. Di Papua kondisi ini menjadi kenyataan, meskipun sudah ada UU Otonomi Khusus namun kondisi kesejahteraan disana masih sangat memprihatinkan dan ini dapat berpotensi menjadi gerakan etnonasionalisme yang mengarah kepada disintegrasi. Indikasi kearah disintegrasi sudah terlihat dengan adanya penolakan terhadap UU Otonomi Khusus melalui Musyawarah Besar Masyarakat Asli Papua yang juga menginginkan referendum.

¹²¹ *Ibid*

¹²² Hasil wawancara Natalis Pigay, S.Ip, pada 3 Januari 2011

Keinginan untuk memisahkan diri ini tentu menjadi hal yang tidak dapat diterima dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Idealnya untuk menjaga integrasi nasional, negara harus mampu untuk menyamakan persepsi dan perilaku diantara kelompok-kelompok di dalam masyarakat, yang dilakukan dengan komunikasi secara intensip dengan tetap mengakui adanya perbedaan. Seharusnya dengan adanya UU Otonomi Khusus di Papua ini, sebagai jawaban terhadap permasalahan di Papua, dapat meredam keinginan masyarakat Papua untuk memisahkan diri dari NKRI. Akan tetapi kenyataannya tidak demikian. Jika di telaah lebih jauh lagi, apa yang disebut komunikasi intensip dalam konsep integrasi nasional tidak berjalan dengan baik dalam permasalahan pemerintah pusat dan masyarakat Papua. Seperti yang disampaikan oleh Dr. Adriana Elisabeth bahwa belum adanya dialog dan komunikasi konstruktif yang terjadi antara pemerintah pusat dan masyarakat Papua¹²³. Sehingga hasilnya pun dalam pelaksanaannya tidak memberikan jawaban seperti yang diinginkan oleh masyarakat Papua. Secara kultural masyarakat Papua memiliki budaya dialog dalam sistem kebudayaannya, sehingga proses penyelesaian masalah dalam masyarakat adat selalu dilakukan dengan dialog. Hal ini tentunya harus dipahami oleh pemerintah pusat, meskipun masyarakat Papua ini menginginkan merdeka, aspirasi mereka harus di dengarkan , dan di dalam forum dialog itu harus dibahas merdeka seperti apa yang mereka inginkan, namun dengan tetap berpegangan pada kerangka NKRI.

5.2 Potensi Ancaman di Papua Terkait Pelaksanaan Otonomi Khusus

Dalam sub bab ini akan di jelaskan potensi ancaman yang ada terkait pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua yang dapat berujung pada disintegrasi nasional. Sub bab ini dibagi menjadi empat yaitu konflik internal masyarakat Papua, konflik antar pemerintah pusat dan daerah, konflik pemekaran wilayah di Papua dan dukungan masyarakat Internasional.

¹²³ *Ibid*

5.2.1 Konflik Internal Masyarakat Papua

Dengan adanya UU Otonomi Khusus di Papua terjadi sebuah perubahan dalam konteks isu kemerdekaan Papua. Di satu sisi terdapat masyarakat Papua yang pro dan kontra terhadap kebijakan tersebut. Menurut Direktur FOKER Papua, Septer Manufandu bahwa kehadiran Otsus saat ini justru menimbulkan begitu banyak konflik-konflik internal maupun external antara elit-elit politik dan banyak kepentingan yang bermain didalam penyelenggaraan Otsus itu sendiri. Bahkan ada kegagalan dalam pelaksanaannya.¹²⁴ Pernyataan tersebut membuktikan bahwa pada kenyataannya sejak dilaksanakannya Otonomi Khusus di Papua timbul konflik internal antara elit-elit politik di dalam masyarakat Papua. Konflik internal tersebut timbul karena adanya pro dan kontra terhadap pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua.

Adapun elit politik yang pro terhadap kebijakan Otonomi Khusus ini adalah Nicholas Jouwe (Mantan Pejuang OPM) dan Nicholaas Messet (Tokoh Masyarakat Papua), yang menganggap bahwa Otonomi Khusus Papua merupakan sebuah solusi tepat bagi masyarakat Papua untuk menjadi tuan di atas tanah mereka sendiri.

Bahkan Nicholas Messet Sendiri mengatakan “dalam pelaksanaan Otonomi Khusus tersebut selalu ada kepincangan, kejujuran tidak ada di negara ini, semua ini cuma bicara soal uang, bicara bagaimana cara pakai uang Otsus, belum dikeluarkan Perdasus dan Perdasi, jangan bilang dana tidak ada untuk membuat itu, harus ada pertanggung jawabannya, supaya jangan rakyat berteriak merdeka, kita merdeka dalam diri sendiri dulu baru merdeka yang besar. Otsus ini besar, ada hak-hak dasar yang harus dibuat dalam Perdasi dan Perdasus, Otsus ini lahir karena ada pertengkaran antara orang Papua dengan Republik, tapi cara menjalankan Otsus ini pincang. Saya lihat awalnya birokrat kurus, beberapa bulan

¹²⁴ Otsus di Papua Harus Dievaluasi, http://bintangpapua.com/index.php/components/com_comment/index.php?option=com_content&view=article&id=1609:otsus-di-papua-harus-dievaluasi-&catid=25:headline&Itemid=96, Diakses pada tanggal 18 November 2010

kemudian gemuk karena ada uang Otsus tapi rakyat yang menderita, gagal menurut saya no, kita yang mesti disalahkan”.¹²⁵

Pemikiran Nicholas Messet tentang adanya penyalahgunaan anggaran Otonomi Khusus memang ada benarnya, karena berdasarkan fakta-fakta yang ada, cukup banyak terjadi kasus korupsi dana Otonomi Khusus yang dilakukan oleh sejumlah oknum pejabat daerah dari kalangan orang asli Papua. Melihat kenyataan tersebut tentu saja timbul kekecewaan dari masyarakat Papua sendiri yang seharusnya memperoleh dana kesejahteraan yang sudah disediakan oleh pemerintah Pusat dan diberikan ke Papua, tetapi pada kenyataannya tidak mendapatkan apa-apa dari pembagian dana otsus tersebut.

Dengan adanya para birokrat pejabat daerah di Papua yang tidak memahami tugas dan kewajibannya ini mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus yang menurut Nicholas Messet merupakan solusi akhir bagi Papua untuk menjadikan bangsa Papua sejahtera dan bermartabat.

Akan tetapi kebijakan Otonomi Khusus ditanggapi secara berbeda oleh sejumlah kelompok yang kontra terhadap pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus di Papua. Bahkan kelompok kontra ini memandang pelaksanaan Otonomi Khusus telah gagal. Kelompok masyarakat yang kontra dengan kebijakan Otonomi Khusus di Papua seperti Dewan Adat Papua (DAP), Perwakilan Presidium Dewan Papua (PDP), perwakilan Suara Perempuan Papua (SPP), Front Pepera, Otoritas Nasional Papua Barat, Tokoh-tokoh adat yang sudah mulai pudar kepercayaannya terhadap DPRP, Asosiasi Mahasiswa Pegunungan Tengah Papua Indonesia (AMPTPI), Komite Independen Papua (KIP), Cendekiawan Papua, Koalisi Masyarakat Papua, dan perwakilan agama di Papua.

¹²⁵ Notulen Dialog Interaktif di Papua TV pada tanggal 28 Juli 2010 yang diselenggarakan oleh LSM Cendrawasih Centre Papua.

Kelompok kontra ini menuntut MRP untuk dibubarkan melalui serangkaian unjuk rasa seperti aksi unjuk rasa di Kantor MRP Kotaraja. Menurut mereka MRP tidak berguna lagi bagi rakyat Papua. MRP merupakan lembaga yang menjamin rakyat Papua dari penindasan, namun kenyataannya MRP tidak mampu mengangkat harga diri rakyat Papua.

Perbedaan kepentingan dan pendapat dari para elit politik dan kelompok-kelompok masyarakat ini menimbulkan perpecahan pandangan didalam masyarakat Papua. Kondisi ini jika dibiarkan tentu akan berpotensi pada konflik horizontal diantara masyarakat. Apalagi karakteristik masyarakat Papua terdiri dari berbagai suku-suku dan ditambah sejumlah masyarakat migran yang berasal dari berbagai daerah di Indonesia seperti Jawa, Makassar, Ambon dan lain sebagainya. Sehingga dengan semakin majemuk suatu masyarakat maka gesekan kepentingan yang ditimbulkan tentu akan semakin besar pula.

Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa Papua saat ini sedang menghadapi masa-masa transisi dari masa kegelapan menuju masa pencerahan dengan Otsus sebagai kendaraan yang akan mengantarkan masyarakat Papua untuk menjadi lebih sejahtera dan bermartabat.

5.2.2 Konflik Antar Pemerintah Pusat dan Daerah

Konflik pemerintah pusat dan daerah lebih di dominasi oleh permasalahan regulasi yang tidak sejalan antartara undang-undang yang dibuat oleh pemerintah pusat dan pelaksanaannya di daerah sehingga menimbulkan ketidakharmonisan antara pemerintah pusat dan daerah. Yang dimaksud sebagai pemerintah daerah provinsi Papua menurut pasal 5 UU No. 21 Tahun 2001 adalah Pemerintahan daerah provinsi Papua terdiri atas DPRD sebagai badan legislatif, Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif & MRP sebagai badan representasi kultural orang asli Papua.

Ketidakharmisan tersebut dapat terlihat dari kekecewaan MRP terhadap sikap pemerintah pusat yang tidak menanggapi keputusan dan rekomendasi dari

MRP. Seperti SK No. 14 Tahun 2004 2009 tentang “Penetapan Orang Asli Papua sebagai Syarat Khusus Dalam Penentuan Bakal Calon Bupati/Wakil Bupati dan Bakal Calon Walikota/ Wakil Walikota Di Tanah Papua. Muncul perbedaan pendapat antara pemerintah pusat dan MRP. Pemerintah pusat menganggap bahwa orang asli Papua adalah mama dan bapak orang Papua atau mereka yang diakui sebagai ras Melanesia sedangkan menurut MRP proteksi orang Papua adalah mama dan bapak orang asli Papua. Akibat pertentangan proteksi orang asli Papua sehingga sampai sekarang perdasus tidak pernah disahkan.

Selain itu juga ada kewenangan khusus orang asli Papua yang di atur dalam UU No 21 Tahun 2001 yang juga tidak diindahkan oleh pemerintah. Yaitu kewenangan khusus orang asli Papua di bidang kemanan, yakni penempatan pasukan keamanan. Seharusnya penempatan pasukan keamanan tunduk pada kewenangan Otonomi Khusus namun ternyata pada kenyataannya militer tidak tunduk pada UU Otonomi Khusus.

Begitu pula yang dialami oleh rekomendasi MRP terhadap keberadaan PT. Freeport Indonesia. Rekomendasi yang disusun bersama DPRP itu meminta supaya kontrak kerja PT. Freeport Indonesia ditinjau kembali dan menghentikan aktivitas penambangan sementara sambil menunggu kontrak karya yang baru dan yang terakhir meminta PT Freeport Mc Morgan di New Orleans melakukan dialog dengan tujuh suku yang hidup di seputar areal pertambangan PT Freeport. Rekomendasi tersebut tidak diterima oleh pemerintah pusat karena bertentangan dengan kepentingan ekonomi dan politik secara nasional.

Meskipun MRP mengeluarkan rekomendasi proteksi terhadap SDA di Papua, tetap saja rekomendasi itu tidak akan berjalan karena sampai saat ini belum ada deregulasi peraturan yang berhubungan dengan perijinan pengelolaan SDA sehingga pemberian ijinnya masih dikuasai oleh pemerintah pusat.

Selain itu pelaksanaan pemerintahan di Papua masih berpedoman dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, sehingga kekhususan di Papua belum nampak, meski telah dikeluarkan UU Otsus tersebut.

Universitas Indonesia

Apalagi pelaksanaannya juga tidak konsisten, karena tidak melaksanakan Undang-Undang Otonomi Khusus. Hal tersebut terlihat dari laporan pertanggungjawaban gubernur yang masih menggunakan LKPJ, bukan LPJ sesuai dengan UU Otsus No 21 Tahun 2001 pasal 18 point b.¹²⁶

Melihat kondisi tersebut ketidak harmonisan regulasi antara pemerintah pusat dan daerah timbul karena adanya ketidaksamaan dalam pemahaman dan persepsi tentang Otonomi Khusus. Sejak awal telah terbangun perbedaan persepsi dan kepentingan di kalangan pejabat pemerintah pusat dan pemerintah daerah, bahkan hingga ke masyarakat. Perasaan takut bahwa Otonomi khusus dapat dijadikan sebagai senjata bagi kelompok separatis untuk kekuatan politik. Ditambah lagi sikap pemerintah provinsi dan kabupaten yang menjadi sangat pragmatis dalam melaksanakan Otonomi Khusus. Bagi mereka yang terpenting adalah dana Otonomi Khusus tetap lancar dan kegiatan pemerintah secara umum dapat terus berjalan. Akibat perbedaan pemahaman inilah maka banyak sekali program-program dan konsep-konsep pembangunan tidak berjalannya baik.

Begitu juga yang terjadi dengan proses penyusunan peraturan pelaksanaan baik Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) maupun Peraturan Daerah Khusus (Perdatus) yang saat ini masih belum selesai proses penyusunannya karena tidak ada kesamaan persepsi diantara pembuat kebijakan pemerintah daerah di bawah Gubernur, DPRD maupun MRP. Selain itu adanya upaya intimidasi dari pemerintah pusat dalam proses pembuatan Perdasi dan Perdatus turut menghambat proses penyelesaian penyusunan perdatus dan perdasi. Seperti raperdatus yang dibuat oleh MRP dengan bantuan Universitas Cenderawasih dan Universitas Papua justru dituduh memuat agenda-agenda kaum separatis. Persepsi yang demikian penuh dengan kecurigaan dan ketakutan membuat pemerintah pusat juga lali dalam menyediakan Peraturan Pemerintah yang dibutuhkan oleh UU Otonomi Khusus. PP yang sudah dihasilkan seperti PP

¹²⁶ Pelaksanaan Otsus di Papua, <http://www.cenderawasihpos.com/detail.php?id=1335>, diakses 23 November 2010

54/2005 tentang MRP adalah hasil dari tekanan publik yang sangat kuat. Selain itu PP 77/2007 tentang simbol daerah bahkan menciptakan ketegangan antara MRP dengan pemerintah pusat.

Memang perbedaan persepsi dan kepentingan terutama dalam bidang ekonomi dan politik nasional menjadi faktor utama adanya konflik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Papua. Usaha untuk mensinergikan persepsi dan kepentingan ini sangat tergantung dari niat baik politik dari pemerintah pusat dan pembuat kebijakan untuk mengedepankan prinsip-prinsip negara multikultur yang menekankan perbedaan dalam kesederajatan sehingga menjadikan keduanya saling mendukung satu sama lain.

Akan tetapi jika pemerintah pusat dan pemerintah daerah terus membiarkan konflik ini terjadi maka efek yang akan ditimbulkan adalah pertentangan dari masyarakat Papua. Mulai dari elit politik di Papua hingga kelompok masyarakat di Papua yang sedari awal sudah menolak dilaksanakannya Otonomi Khusus di Papua. Pertentangan ini akan semakin meluas akibat provokasi dari kelompok-kelompok separatis dan kelompok masyarakat yang menolak Otonomi Khusus. Hal ini sudah terlihat dan sudah cukup mengancam integrasi nasional karena kelompok ini sudah melakukan propaganda penolakan Otonomi Khusus dan referendum kemerdekaan Papua.

5.2.3 Konflik Pemekaran Wilayah di Papua

Pemekaran wilayah di Papua pada awalnya terjadi karena adanya perbedaan kesejahteraan antara Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat dengan elemen masyarakat yang menginginkan pemekaran provinsi.¹²⁷ Atas dasar itu lah maka sejumlah kelompok masyarakat kemudian mengusulkan untuk dilakukan pemekaran wilayah di Papua yaitu Provinsi Papua Barat Daya (PBD), juga Provinsi Papua Selatan, dan Provinsi Papua Tengah yang juga sudah

¹²⁷ Pemekaran Papua Untuk Kesejahteraan Dan Keutuhan NKRI, <http://www.meraukepos.com/2010/09/pemekaran-papua-untuk-kesejahteraan-dan.html>, diakses pada tanggal 18 November 2010

dideklarasikan belum lama ini. Usulan pemekaran ini ternyata menimbulkan konflik yang sangat tajam antara Jakarta dengan Papua dan Papua Barat.

Sebelumnya, untuk mengatasi konflik tersebut mantan Gubernur Provinsi Papua, almarhum JP Solossa, menyampaikan Pokok-Pokok Pikiran Tentang Pemekaran Provinsi Papua melalui Surat Nomor: X.015/SUS/GUB-PP/003 tertanggal 23 April 2003 kepada Presiden Megawati Soekarnoputri. Dia menyampaikan dua alternatif. Alternatif pertama terdiri dari empat provinsi yakni Papua Barat, Papua Utara, Papua Selatan, dan Papua Tengah.

Pertama, Provinsi Papua Barat mencakup Kabupaten Fak-Fak, Kaimana, Sorong Selatan, Raja Ampat, Manokwari, Teluk Bintuni, Teluk Wondama, Sorong, dan Kota Sorong. Kedua, Provinsi Papua Selatan mencakup Kabupaten Merauke, Agats, Mappi, dan Boven Digoel. Ketiga, Provinsi Papua Tengah meliputi Kabupaten Puncak Jaya, Paniai, Jayawijaya, Tolikara, Pegunungan Bintang, Yahukimo, Nabire, dan Mimika. Keempat, Provinsi Papua Utara mencakup Kabupaten Yapen, Waropen, Biak Numfor, Kerom, Sarmi, Jayapura, dan Kota Jayapura. Alternatif kedua terdiri dari lima provinsi yaitu Papua Barat, Papua Utara, Teluk Cenderawasih, Papua Selatan, dan Pegunungan Tengah. Pertama, Provinsi Papua Barat mencakup Kabupaten Fak-Fak, Kaimana, Sorong Selatan, Raja Ampat, Teluk Bintuni, Sorong, Kota Sorong. Kedua, Provinsi Papua Utara mencakup Kabupaten Korem, Sarmi, Yahukimo, Jayapura, dan Kota Jayapura. Ketiga, Provinsi Teluk Cenderawasih mencakup Kabupaten Yapen, Waopen, Biak Numfor, Nabire, Teluk Wondama, dan Manokwari. Keempat, Provinsi Papua Selatan mencakup Kabupaten Merauke, Agats, Mappi, Boven Digoel, dan Pegunungan Bintang. Kelima, Pegunungan Tengah mencakup Kabupaten Puncak Jaya, Paniai, Jayawijaya, Tolikara, Nabire, dan Mimika.

Pembagian wilayah provinsi ke dalam alternatif pertama dan kedua, dilakukan berdasarkan kondisi objektif di Papua dan amanat Bab XXVI tentang Ketentuan Penutup khususnya Pasal 76 UU No 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Yakni, Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi

dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa mendatang.¹²⁸

Menyikapi kondisi tersebut Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri) akhirnya mengeluarkan Desain Besar Penataan Daerah 2010-2025 yang memproyeksikan penambahan 11 provinsi dan 54 kabupaten/kota daerah otonom dalam rentang waktu 15 tahun. Dengan penambahan tersebut, Indonesia akan memiliki 44 provinsi dan 545 kabupaten/kota. Desain Besar Penataan Daerah 2010-2025 menetapkan daerah otonomi baru bagi Provinsi Papua sebanyak 4 provinsi baru dan Papua Barat ditambah satu provinsi. Dengan demikian, kedua provinsi akan memiliki 5 saudara kandung, sehingga menjadi tujuh provinsi.¹²⁹

Pemekaran wilayah bagi sebagian masyarakat Papua merupakan peluang yang sangat baik untuk dimanfaatkan dalam membangun masyarakat Asli. Seperti yang di katakan oleh Juru Bicara Panitia Pemekaran calon Provinsi PBD, Julian Kelly Kambu, bahwa penambahan provinsi tersebut merupakan peluang emas yang harus dimanfaatkan untuk membangun masyarakat asli.¹³⁰

Akan tetapi dilain pihak beberapa kelompok masyarakat ada juga yang menolak dilakukannya pemekaran wilayah Papua. Apalagi menurut mereka dengan dikeluarkannya PP No.78 tahun 2007 tentang pemekaran serta adanya tekanan dan keinginan pemerintah pusat yang besar memaksakan untuk dilakukannya pemekaran di Provinsi Papua Barat Daya, Papua Tengah dan Papua

¹²⁸ Pemekaran Papua Untuk Kesejahteraan Dan Keutuhan NKRI, <http://www.meraukepos.com/2010/09/pemekaran-papua-untuk-kesejahteraan-dan.html>, diakses pada tanggal 18 November 2010

¹²⁹ Pemekaran Papua Untuk Kesejahteraan Dan Keutuhan NKRI, <http://www.meraukepos.com/2010/09/pemekaran-papua-untuk-kesejahteraan-dan.html>, diakses pada tanggal 18 November 2010

¹³⁰ Pemekaran Papua Untuk Kesejahteraan Dan Keutuhan NKRI, <http://www.meraukepos.com/2010/09/pemekaran-papua-untuk-kesejahteraan-dan.html>, diakses pada tanggal 18 November 2010

Selatan yang benar-benar mengabaikan UU Otsus bagi Papua, dimana dengan adanya pemekaran wilayah Provinsi dan Kabupaten akan mendatangkan lebih banyak militer dan kepolisian yang nantinya akan ditempatkan sehingga semakin banyak dilakukannya pelanggaran HAM dan Genoside (penghilangan nyawa dan hilangnya ras Melanesia di Papua yang sesungguhnya adalah asli penduduk Tanah Papua).

Selain itu pemekaran juga menghadirkan permasalahan baru, dengan alasan rentang kendali dan peningkatan pelayanan pelayanan publik digunakan oleh kelompok elit-elit baru untuk mengejar kepentingan kekuasaannya sendiri. Pada prakteknya kebijakan pemekaran tidak didukung oleh infrastruktur pemerintah yang memadai. Hampir seluruh wilayah pemekaran tidak siap dan belum memiliki pusat pelayanan yang memadai. Pendelegasian wewenang hingga ke distrik dan kampung jugabelum tuntas. Dukungan sumber daya manusia dan pembiayaan yang tidak memadai berakibat pada banyaknya orang yang tidak berkompoten ditunjuk untuk menempati pos-pos jabatan di kabupaten yang baru. Seorang guru SD, misalnya serta merta menjadi kepala dinas pertanian.¹³¹

Pemekaran hingga saat ini belum membawa manfaat bagi masyarakat setempat, cukup banyak terlihat dari beberapa kabupaten baru yang terbentuk tidak berfungsi sama sekali, seperti di Boven Digul, Asmat, Mappi dan Pegunungan Bintang. Yang banyak terjadi adalah dana pemekaran yang diambilkan dari dana Otonomi Khusus hanya digunakan untuk fasilitas birokrat di kabupaten baru tersebut sehingga kepentingan masyarakat juga tidak terakomodasi.¹³²

Pemekaran pada tahap ini dilihat oleh penduduk Papua sebagai upaya memecah belah Papua dan penggunaan alasan kedekatan akses pembangunan yang

¹³¹ Departemen Dalam Negeri, Tinjauan tentang Eksistensi Kebijakan Umum Otonomi Khusus Papua, Depdagri, (Jakarta, h. 12-13)

¹³² Dr. Theodore Rathgeber, Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Papua Barat : Studi Realita Sosial dan Perspektif Politis, (Pustaka Sinar Harapan , Jakarta , h. 262-264)

digunakan oleh elit untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar. Kemudian pendelegasian kewenangan antara pusat dan daerah, hingga ke distrik-distrik tidak jelas juga.¹³³ Lalu, dana pembangunan yang seharusnya digunakan untuk kepentingan rakyat sesuai dengan yang diamanatkan oleh UU No. 21 Tahun 2001, tersedot untuk pembangunan sarana fisik dan gaji pegawai negeri di daerah pemekaran. Sehingga dana yang sampai ke masyarakat semakin sedikit, maka tidak heran jika masih terdapat masyarakat yang tingkat kesejahteraannya berada di bawah garis kemiskinan.

Banyaknya ketidakjelasan dalam penerapan pemekaran dan adanya keinginan dari sejumlah kelompok masyarakat untuk penambahan pemekaran di sejumlah wilayah di Papua serta kenyataan belum membaiknya kesejahteraan masyarakat setelah adanya pemekaran dapat menciptakan suatu kondisi ketidakpuasan di masyarakat. Apalagi sejumlah masyarakat sudah mencurigai adanya taktik memecah belah dari pemerintah pusat dengan memanfaatkan program pemekaran wilayah. Sudah ada benih-benih permusuhan yang muncul di dalam satu kabupaten atau kota. Bahkan sampai pada tingkat provinsi sehingga terjadi pengkotak-kotakan antara orang Papua dengan orang Papua.

Hal tersebut semakin menambah kebencian masyarakat terhadap pemerintah pusat yang selama dilaksanakannya Otonomi Khusus kesejahteraan masyarakat Papua masih juga belum membaik terutama di daerah-daerah pedalaman. Kondisi ini dapat dimanfaatkan oleh elit-elit Papua yang pro akan kemerdekaan Papua untuk menggalang massa menolak kebijakan Otonomi Khusus di Papua dan menciptakan kondisi agar dapat segera memisahkan diri dari Negara Kesatuan Indonesia.

Selain itu penolakan beberapa kelompok masyarakat terhadap pemekaran wilayah Papua dapat berpotensi menjadi konflik fisik diantara kelompok masyarakat yang pro pemekaran dan yang kontra pemekaran wilayah. Hal ini

¹³³ Departemen Dalam Negeri, Tinjauan Tentang Eksistensi Kebijakan Umum Otonomi Khusus Papua, Depdagri.

tentunya akan berimbas pada stabilitas politik, ekonomi dan sosial di masyarakat Papua.

5.2.4 Dukungan Masyarakat Internasional

Di dunia Internasional tokoh utama pergerakan pembebasan Papua Barat ini adalah Benny Wanda. Sebagai pemimpin kemerdekaan Papua Barat. Benny bertempat tinggal di Inggris, dan mendirikan Free West Papua Campaign (FWPC), yang didukung LSM di hampir seluruh dunia (Belgia, Australia, Kanada, Inggris, AS, Irlandia, LSM Amnesti Internasional di 85 Negara), kemudian berkembang dengan dibentuknya Parlemen Internasional untuk Papua Barat (IPWP) pada Oktober 2008. Benny Wanda, juga mendeklarasikan International Lawyers for West Papua (ILWP) pada 3-5 April 2009 di Cara Lodge, Quamina Street, Georgetown, Guyana sebagai bentuk pergerakan bagi kemerdekaan Papua melalui jalur advokasi hukum yang menjadi wadah *International Lawyers* berasal dari seluruh dunia untuk mendukung *right of determination* bagi rakyat Papua Barat.

Ia pun mendapat dukungan dari sejumlah politisi, terutama yang berada di Inggris. Diantaranya Andrew Smith, Lord Harries, Lembik Opik dari parlemen Inggris. Kemudian pengacara HAM internasional Melinda Janki. Anggota parlemen Vanuatu, Carcasses Moana Kalosil serta Carmel Budiarto dari Tapol.¹³⁴

Dalam situsnya *BennyWanda.org*, disebutkan dukungan juga diperoleh dari politisi AS, Selandia baru, Australia, Republik Ceko, Swiss, Guyana, Belanda, Swedia dan Papua Nugini. Namun tak disebutkan nama-nama politisinya.

Pada Oktober 2009, Benny ke Papua untuk meresmikan berdirinya IPWP. Peresmian ini kemudian dilanjutkan pada Januari 2010 di Parlemen Eropa, Brussel, Belgia. Aktivitas dan kampanye yang dilakukan Benny ini membuat

¹³⁴ Politisi Inggris Dukung Papua Barat Merdeka, <http://www.inilah.com/read/detail/908682/politisi-inggris-dukung-papua-barat-merdeka>, diakses 15 November 2010

pelanggaran HAM di Papua yang diklaim dilakukan pemerintah Indonesia pun kian jadi sorotan.¹³⁵ Adapun isu-isu yang sering diangkat oleh Jaringan tersebut, di dunia internasional terutama mengenai pelanggaran HAM di Papua Barat. Isu tersebut mendapat perhatian dunia internasional dikarenakan isu tersebut diangkat oleh NGO internasional yang bergerak dibidang HAM yang secara vokal menyoroti hal tersebut melalui *Press Release* (Jumpa Pers) *Public Statement* (Pernyataan Resmi), *Urgent Appeal* (Aksi Segera) dan *Campaign* (Kampanye). NGO internasional yang sering mengangkat masalah HAM di Papua diantaranya *Amnesty International* (AI), *Asian Human Right Commission* (AHRC), *Asian Legal Resource Centre* (ALRC), *Institute for Papuan Advocacy and Human Right* (IPAHR/ELSHAM), *Human Right Watch* (HRW) dan melibatkan Kontras. Hal ini senada dengan apa yang dikatakan oleh Natalis Pigay bahwa dunia internasional akan turut campur di Papua ketika terjadi pelanggaran HAM berat¹³⁶.

Benny Wenda dalam mencari dukungan *International Parliamentary for West Papua* (IPWP) dan dalam perkembangannya mulai bergeser ke Eropa Timur (Ceko) setelah Amerika Selatan (Guyana) tempat peluncuran *International Lawyers for West Papua* (ILWP). IPWP mendapat dukungan dari Ondrej Liska (Menteri Pendidikan) Ceko pada 15 Mei 2009. IPWP juga berkembang di PNG pada 7 November 2009, yang dikenal dengan istilah "PNG Chapter" didukung tokoh adat dan politik PNG yang dipimpin Powes Parkop (Governor of NCD/National Capital Distric PNG) di University of Papua New Guinea Botanical Garden.

Sejauh ini, apa yang dilakukan Benny Wenda dan kelompoknya dalam setiap kegiatan cukup berpengaruh terhadap kondisi di Papua. IPWP memiliki perwakilan di Papua yang diwakili oleh Komite Nasional Papua Barat (KNPB)

¹³⁵ Politisi Inggris Dukung Papua Barat Merdeka, <http://www.inilah.com/read/detail/908682/politisi-inggris-dukung-papua-barat-merdeka>, diakses 15 November 2010

¹³⁶ Natalis Pigay S.Ip, Wawancara pada 3 Januari 2011

dimana melalui KNPB ini sering menggerakkan massa untuk melakukan aksi KNPB didominasi oleh kalangan mahasiswa dengan dimotori Victor Yeimo.

Kegiatan Benny Wanda di dunia Internasional memang merupakan perwakilan dari kelompok TPN/OPM, seperti yang dikatakan oleh kelompok TPN/OPM pimpinan Goliath Tabuni dan Kelly Kwalik bahwa hanya Benny Wanda (Inggris) Oktavianus Mote (AS), Jhon Otto Ondowame (PNG) yang diberi mandat sebagai diplomat luar negeri memerdekakan dalam upaya kemerdekaan Papua.

Dukungan terhadap permasalahan Papua ini juga datang dari anggota Kongres AS, yaitu Eni F. H. Faleomavaega (Anggota Kongres AS, Ketua Subkomite Kawasan Asia, Pasifik dan masalah Global) dan Donald Payne (Anggota Kongres AS, Ketua Subkomite Kawasan Afrika dan masalah Kesehatan). Mereka mengirim surat tanggal 7 Nopember 2009 kepada Presiden Republik Indonesia yang substansinya antara lain bahwa, Anggota Kongres AS menilai sejumlah tokoh prominèn Papua dan organisasi di Papua, seperti halnya para pemimpin dan intelektual Indonesia, mendukung adanya suatu dialog antara tokoh prominèn Papua dan organisasi-organisasi di Papua dengan pemerintah Indonesia. Dialog nasional yang digagas dan dimediasi komisi internasional dapat meningkatkan penegakan hukum dan kehidupan masyarakat Papua yang lebih baik. Dialog nasional merupakan kesempatan untuk penyelesaian berbagai isu penting di Papua yang menjadi perhatian anggota kongres dan masyarakat internasional, seperti masalah pelanggaran HAM, keterpinggiran masyarakat asli Papua di tanahnya sendiri, pembatasan kebebasan mengeluarkan pendapat dan berserikat, mempersempit ruang gerak gerakan perjuangan serta membatasi jurnalis internasional, peneliti dan NGO melakukan aktivitas di Papua.

Tidak berhenti disitu, mereka pun memanfaatkan *Public Hearing* di AS, sebagai upaya tokoh-tokoh porminent Papua untuk mencari dukungan legislasi dalam skala internasional agar Papua lepas dari NKRI dengan mengangkat isu pelanggaran HAM oleh Aparat Keamanan secara tidak proporsional di Kongres

Universitas Indonesia

AS. Namun demikian, hasil kegiatan *Public Hearing* pada 23 September 2010 tersebut berlangsung “Sukses” (dari sisi kepentingan pem-RI), karena pihak aktivis Papua Merdeka dan para pakar yang mendukung, tidak fokus dalam membahas materi yang sesuai tema substansi, tidak membawa bukti cukup, serta cenderung sekedar melaporkan kelemahan kebijakan Pemerintah Republik Indonesia di Papua, sehingga nampaknya kurang mendapat tanggapan dari pihak Kongres AS. Hal tersebut tidak lepas dari kehadiran dua tokoh *Independent Group Supporting The Special Autonomous Region of Papua Within The Republic of Indonesia* (Nick Masset/Frans Albert Joku) yang secara obyektif telah menjelaskan perkembangan situasi di Papua, apa yang telah dilakukan oleh Pemerintah-RI, serta hal-hal yang perlu dievaluasi untuk memaksimalkan hasil-hasil pembangunan di Papua, sehingga Kongres-AS menyatakan tetap mendukung kebijakan Otsus di Papua untuk dilanjutkan namun menekankan implementasinya. NM dan FAJ kepada Enifaleomavaega (EF) juga mengkritisi Kongres-AS bahwa, dalam pembahasan masalah Papua hendaknya tidak hanya mendengarkan dari kelompok separatis saja, karena tidak semua masyarakat Papua menghendaki pemisahan diri dari NKRI, tetapi menginginkan kesejahteraan. Atas hal tersebut, EF menyatakan bahwa, pihaknya kesulitan mencari orang asli Papua seperti NM dan FAJ, karena selama ini yang intens memberikan informasi kepada anggota Kongres-AS hanya kelompok-kelompok tersebut, sehingga diharapkan pada kesempatan lain hal tersebut menjadi perhatian.

Pandangan internasional secara umum masih mendukung Pemerintah RI, kecuali parlemen Republik Vanuatu yang mengusulkan agar isu Papua diangkat di dunia internasional. Di Inggris, hanya Benny Wenda dan individu anggota parlemen yang mendukung Papua Merdeka. Sedangkan Eny Faleomavaega (Black Kaukus) masih berupaya mengangkat Isu Papua sebagai isu prioritas dan menilai pemerintah telah melakukan “*Slow-motion Genocida*” atas kematian Yawen Wayeni (tokoh OPM di Paniai). Di sisi lain, penindakan terhadap penyalangunaan dana Otsus mengalami kendala, laporan BPK tentang pelaksanaan anggaran di jajaran pemerintah Provinsi Papua tidak membedakan antara dana Otsus dan non-

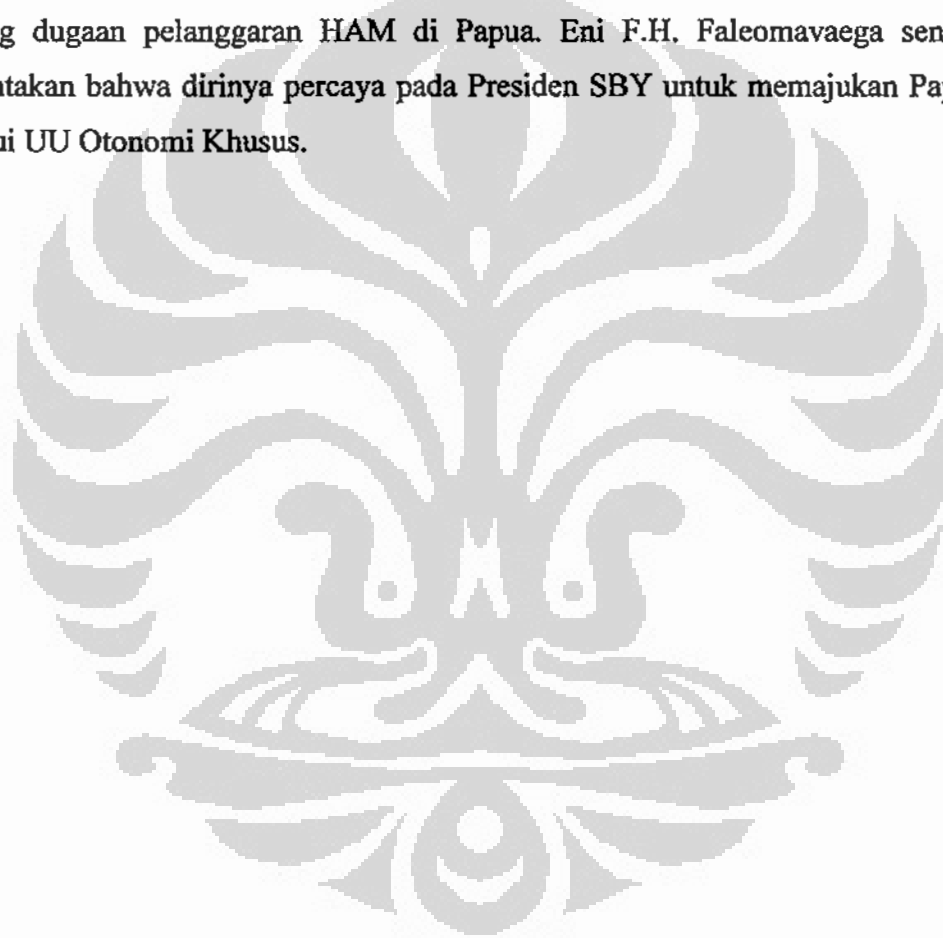
Otsus. Demikian juga aparat Kejaksaan di Papua, menghadapi ancaman-ancaman dari orang Papua ketika menangani masalah korupsi di Papua. Rapat DPMP berpendapat perlunya audit secara khusus dana Otsus yang dipisahkan dengan dana non-Otsus; pembinaan terhadap pejabat daerah terkait penggunaan dana Otsus; kounter terhadap isu Otsus gagal; serta evaluasi terhadap Otsus untuk mengetahui ukuran kegagalan Otsus.

Masyarakat internasional menjadi harapan kelompok separatis Papua untuk merdeka. Oleh karena itu, mereka sangat giat mengkampanyekan pelanggaran HAM dan kejahatan kemanusiaan lainnya serta kegagalan Otsus di luar negeri. Yang terbaru adalah dengar pendapat yang dilakukan oleh Kongres AS atas inisiatif Eni F.H. Faleomavaega dengan mengundang pembicara seperti Henkie Rumbewas (advokat internasional/*Australian West Papua Association*), Octovianus Mote (Presiden *Papua Resource Center*), Salamon M. Yumame (Fordem), Pieter Drooglever (penulis buku *An Act of Free Choice*), Nicholas Messet (mantan Menlu OPM), dan beberapa lainnya.

Beberapa pembicara mengklaim bahwa Indonesia melakukan kejahatan HAM di Papua, genosida, aneksasi wilayah Papua, pembohongan publik melalui UU Otonomi Khusus, sehingga mereka mengusulkan untuk mengadakan dialog antara Pemerintah RI dengan masyarakat di Papua, dimediasi oleh pihak ketiga. Namun ada juga pembicara yang berpikir kritis dan objektif seperti Sophie Richardson (*Human Rights Watch*) yang melihat bahwa pelanggaran HAM di Papua dilakukan oleh individu sehingga mendesak pemerintah RI untuk mengadili para pelaku pelanggaran HAM. Sementara itu Nicholas Messet (mantan Menlu OPM) mengatakan bahwa pelanggaran HAM seperti yang terjadi di Papua juga terjadi di daerah lain di Indonesia. Namun, merdeka bukanlah solusi terbaik bagi Papua karena tidak ada jaminan kondisi akan membaik setelah merdeka. Menurut Messet Otsus merupakan solusi terbaik untuk memajukan daerah Papua. Di dalam perspektif intelijen, apa yang dilakukan oleh Nicholas Messet merupakan bagian dari kegiatan kontra intelijen terhadap kegiatan yang dilakukan oleh OPM dengan memanfaatkan dukungan dari LSM-LSM asing. Sehingga ketika usaha-usaha

Universitas Indonesia

kelompok pro separatis dalam rapat dengar pendapat ini bisa dipatahkan dan dapat dikatakan gagal untuk menggalang dukungan dari AS. Kegagalan itu dapat dilihat dari tanggapan Joseph Yun (Asisten Deputi Kementerian Luar Negeri AS untuk Urusan Asia Tenggara) yang mengatakan bahwa AS menentang separatisme dan mendukung pelaksanaan Otonomi Khusus secara penuh. Begitu juga dengan Robert Scher (Asisten Deputi Kementerian Pertahanan AS untuk kawasan Asia Selatan dan Asia Tenggara), mengatakan bahwa belum ada bukti-bukti yang kuat tentang dugaan pelanggaran HAM di Papua. Eni F.H. Faleomavaega sendiri mengatakan bahwa dirinya percaya pada Presiden SBY untuk memajukan Papua melalui UU Otonomi Khusus.



BAB 6

KESIMPULAN DAN SARAN

Setelah penjelasan mengenai pelaksanaan kebijakan UU Otonomi Khusus di Papua selama kurun waktu 2001-2010 dan hasil analisa terhadap sejumlah konflik yang ada serta perbandingan penanganan kasus kelompok kultural di negara lain serta fakta adanya usaha pencarian dukungan dunia internasional terhadap permasalahan pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua pada bab-bab sebelumnya, maka pada bab terakhir ini berisi kesimpulan dan saran dari keseluruhan isi penelitian.

6.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian terhadap pelaksanaan kebijakan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus di Papua dapat terlihat bahwa sampai saat ini pelaksanaan kebijakan tersebut masih belum maksimal yang meliputi pemenuhan hak-hak dasar masyarakat Papua, pengelolaan sumber daya alam dan pemberian peranan yang besar kepada putra daerah. Hal ini menimbulkan ketidakpuasan dari masyarakat Papua yang kemudian terakumulasi membentuk suatu pemikiran di masyarakat Papua untuk mengembalikan Otonomi Khusus ke pemerintah pusat dan menuntut referendum dengan tujuan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu pembentukan MRP (Majelis Rakyat Papua) sebagai salah satu wujud kekhususan yang diberikan oleh Otonomi Khusus kepada Papua memang telah mengakomodasi gerakan pro kemerdekaan Papua dengan terpilihnya sejumlah perwakilan gerakan pro kemerdekaan menjadi anggota MRP, namun tetap saja tidak bisa mengendalikan gerakan pro kemerdekaan secara luas. Karena tidak semua tokoh gerakan pro kemerdekaan yang masuk menjadi anggota MRP. Dengan kata lain Otonomi Khusus Papua belum mampu mengendalikan pergerakan sejumlah tokoh pro kemerdekaan.

Dilema pemekaran juga menjadi faktor penting dalam memberikan bahan pemikiran bagi masyarakat Papua untuk menolak Otonomi Khusus dan memisahkan diri dari NKRI. Pelaksanaan pemekaran yang tidak jelas dan tingkat

kesejahteraan masyarakat di daerah pemekaran yang masih berada dibawah garis sejahtera menjadi semakin memperuncing ketidakpuasan masyarakat Papua terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Di Papua juga berpotensi terjadinya perpecahan secara lokal yang juga dapat berujung pada ancaman disintegrasi nasional. Sebab perpecahan lokal antara masyarakat Papua yang pro terhadap otonomi khusus dan yang kontra menjadi stimulan bagi kelompok yang sedari awal memang menginginkan Papua untuk pisah dari NKRI.

Hal tersebut tentunya menjadi ancaman bagi NKRI dalam menjaga integrasi nasional. Akibat dari kurang maksimalnya pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus di Papua yang seharusnya dapat menjadi solusi dalam permasalahan disintegrasi nasional di Papua namun pada kenyataannya malah semakin menjadi bukti bagi masyarakat Papua untuk menjadikan referendum sebagai solusi akhir untuk mengatasi permasalahan di Papua. Ancaman disintegrasi tersebut berakar dari ketidakpuasan masyarakat akan pelaksanaan Otonomi Khusus yang dalam prakteknya masih belum bisa menjadikan rasa keadilan berpihak pada masyarakat Papua. Pembuatan regulasi dari pemerintah pusat yang berbenturan terhadap UU Otonomi Khusus seperti PP No. 77/2009 tentang pelarangan pengibaran bendera bintang kejora, membuktikan pemerintah belum sepenuhnya sadar akan kekhususan Otsus dalam hal simbol-simbol kultural masyarakat Papua sebagai bagian dari kekhasan kebudayaan Papua. Selain itu berbagai rekomendasi yang dibuat oleh MRP tidak pernah dianggap oleh pemerintah pusat, salah satunya seperti rekomendasi tentang pengaturan pengelolaan SDA di Papua yang tidak ditanggapi oleh pemerintah. Hal ini tentunya memperlihatkan bahwa kewenangan MRP sebagai lembaga kultural sangat lemah.

Terkait konflik yang ditimbulkan oleh pemerintah dan daerah, dalam hal pengibaran Bendera Bintang Kejora, seharusnya konflik tersebut dapat dicegah dengan menarik kembali PP No. 77/2004 karena pada intinya bendera bintang

Universitas Indonesia

kejora adalah simbol kebudayaan semata bagi masyarakat Papua dan ini sudah ada sejak dari pertama kali Belanda masuk ke Papua.

Pengalaman mengakomodir konflik di wilayah lain seperti Aceh, Bougainville, Canada dan Brazil memberikan pandangan yang lebih luas tentang bagaimana seharusnya kebijakan khusus di Papua dapat berhasil dan mensejahterakan masyarakatnya. Salah satu caranya adalah dengan memberikan perhatian yang sepenuhnya kepada pemerintah daerah dan masyarakat dengan niat dan itikad yang baik.

Tanpa adanya niat baik dari pemerintah, tentu akan dimanfaatkan oleh para kelompok perjuangan kemerdekaan Papua di luar negeri sebagai bahan propaganda negatif terhadap pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus di Papua untuk menggagalkan dukungan dari negara-negara lain terhadap kemerdekaan Papua. Ini tentu dapat menjadi ancaman terhadap integrasi bangsa.

6.2 Saran

Melihat kondisi di lapangan seperti itu, maka ada beberapa masukan yang peneliti rumuskan berdasarkan situasi dan kondisi yang ada ketika penelitian ini dilakukan. Rumusan ini berbentuk saran yang ditujukan *user* penulis dalam hal ini Presiden Republik Indonesia sebagai kepala pemerintahan. Saran-saran tersebut antara lain :

1. Perlu peningkatan implementasi UU No 21 Tahun 2001 di Papua dengan kerjasama dan komitmen dari pemerintah pusat dan daerah untuk menerapkan UU Otonomi Khusus di Papua secara penuh sesuai dengan isi pasal demi pasal UU Otonomi Khusus. Terutama dalam hal kewenangan MRP sebagai lembaga kultural dan pemenuhan hak-hak khusus masyarakat Papua.
2. Melakukan peninjauan ulang terhadap peraturan-peraturan pemerintah yang berbenturan dengan UU Otonomi Khusus dan yang belum diatur khusus dalam UU Otonomi Khusus. Seperti pembuatan perdasu tentang pengaturan

hukum adat dalam konteks penegakkan hukum. Karena di Papua hukum adat lebih utama dibandingkan hukum positif Indonesia.

3. Mencabut PP No 77/2001 yang melarang pengibaran bendera Bintang Kejora, karena Bendera Bintang Kejora adalah simbol kebudayaan masyarakat seperti halnya pakaian adat, tarian adat dan simbol-simbol kebudayaan lain di Indonesia.
4. Menyelesaikan konflik di Papua dengan pendekatan kebudayaan, bukan dengan pendekatan bersenjata atau pemaksaan kebijakan. Pemerintah harus mampu memenangkan hati dan pikiran masyarakat Papua dengan bersungguh-sungguh melaksanakan UU Otonomi Khusus.
5. Perlu adanya komunikasi konstruktif antara pemerintah pusat dan masyarakat Papua. Dengan melibatkan semua kelompok, baik dengan kelompok yang pro terhadap Otonomi Khusus, pro referendum dan kelompok yang menginginkan dialog.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Aditjondro, George Junus , *Cahaya Bintang Kejora: Papua Barat dalam Kajian Sejarah, Budaya, Ekonomi, dan Hak Asai Manusia*, ELSAM, Jakarta , 2000.
- Al Rahab , Amiruddin, *Operasi-Operasi Militer di Papua: Pagar Makan Tanaman*, Jurnal Penelitian Politik Vol. 3 No. 1, "Papua Menggugat", 2006.
- Bertrand, Jacques, *Nationalism And Ethnic Conflict In Indonesia*, Cambridge University Press, 2004.
- Busroh, Abu Daud, Prof. dr. S.H, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009.
- De Lamato, Lamadi, *Bola Liar Kegagalan Otsus*, La-Keda Institute, 2009.
- Dr. Ir. Masyuhuri, MP. dan Drs. M. Zainuddin, MA, *Metodologi Penelitian Pendekatan Praktis dan Aplikatif*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008
- Dr. Subandrio, *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian barat*, Yayasan Kepada bangsaku, Jakarta, 2001.
- Herman, Michael, *Intelligence Power In Peace And War*, Cambridge University Press, Uniterd Kingdom, 2004.
- Ijje, Origenes Reagen, *Kongres Rakyat Papua II Merupakan Resolusi Dasar Menuju Papua Merdeka: suatu refleksi tentang aspirasi dan tuntutan Papua Merdeka*, Grasindo, Jakarta, 2000.
- Koentjoroningrat, *Masalah Kesukubangsaan Dan Integrasi Nasional*, UI-Press, Jakarta, 1993.
- Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship a Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, 1995

Universitas Indonesia

- Lowenthal, Mark M, *Intelligence : From Secrets To Policy*, CQPress, United States of America, 1999.
- M. Zen, A. Patra, *Inkonsistensi Dan Separatisme Jakarta : Mengapa Tanah Papua Terus Bergolak*, Pokja Papua, Jakarta , 2006.
- Manangsang , John, *Papua Sebuah Fakta dan Tragedi Anak Bangsa : Pergumulan Etika, Moral, Hukum, Sosial, Budaya, Kedokteran, SDM dan Kemanusiaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007.
- Maniagasi , Frans, *Masa depan Papua : Merdeka, Otonomi Khusus Dialog*, Millenium Publisher, Jakarta, 2001.
- Muridian S. Widjojo, *Model Jangka Panjang Penyelesaian Konflik di Papua*, LIPI Press, Jakarta, 2008.
- Nugroho D., Riant, *Analisis Kebijakan*, Elex Media Komputindo, Jakarta , 2007,
- Osborne, Robin, *Kibaran Sampari: Gerakan Pembebasan Opm Dan Perang Rahasia Di Papua Barat*, ELSAM, Jakarta ,2001.
- Purwanto, Wawan H, *Papua 100 Tahun Ke Depan*, CMB Press, 2010.
- R.G. Djopari, John , *Pemberontakan Organisasi Papua Merdeka*, Grasindo, Jakarta, 1993.
- Rathgeber, Theodor, *Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya Di Papua Barat : Studi Realita Sosial Dan Perspektif Politis*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006.
- Raweyai, Yorrys, Th, *Mengapa Papua Ingin Merdeka*, Presidium Dewan Papua, 2002
- Saronto, Y. Wahyu, *Intelijen : Teori, Aplikasi Dan Modernisasi*, PT. Ekalaya Saputra, 2003.

- Sem Karoba dan Hans L. Gebze, *Papua Menggugat: 11 November 2001, Hari Kematian Demokrasi, HAM dan Perjuangan Damai Di Tanah Papua*, Galang Press, Yogyakarta, 2002.
- Sihombing, Mangasi, *Aspek Hukum Keberadaan Irian Atau Papua Dalam Republik Indonesia Dan Isu-Isu Terkait*, Departemen Luar Negeri, Jakarta, 2005.
- Sjamsudin, Nazaruddin, *Integrasi Dan Ketahanan Nasional Di Indonesia*, Lemhanas, Jakarta, 1994.
- Solossa, Dr. Jacobbus P., *Otonomi Khusus Papua : Perjuangan Berat Pada Masa Reformasi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006.
- Spinner-Halev dan Jeff, *Aminorities Within Minortie : Equality, Rights And Diversity*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2004.
- Sujito, Arie, *Meretas Jalan Perdamaian Di Tanah Papua*, IRE, Yogyakarta, 2009.
- Suparlan, Parsudi, *Sukubangsa Dan Hubungan Antar-Sukubangsa*, YPKIK Press, Jakarta, 2005.
- Ted, Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1970.
- Thoha, Miftah, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Wanggai V. Vernando, *New Deal For Papua : Meretas Kembali Papua Dengan Hati*, Indonesia Press dan The IRIAN Institute, Jakarta, 2009.
- Widjajanto, Andi, *Intelijen : Velox et Exactus*, Pacivis, Jakarta, 2006.
- Widjojo, Muridan S., Elisabeth, Adriana dan Al Rahab, Amiruddin, *Papua Road Map : Model Jangka Panjang Penyelesaian Konflik Di Papua*, LIPI Press, Jakarta, 2008.

Wonda, SH., M.Si, Sendius, *Jeritan Bangsa, Rakyat Papua Barat Mencari Keadilan*, Galangpress, Yogyakarta, 2009.

Yudho, Winarno, S.H.,M.A, dkk, *Aspek Sosio-Yuridis Dan Politik : Implementasi Otonomi Khusus Papua Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Konkrad-Adenauer-Stiftung, Jakarta , 2006.

Yuniarti, Fandri, *Ekspedisi Tanah Papua Laporan Jurnalistik Kompas : Terasing Di Tanah Sendiri*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008.

Desertasi/Skripsi :

Hanita, Margaretha S.H., M.Si, *Demokrasi dan Politik Identitas: Studi Gerakan Koreri dan Hai di Papua*, Jakarta: Desertasi FISIP Universitas Indonesia , 2010.

Yudhiarto, Adityabrata, *Dari Bentuk Dominion ke Republik: Keterlibatan Militer dalam Kancah Politik di Fiji Tahun 1987*, Jakarta: Skripsi FISIP UI,1992.

Perundang-undangan :

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Lambang Daerah.

Republik Indonesia, Undang Undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Republik Indonesia, Undang Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Website :

<http://reocities.com/capitolhill/senate/4931/main11.htm>

<http://www.suarapembaruan.com/home/otsus-papua-gagal-diusulkan-ruu-federal/768>

http://www.nu.or.id/page.php?lang=id&menu=news_view&news_id=9662

<http://tabloidjubi.com/index.php/edisi-cetak/polhukam/2384-bintang-kejora-ditengah-pilpres-bendera-suci-yang-tak-disucikan>

Universitas Indonesia

<http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/10/05/brk,20101005-282699,id.html>

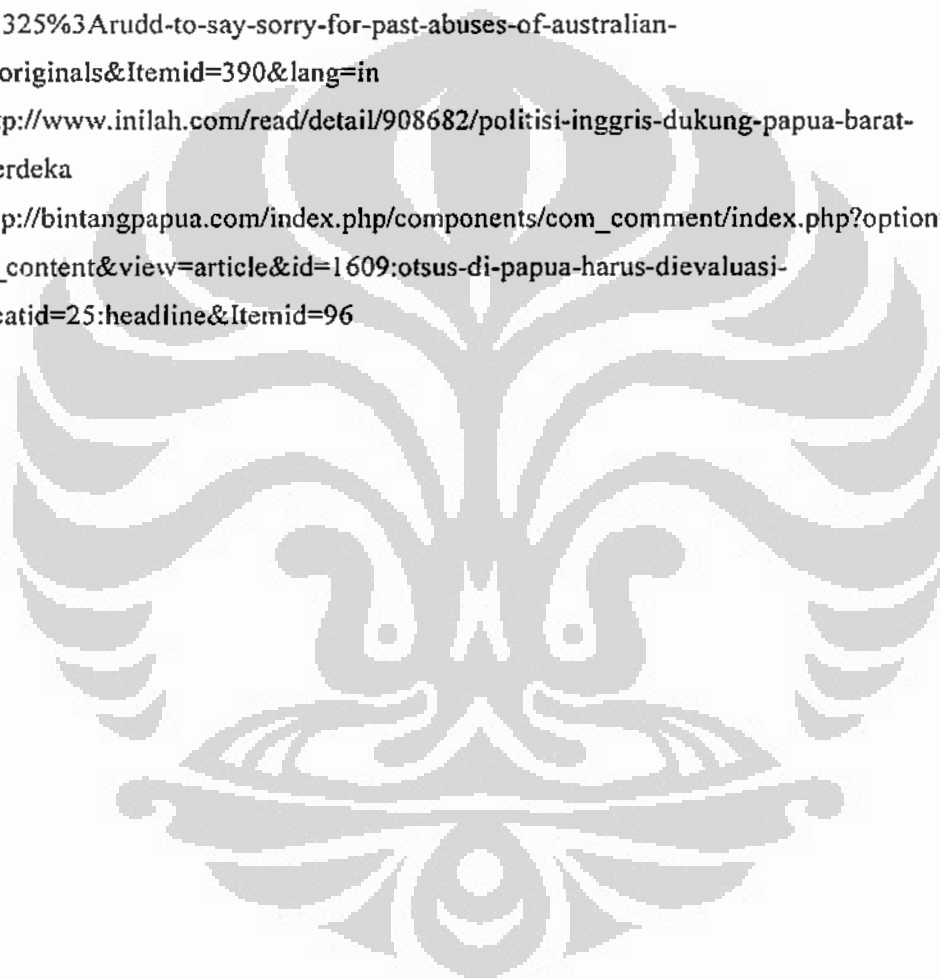
http://elshamnewsservice.blogspot.com/2010/08/pelaksanaan-otonomi-khusus-di-provinsi_4004.html

<http://pogauokto.blogspot.com/2009/06/pembentukan-uu-papua-solusi-untuk.html>

http://www.asiacalling.kbr68h.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1325%3Arudd-to-say-sorry-for-past-abuses-of-australian-aboriginals&Itemid=390&lang=in

<http://www.inilah.com/read/detail/908682/politisi-inggris-dukung-papua-barat-merdeka>

http://bintangpapua.com/index.php/components/com_comment/index.php?option=com_content&view=article&id=1609:otsus-di-papua-harus-dievaluasi-&catid=25:headline&Itemid=96



Universitas Indonesia

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 21 TAHUN 2001
TENTANG
OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- b. bahwa masyarakat Papua sebagai insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar;
- c. bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang;
- d. bahwa integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, melalui penetapan daerah Otonomi Khusus;
- e. bahwa penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri;
- f. bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua;
- g. bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua;
- h. bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- i. bahwa pemberlakuan kebijakan khusus dimaksud didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara;
- j. bahwa telah lahir kesadaran baru di kalangan masyarakat Papua untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional pengakuan terhadap hak-hak dasar serta adanya tuntutan penyelesaian masalah yang berkaitan dengan pelanggaran dan perlindungan Hak Asasi Manusia penduduk asli Papua;

- (1) Pemerintah Provinsi memberikan perhatian dan penanganan khusus bagi pengembangan suku-suku yang terisolasi, terpencil, dan terabaikan di Provinsi Papua.
 (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Perdasus.

BAB XXI PENGAWASAN

Pasal 67

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, transparan, dan bertanggungjawab, dilakukan pengawasan hukum, pengawasan politik, dan pengawasan sosial.
 (2) Pelaksanaan pengawasan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Perdasus.

Pasal 68

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah berkewajiban memfasilitasi melalui pemberian pedoman, pelatihan, dan supervisi.
 (2) Pemerintah berwenang melakukan pengawasan represif terhadap Perdasus, Perdasi, dan Keputusan Gubernur.
 (3) Pemerintah berwenang melakukan pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 (4) Pemerintah dapat melimpahkan wewenang kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten/Kota.

BAB XXII KERJA SAMA DAN PENYELESAIAN PERSELISIHAN

Pasal 69

- (1) Provinsi Papua dapat mengadakan perjanjian kerja sama dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya dengan Provinsi lain di Indonesia sesuai dengan kebutuhan.
 (2) Perselisihan diantara para pihak yang mengadakan perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diselesaikan sesuai dengan pilihan hukum yang diperjanjikan.

Pasal 70

- (1) Perselisihan antara Kabupaten/Kota di dalam Provinsi Papua, diselesaikan secara musyawarah yang difasilitasi Pemerintah Provinsi.
 (2) Perselisihan antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi, diselesaikan secara musyawarah yang difasilitasi Pemerintah.

BAB XXIII KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 71

- (1) Gubernur, Wakil Gubernur, DPRD Provinsi, Bupati, Wakil Bupati, DPRD Kabupaten, Walikota, Wakil Walikota, dan DPRD Kota di Wilayah Provinsi Papua yang telah diangkat sebelum Undang-undang ini disahkan, tetap menjalankan tugas sampai berakhir masa jabatannya.
 (2) Semua kewenangan Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundangundangan tetap berlaku hingga ditetapkan lebih lanjut dengan Perdasus dan Perdasi sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini.

Pasal 72

- (1) Gubernur dan DPRD untuk pertama kalinya menyusun syarat dan jumlah anggota serta tata cara pemilihan anggota MRP untuk diusulkan kepada Pemerintah sebagai bahan penyusunan Peraturan Pemerintah.
 (2) Pemerintah menyelesaikan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selambat-lambatnya

1 (satu) bulan setelah usulan diterima.

Pasal 73

Dalam rangka melaksanakan kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini, Pemerintah

Provinsi Papua berhak menerima dan mengelola sumber daya meliputi pembiayaan, personil, peralatan, termasuk dokumennya (P3D) sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 74

Semua peraturan perundang-undangan yang ada dinyatakan tetap berlaku di Provinsi Papua sepanjang tidak diatur dalam Undang-undang ini.

Pasal 75

Peraturan pelaksanaan yang dimaksud Undang-undang Otonomi Khusus ini ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun sejak diundangkan.

BAB XXIV KETENTUAN PENUTUP

Pasal 76

Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.

Pasal 77

Usul perubahan atas Undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 78

Pelaksanaan Undang-undang ini dievaluasi setiap tahun dan untuk pertama kalinya dilakukan pada akhir tahun ketiga sesudah Undang-undang ini berlaku.

Pasal 79

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 21 November
2001
PRESIDEN REPUBLIK
INDONESIA,
ttd
MEGAWATI
SOEKARNOPUTRI

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal 21 November 2001

SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,

ttd

BAMBANG KESOWO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2001 NOMOR 135

Salinan sesuai dengan aslinya
SEKRETARIAT KABINET RI
Kepala Biro Peraturan
Perundang - undangan II
Edy Sudibyo

TRANSKRIP WAWANCARA

Narasumber : Dr. Adriana Elisabeth (Peneliti LIPI)

Waktu : Rabu, 29 Desember 2010

Tempat : Gedung LIPI Lt. 11 Ruang 11.10

- 1. Berdasarkan hasil riset yang Ibu lakukan, bagaimanakah perkembangan kehidupan masyarakat Papua sebelum dan sesudah Otonomi Khusus ?**

Ada klaim orang-orang Papua yang merasa bahwa kehidupan mereka lebih baik keadaannya sebelum Papua masuk kedalam Indonesia. Namun masih perlu adanya penelitian. Tetapi ketika ada banyak komplain dari masyarakat Papua terutama setelah adanya Otonomi Khusus, itu berarti ada perasaan yang timbul kenapa setelah integrasi saat ini kondisi masyarakat Papua tidak lebih baik dari saat sebelum integrasi. Yang paling mencolok kalau kita baca data kemiskinan, yang tentu saja tergantung siapa yang membuatnya, namun hasil data statistik kemiskinan dari sensus nasional dan BPS menunjukkan bahwa Papua adalah wilayah termiskin di Indonesia. Memang letaknya jauh dari pusat, namun wilayah itu kita ketahui bersama adalah wilayah yang kaya. Sehingga muncul klaim-klaim dari masyarakat Papua bahwa mereka lebih menyukai kondisinya pada saat sebelum berintegrasi dengan Indonesia. Bahkan dengan adanya otonomi khusus pun belum ada perubahan yang signifikan dari segi kesejahteraan sosial ekonomi maupun dari kebebasan berpolitik karena stigma separatis yang masih sangat kental untuk daerah Papua.

- 2. Berdasarkan hasil riset yang Ibu lakukan sejauh mana pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus di Papua selama kurun waktu 2001-2010 ?**

Berhasil atau tidaknya tergantung parameter yang dipakai, bisa di lihat ketika pada tahun 2007 ada penyerahan secara simbolik otonomi khusus dari DPR Papua menyerahkan otonomi khusus kembali ke Jakarta karena dianggap gagal. Gagal itu mungkin mereka membandingkan lagi kondisi sebelum integrasi dan saat ini, memang dengan adanya dana Otonomi Khusus yang besar namun tidak membuat Papua lebih baik atau sejahtera. Otonomi Khusus bagi orang Papua bukan sebuah jawaban bagi tuntutan mereka. Jika dilihat dari esensi otonomi khusus adalah kebebasan untuk mengelola daerah sendiri, walaupun tidak secara murni merdeka. Padahal sebenarnya pemberian otonomi itu sendiri sudah memberikan kebebasan untuk menentukan hak sendiri dan kemudian ditambahkan otonomi khusus ini menjadi terlalu berlebihan.

Karena Otonomi Khusus ini merupakan hasil kompromi politik maka ada bagian-bagian yang di draft UU Otonomi Khusus itu yang tidak murni di

buat oleh orang-orang di Papua dan di setuju oleh Jakarta. Kemudian ada modifikasi di UU tersebut dimana ketika UU itu sudah jadi tetap memiliki rambu-rambu agar ketika nanti berjalan tetap dalam kerangka NKRI. Jangan sampai UU itu dipakai untuk kepentingan merdeka.

UU itu jika ingin dijalankan tergantung apakah mau diterima sepenuhnya atau itu memang sudah dimodifikasi dan diterima dengan setengah hati oleh masyarakat Papua. Kemudian sosialisasi di Papua sebenarnya tidak berjalan dengan baik, sebagian orang-orang di Papua itu hanya paham UU Otonomi Khusus adalah uang dan itu adalah kesalahan yang luar biasa. Oleh karena itu klaim-klaim yang terjadi selalu terkait dengan dana Otonomi Khusus padahal Otonomi Khusus itu adalah implementasi dari seluruh pasal, seperti sosial, politik, budaya, ekonomi dll tetapi yang muncul selalu dana Otonomi Khusus, padahal dana Otonomi Khusus adalah politik anggaran dan itu beda lagi. Jadi Otonomi Khusus adalah sebuah jawaban yang tidak tepat dengan apa yang sebetulnya diminta oleh masyarakat Papua. Jadi seperti Jakarta memberikan Otonomi Khusus kepada Papua sebagai jawaban anggar tidak merdeka, sebenarnya membaca Papua tidak begitu, kita harus mengerti mengapa mereka bilang merdeka. Itu harus ditanya dulu, merdeka maksudnya apa. Karena kultur orang Papua itu adalah kultur bernegosiasi dan itu menjadi keseharian mereka. Jika mereka meminta sesuatu jangan takut dulu, tanyakan maksudnya apa, kalau kita sudah dapat menjelaskan dan masuk didalam logika mereka, maka mereka biasanya bisa berubah. Kadang-kadang kalau sudah menyebut kata merdeka Jakarta sudah alergi, akibatnya ketakutan tersebut terus ada hingga Papua diberi stigma separatis karena selalu mengatakan merdeka. Jika demikian adanya tidak akan ada penyelesaian yang baik, sehingga Otonomi Khusus dianggap tidak dapat menyelesaikan masalah, malah menjadi masalah baru bagi Papua. Jakarta memberi Otonomi Khusus dengan pandangan dan pertimbangan Jakarta sendiri, bukan dari pandangan masyarakat Papua.

Ada kelemahan dari Otonomi Khusus, jadi Otonomi Khusus itu dibuat oleh elit-elit Papua atau paling tidak intelektualnya Papua, namun dalam proses itu masyarakat tidak dilibatkan. Padahal kultur masyarakat Papua sangat suka untuk terlibat dalam proses negosiasi seperti itu dan mereka punya mekanisme untuk itu yang disebut *para-para* (istilah orang pesisir). Jadi kita atau Jakarta itu selalu terkesan lebih tahu yang seharusnya tidak bisa seperti itu. Di era demokrasi hal seperti negosiasi dan partisipasi itu harus diberi ruang, tapi itu memang butuh waktu. Akhirnya penyelenggara negara tidak sabar, jadi selalu konsep Jakarta lebih baik, Jakarta tidak sedikit usahanya, tetapi ada sedikit keterasingan yang ada kekosongan yang tidak terisi saat ini, jadi komunikasi politiknya tidak jalan, dan jika tidak dibuka akan mentah semua.

Bagi masyarakat Papua sederhana, jika ada orang dari Jakarta datang ke Papua dan kemudian tidak merubah nasib mereka, maka mereka akan langsung bilang gagal. Yang pasti memori mereka membandingkan dulu dan sekarang itu jelas berpengaruh, kemudian kehadiran Indonesia di Papua masih berbentuk kekerasan militer dan politik yang juga menjadi trauma yang tidak terselesaikan. Jadi jangan salahkan mereka, jika mereka mengatakan kami tidak mau lagi, kami mau merdeka. Itu semua karena sejarah yang menyebabkan mereka seperti itu. Bagi saya kita tidak harus alergi seperti itu, kita harus paham, kita tidak boleh menutup diri, memang ada sebagian kelompok lain yang ingin merdeka, tetapi juga ada kelompok lain yang tidak menuntut merdeka seperti apa yang diinginkan oleh kelompok yang benar-benar ingin merdeka. Jadi Jakarta membuat isu separatis menjadi besar seolah-olah menjadi isu yang menakutkan padahal kenyataannya tidak begitu. Jadi kita sering meremehkan Papua, dan menganggap semua solusi Jakarta adalah yang terbaik.

Melihat perkembangan terakhir ada tiga kelompok, yaitu kelompok yang mendukung Otonomi Khusus, kelompok yang menuntut referendum, dan kelompok yang meminta dialog dalam kerangka NKRI walaupun isu merdeka tetap didiskusikan, dan ini didorong oleh masyarakat Papua juga, dan ini adalah dialog yang diinginkan mereka. Kelompok Referendum jelas, mereka ingin merdeka, namun baiknya referendum tidak memutuskan dan menghalangi usaha dialog yang saat ini sedang diperjuangkan. Kelompok yang mendukung Otonomi Khusus merupakan kelompok yang mendapatkan keuntungan politik dan ekonomi.

Untuk menyelesaikan masalah ini menurut saya yang paling bermartabat adalah dialog atau komunikasi konstruktif. Esensinya sama Papua dan Jakarta bertemu untuk saling berkomunikasi secara konstruktif.

3. Berdasarkan hasil riset yang Ibu lakukan, bagaimanakah bentuk penyelenggaraan Otonomi Khusus yang efektif dan ideal ?

Pemerintah Membentuk up4b, badan yang dibentuk untuk mempercepat implementasi Otonomi Khusus hanya dari pembangunan sosial ekonomi, yang terpenting adalah komunikasi politik yang terbuka. Jangan cepat-cepat bikin sesuatu yang baru di Papua. harus disosialisasikan dulu. Manfaatkan lembaga itu untuk diajak bicara. Yang baik adalah bagaimana orang Jakarta itu menyiapkan dialog dengan orang-orang yang memiliki konstituen atau pengikut. Jadi jangan membaca dari kaca mata kita, jika ada yang janggal dan tidak cocok terus dianggap premitif jangan. Jangan meremehkan orang-orang Papua. Harus ada rasa percaya dalam pelaksanaan Otonomi Khusus. Pembangunan di Papua harus untuk orang Papua bukan membangun di Papua.

4. Berdasarkan hasil riset yang Ibu lakukan, kendala-kendala apa saja yang mungkin dihadapi dalam penyelenggaraan Otonomi Khusus?

Papua ada tiga pilar utama MRP, DPRD dan Pemda, kalau saya melihat mereka tidak koordinatif tidak sinergis, ketika MRP habis masa tugas, seharusnya sudah ada pemilihan bauru tapi ditunda katanya tidak ada anggaran akhirnya di perpanjangan, kenapa pemda tidak menganggarkan padahal jejalas MRP adalah lembaga sah hasil Otonomi Khusus jadi ada masalah disana. MRP disana mendapat otoritas budaya, tapi isu yang masuk adalah politik, ketika mereka menyuarakan politik idianggap separatis. Ketika lembaga disana tidak harmonis bagaimana turunan dari Otonomi Khusus seperti perdasu dan perdasu bisa ada. Peraturan itu bisa ada jika lembaga sudah berjalan dengan optimal, kondisi-kondisi itu seharusnya di evaluasi. Lembaga itu saja tidak memiliki otoritas bagaimana dengan peratur yang lainnya.

Tidak ada pendampingan dari pusat ke Papua, dimana daerah yang sudah biasa dengan sistem sentralistik, mereka akhirnya tidak mampu mengelola uang yang besar tersebut. Ada info, uang Otonomi Khusus itu dipakai untuk kepentingan tentara kenapa kita disebut korupsi. Ada suasana tidak sehat, karena kalau dana Otonomi Khusus dilihat sebagai uang, dan uang ini habis mereka akan teriak merdeka.

Mereka minta dialog, dihargai sebagai bagian dari bangsa Indonesia dan itu yang tidak pernah dilakukan oleh mereka. 33 kabupaten sudah semua Papua asli. Ketika Otonomi Khusus di Papua, ada pengalihan isu dari pusat ke Papua, dengan otoritas penuh muncul primordialisme ada konflik antar suku. Sebenarnya konflik antar suku adalah bagian dari budaya mereka dan mereka punya mekanisme penyelesaiannya sendiri. Dihadapkan pada penyelesaian secara modern jadi tidak nyambung. SDM mereka juga berpengaruh terhadap pelaksanaan Otonomi Khusus.

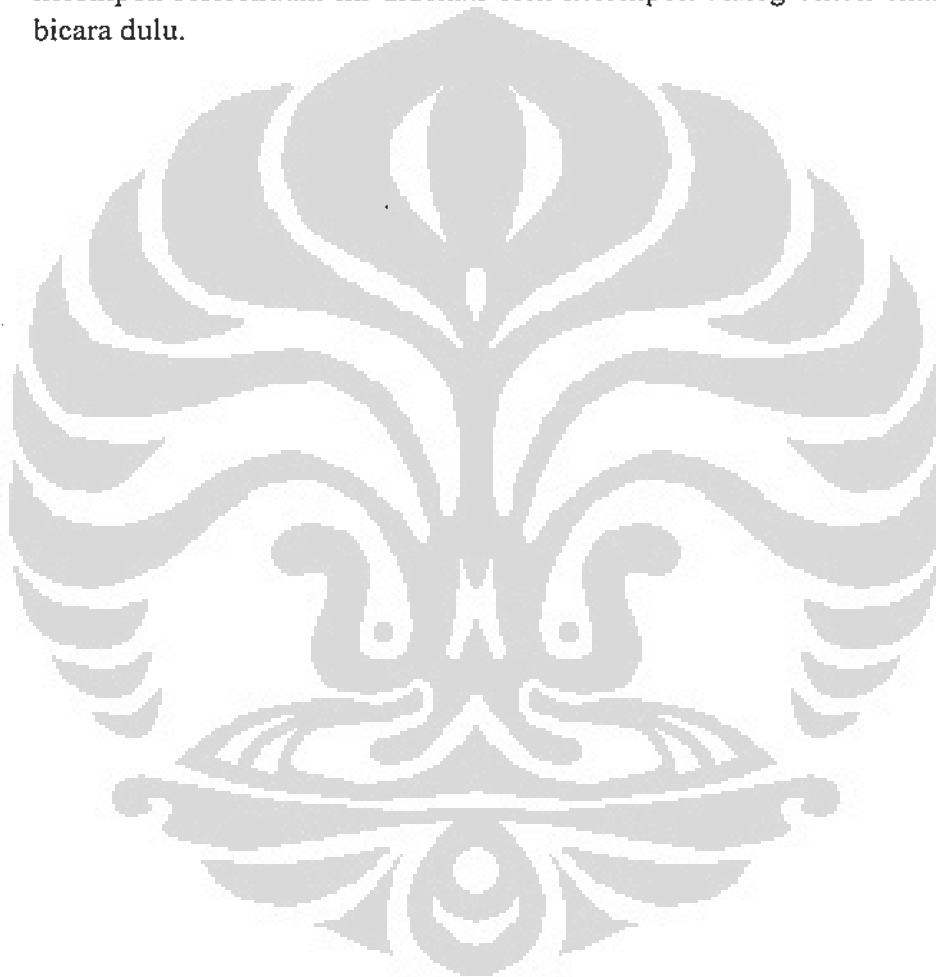
Suku-suku di Papua merasa suku merasa sama pentingnya dengan suku-suku besar, apabila mereka tidak diwakili maka itu ada kompromi politik. Ketidakharmisan lembaga-lembaga itu terjadi karena adanya perbedaan suku. Memang primordialisme ini menjadi meningkat. Yang jelas suku-suku disana egaliter, semua harus melalui proses negoisasi, Papua tidak bisa melihat hasil saja, proses sangat diperhatikan bagi orang-orang Papua.

5. Menurut Ibu apakah kendala-kendala tersebut mampu menimbulkan potensi ancaman tersendiri dalam pelaksanaan Otonomi Khusus ?

Dengan tidak adanya kompromi politik, negosiasi, kemudian ketakutan Jakarta terhadap kata-kata merdeka, kecurigaan dan tidak adanya rasa percaya serta ketidakpuasan itu akan menguatkan separatis di Papua. Begitu juga dengan pelaksanaan Otonomi Khusus secara fisik, pembangunan sosial ekonomi tidak tercapai di Papua, kemiskinan masih tinggi dan tercatat tertinggi di Indonesia, bisa juga lari ke referendum.

6. Berdasarkan hasil riset yang Ibu lakukan bagaimanakah pengaruh keberadaan kelompok-kelompok yang ingin memisahkan diri dari NKRI ?

Selama dialog tidak dilakukan maka kelompok yang menginginkan dialog akan bergeser ke kelompok yang menginginkan referendum. Jadi potensi disintegrasinya masih tinggi. Kelompok referendum di luar negeri selalu memberkan propaganda yang berlebihan tentang kondisi di Papua. Seperti genosida misalnya, padahal itu perlu adalah asumsi mereka yang . dimana kelompok referendum ini didekati oleh kelompok dialog untuk emngajak bicara dulu.



TRANSKRIP WAWANCARA

Narasumber : Natalis Pigay, S.Ip (Penulis Buku *Evolusi Nasionalisme Dan Sejarah Konflik Politik Di Papua : Sebelum, Saat, Dan Sesudah Integrasi*)

Waktu : Senin, 3 Januari 2011

Tempat : RM Padang, Jl. Raya Margonda, Depok

1. Menurut Bapak bagaimanakah perkembangan kehidupan masyarakat Papua sebelum dan sesudah Otonomi Khusus ?

Saat ini hampir setengah penduduk Papua yaitu 40,78% hidup dengan status rumah tangga miskin (RTM). Berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) BPS 2010 menunjukkan Propinsi Papua merupakan propinsi termiskin di Indonesia yakni 34,88%. Padahal saat ini Papua adalah Propinsi dengan kewenangan Otonomi Khusus dengan dana pembangunan perkapita tertinggi di Indonesia. Total dana Otonomi Khusus 2002-2009 sebesar 9,353 Triliun dan Infrastruktur 2007-2009 dengan dana 2,5 Triliun. Salah satu aspek yang perlu mendapat perhatian serius oleh pemerintah Propinsi Papua yang juga paling tinggi di Indonesia yaitu sebesar 2,99%. Bila dibandingkan dengan Propinsi lainnya maupun juga secara nasional, Indeks Keparahan Kemiskinan hanya 0,68% sampai dengan 1% saja.

Selain itu diperparah dengan korupsi yang terjadi di Papua yang seharusnya diperuntukkan bagi pembangunan masyarakat Papua. Ada dua gejala korupsi yang terjadi di Papua saat ini. Pertama, korupsi yang sistemik dan masif, dilakukan oleh pejabat publik baik birokrat, politisi dan pengusaha. Korupsi secara sistemik berlindung dibalik administrasi yang rapi. Kedua, fenomena korupsi yang terjadi karena pemberian dana Otsus ke tiap kampung tanpa petunjuk teknis dan petunjuk operasional tentang pemanfaatan dan tersebut secara optimal. Sebagian besar kepala kampung belum mengetahui pemanfaatan dan pelaporan penggunaan dana yang dibagikan melalui Program RESPEK. Hal ini terjadi semata-mata kurang adanya pembinaan dari pemerintah kepada pimpinan kampung.

Indeks Pembangunan Manusia di Papua tahun 1999 adalah 58,8%, dan kemudian meningkat menjadi 64,00% di tahun 2008. Sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2008, Indeks Pembangunan Manusia Propinsi Papua paling rendah dari rata-rata nasional dan terendah diantara propinsi lainnya di Indonesia. Bahkan bila dibandingkan dengan Propinsi yang termiskin sumber daya alamnya seperti Sultra 69,00%, Bengkulu 72,14%, Jambi 71,99% untuk tahun 2008.

ketertinggalan dan ketelanjangan yang menyelimuti rakyat di Papua perlu menjadi pekerjaan yang penting bagi pemimpin Papua agar senantiasa menjadi beban pikiran untuk melakukan hal-hal positif tersebut.

4. Menurut Bapak kendala-kendala apa saja yang mungkin dihadapi dalam penyelenggaraan Otonomi Khusus ?

Pulau Papua dari letaknya merupakan pulau paling timur di Indonesia, hidup ditengah keterasingan dan jauh dari kontak dengan kemajuan dan modernisasi. Kenyataan menunjukkan bahwa situasi dan kondisi yang kurang kondusif membuat masyarakat berada dalam taraf hidup yang cukup memperhatikan. Selain itu Papua memiliki topografi yang kasar dengan sebaran penduduk yang terpecah dan terpencil di lepas pantai, pesisir pantai, peralihan, lereng-lereng gunung, lembah-lembah serta celah-celah gunung yang sulit dijangkau bahkan jauh dari pusat-pusat pelayanan pemerintah.

Kondisi sosial ekonomi masyarakat Papua juga sangat memperhatikan, kondisi rumah yang sangat darurat, hidup di dalam honai/owa, tingkat inflasi dan harga barang dan jasa tertinggi di Indonesia, sebagian besar dari mereka nyaris tanpa busana dan pola perekonomian subsistem. Selain itu tingkat pendidikan relatif rendah, angka buta huruf mencapai lebih dari 70%, tingkat kesehatan rendah dan gizi rawan, Korupsi tertinggi di Indonesia, kinerja pemerintah terendah di Indonesia. Indeks Pembangunan Manusia Papua berada pada urutan ke 33 dari 33 Provinsi di Indonesia, tingkat penguasaan teknologi rendah. Kemudian satau-satunya propinsi dengan gubernur dan para bupati yang malas dan jarang masuk kantor, dari 365 hari dalam setahun, hanya masuk kantor 60 sampai 90 hari, namun tidak pernah di beri sanksi di Indonesia.

Pengembangan perekonomian rakyat di daerah umumnya belum maksimal, karena kurangnya perhatian dari pemerintah, wawasan berfikir yang rendah, maupun tingkat kesadaran rendah, kurangnya infrastruktur perhubungan darat dan udara sebagai alat penghubung antar daerah pedalaman, terisolir dan terpencil.

Selain itu hampir seluruh masyarakat Papua menolak Otonomi Khusus ini, terbukti dengan berbagai Unjuk Rasa yang dilakukan elemen-elemen masyarakat di luar pemerintahan, menolak Otonomi Khusus karena sudah dianggap gagal mensejahterakan masyarakat Papua.

5. Menurut Bapak apakah kendala-kendala tersebut mampu menimbulkan potensi ancaman tersendiri dalam pelaksanaan Otonomi Khusus ?

Secara diplomatik, apabila Otonomi Khusus tidak berhasil dan kesejahteraan rakyat masih belum mengalami peningkatan melalui Otsus itu, mungkin saja timbul ketidakpercayaan terhadap pemerintah dan pudarnya rasa nasionalisme terhadap bangsa dan negara Indonesia.

2. Menurut pendapat Bapak sejauh mana pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus (dalam kaitannya dengan hak identitas kultural, pendidikan, budaya dan Perlindungan adat) di Papua selama kurun waktu 2001-2010 ?

Undang-Undang Otonomi Khusus No 21 Tahun 2001 telah memberi kekuasaan dan kewenangan begitu besar kepada Papua, yang tadinya berada di Pusat. Nilai terpenting dalam Otonomi Khusus Papua adalah ada harapan dan ruang dimana rakyat Papua akan lebih merasa aman, nyaman, damai, adil dan sejahtera yang sebelumnya ruang itu sempit sekali atau bahkan tidak ada sama sekali. Ada tiga substansi utama yang terkandung di dalam Undang-Undang Otonomi Khusus No 21 Tahun 2001. Pertama, penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia dalam rangka rehabilitasi dan rekonsiliasi akibat bias-bias negatif yang ditimbulkan pada saat konflik yang berkepanjangan di masa silam. Kedua, mempertahankan hak-hak dasar rakyat Papua melalui peningkatan kapasitas sosial dan ekonomi bagi upaya perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, usaha ekonomi melalui politik afirmasi bagi rakyat Papua. Ketiga, adalah mempertahankan eksistensi budaya Papua dari penetrasi budaya bangsa lain. Peran pemerintah sangat menentukan untuk memproteksi, menyiapkan perangkat filter agar bangsa Papua mampu adaptif, menyesuaikan diri dan akulturasi tanpa pengikisan budaya asli. Namun hingga saat ini, ketiga substansi utama dalam UU No. 21 Tahun 2001 tersebut belum ada impelementasinya. Pembentukan Komite Rekonsiliasi dan Rehabilitasi (KKR) sampai saat ini juga belum direalisasikan. Program afirmasi bagi rakyat Papua belum terlihat wujud afirmasi tersebut wakil rakyat di lembaga legislatif pusat, propinsi masih belum memberi ruang bagi putra Papua, pejabat birokrasi propinsi, Kabupaten dan Kota masih diberi kesempatan kepada orang lain. Pemerintah Propinsi Papua juga tidak mampu bersikap tegas terhadap SK MRP No 14 Tahun 2009, sebagian besar proyek pembangunan Papua masih didominasi oleh pengusaha non-Papua.

3. Menurut Bapak bagaimanakah bentuk penyelenggaraan Otonomi Khusus yang efektif dan ideal ?

Agar Otsus dapat efektif dan ideal maka perlu adanya penataan ulang aparatur pemerintah baik sistemnya maupun sumber daya manusianya. Sehingga perlu diisi dengan kapasitas, profesionalisme, posisi yang jelas, kemampuan yang baik untuk membangun rakyat. Serta kebijakan pembangunan Papua yang dapat dilaksanakan bukan yang hanya bagus dalam perencanaan saja. Bagi masyarakat Papua yang terpenting adalah rumah yang lebih baik, makan dengan gizi yang baik, pendidikan yang baik, itulah yang disebut merdeka dalam arti luas dan universal. Jadi yang paling penting adalah bebas dari ketidakpastian, kemiskinan, kebodohan,

k. bahwa perkembangan situasi dan kondisi daerah Irian Jaya, khususnya menyangkut aspirasi masyarakat menghendaki pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua sebagaimana tertuang dalam

Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya Menjadi Papua;

l. bahwa berdasarkan hal-hal tersebut pada huruf a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, dan k dipandang perlu memberikan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang ditetapkan dengan undang-undang;

Mengingat :

1. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 20 ayat (1) dan

ayat (5), Pasal 21 ayat (1), Pasal 26, dan Pasal 28;

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional

yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan

Republik Indonesia;

3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garisgaris

Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004;

4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber

Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;

5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah;

6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional;

7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2000 tentang

Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis

Permusyawaratan

Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000;

8. Undang-undang Nomor 1/Pnps/1962 tentang Pembentukan Propinsi Irian Barat;

9. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-kabupaten Otonom di Propinsi Irian Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 1969 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2907);

10. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);

11. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan

Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara

Nomor 3848);

12. Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3882);

13. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 1999 Nomor 165 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886);

14. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2000 Nomor 185, Tambahan Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 4012);

15. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 208, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4026);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
DAN
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

UNDANG-UNDANG TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

- a. Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Otonomi Khusus adalah 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 Papua;
- c. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri atas Presiden beserta para Menteri;
- d. Pemerintah Daerah Provinsi Papua adalah Gubernur beserta perangkat lain sebagai Badan Eksekutif Provinsi Papua;
- e. Gubernur Provinsi Papua, selanjutnya disebut Gubernur, adalah Kepala Daerah dan Kepala Pemerintahan yang bertanggung jawab penuh menyelenggarakan pemerintahan di Provinsi Papua dan sebagai wakil Pemerintah di Provinsi Papua;
- f. Dewan Perwakilan Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua sebagai badan legislatif Daerah Provinsi Papua;
- g. Majelis Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut MRP, adalah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini;
- h. Lambang Daerah adalah panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera Daerah dan lagu Daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan;
- i. Peraturan Daerah Khusus, yang selanjutnya disebut Perdasus, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-undang ini;
- j. Peraturan Daerah Provinsi, yang selanjutnya disebut Perdas, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- k. Distrik, yang dahulu dikenal dengan Kecamatan, adalah wilayah kerja Kepala Distrik sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota;
- l. Kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota;
- m. Badan Musyawarah Kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah sekumpulan orang yang membentuk satu kesatuan yang terdiri atas berbagai unsur di dalam kampung tersebut serta dipilih dan diakui oleh warga setempat untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah Kampung;
- n. Hak Asasi Manusia, yang selanjutnya disebut HAM, adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan

- anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia;
- o. Adat adalah kebiasaan yang diakui, dipatuhi dan dilembagakan, serta dipertahankan oleh masyarakat adat setempat secara turun-temurun;
- p. Masyarakat Adat adalah warga masyarakat asli Papua yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya;
- q. Hukum Adat adalah aturan atau norma tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat hukum adat, mengatur, mengikat dan dipertahankan, serta mempunyai sanksi;
- r. Masyarakat Hukum Adat adalah warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya;
- s. Hak Ulayat adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- t. Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua;
- u. Penduduk Provinsi Papua, yang selanjutnya disebut Penduduk, adalah semua orang yang menurut ketentuan yang berlaku terdaftar dan bertempat tinggal di Provinsi Papua.

BAB II

LAMBANG-LAMBANG

Pasal 2

- (1) Provinsi Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia menggunakan Sang Merah Putih sebagai Bendera Negara dan Indonesia Raya sebagai Lagu Kebangsaan.
- (2) Provinsi Papua dapat memiliki lambang daerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan.
- (3) Ketentuan tentang lambang daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Perdasus dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

BAB III

PEMBAGIAN DAERAH

Pasal 3

- (1) Provinsi Papua terdiri atas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang masing-masing sebagai Daerah Otonom.
- (2) Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sejumlah Distrik.
- (3) Distrik terdiri atas sejumlah kampung atau yang disebut dengan nama lain.
- (4) Pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan/atau penggabungan Kabupaten/Kota, ditetapkan dengan undang-undang atas usul Provinsi Papua.
- (5) Pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan/atau penggabungan Distrik atau Kampung atau yang disebut dengan nama lain, ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (6) Di dalam Provinsi Papua dapat ditetapkan kawasan untuk kepentingan khusus yang diatur dalam peraturan perundang-undangan atas usul Provinsi.

BAB IV

KEWENANGAN DAERAH

Pasal 4

- (1) Kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus berdasarkan Undang-undang ini.
- (3) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diatur lebih lanjut dengan Perdasus atau Perdasi.
- (4) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup kewenangan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- (5) Selain kewenangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4), Daerah Kabupaten dan Daerah Kota memiliki kewenangan berdasarkan Undang-undang ini yang diatur lebih lanjut dengan Perdasus dan Perdasi.
- (6) Perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Provinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan sesuai dengan peraturan perundangundangan.
- (7) Provinsi Papua dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (8) Gubernur berkoordinasi dengan Pemerintah dalam hal kebijakan tata ruang pertahanan di Provinsi Papua.
- (9) Tata cara pemberian pertimbangan oleh Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dengan Perdasus.

BAB V BENTUK DAN SUSUNAN PEMERINTAHAN Bagian Kesatu U m u m

Pasal 5

- (1) Pemerintahan Daerah Provinsi Papua terdiri atas DPRP sebagai badan legislatif, dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif.
- (2) Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.
- (3) MRP dan DPRP berkedudukan di ibu kota Provinsi.
- (4) Pemerintah Provinsi terdiri atas Gubernur beserta perangkat pemerintah Provinsi lainnya.
- (5) Di Kabupaten/Kota dibentuk DPRD Kabupaten dan DPRD Kota sebagai badan legislatif serta Pemerintah Kabupateri/Kota sebagai badan eksekutif.
- (6) Pemerintah Kabupaten/Kota terdiri atas Bupati/Walikota beserta perangkat pemerintah Kabupaten/Kota lainnya.
- (7) Di Kampung dibentuk Badan Musyawarah Kampung dan Pemerintah Kampung atau dapat disebut dengan nama lain.

**Bagian Kedua
Badan Legislatif**

Pasal 6

- (1) Kekuasaan legislatif Provinsi Papua dilaksanakan oleh DPRP.
- (2) DPRP terdiri atas anggota yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pemilihan, penetapan dan pelantikan anggota DPRP dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangundangan.
- (4) Jumlah anggota DPRP adalah $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- (5) Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan dan alat kelengkapan DPRP diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (6) Kedudukan keuangan DPRP diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7

- (1) DPRP mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. memilih Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - b. mengusulkan pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih kepada Presiden Republik Indonesia;
 - c. mengusulkan pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur kepada Presiden Republik Indonesia;
 - d. menyusun dan menetapkan arah kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan program pembangunan daerah serta tolok ukur kinerjanya bersama-sama dengan Gubernur;
 - e. membahas dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama-sama dengan Gubernur;
 - f. membahas rancangan Perdasus dan Perdasi bersama-sama dengan Gubernur;
 - g. menetapkan Perdasus dan Perdasi;
 - h. bersama Gubernur menyusun dan menetapkan Pola Dasar Pembangunan Provinsi Papua dengan berpedoman pada Program Pembangunan Nasional dan memperhatikan kekhususan Provinsi Papua;
 - i. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi Papua terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
 - j. melaksanakan pengawasan terhadap:
 - 1) pelaksanaan Perdasus, Perdasi, Keputusan Gubernur dan kebijakan Pemerintah Daerah lainnya;
 - 2) pelaksanaan pengurusan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi Papua;
 - 3) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - 4) pelaksanaan kerjasama internasional di Provinsi Papua.
 - k. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan penduduk Provinsi Papua; dan
 - l. memilih para utusan Provinsi Papua sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

(2) Pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata

Tertib DPRP sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 8

- (1) DPRP mempunyai hak:
 - a. meminta pertanggungjawaban Gubernur;
 - b. meminta keterangan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota serta pihak-pihak yang diperlukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - c. mengadakan penyelidikan;
 - d. mengadakan perubahan atas Rancangan Perdasus dan Perdasi;
 - e. mengajukan pernyataan pendapat;
 - f. mengajukan Rancangan Perdasus dan Perdasi;
 - g. mengadakan penyusunan, pengesahan, perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

h. mengadakan penyusunan, pengesahan, perubahan dan perhitungan Anggaran Belanja DPRD sebagai bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan

i. menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

(2) Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD sesuai

dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 9

(1) Setiap anggota DPRD mempunyai hak:

- a. mengajukan pertanyaan;
- b. menyampaikan usul dan pendapat;
- c. imunitas;
- d. protokoler; dan
- e. keuangan/administrasi.

(2) Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD sesuai

dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 10

(1) DPRD mempunyai kewajiban:

- a. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta menaati segala peraturan perundang-undangan;
- c. membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- d. meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi; dan
- e. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

(2) Pelaksanaan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD

sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bagian Ketiga Badan Eksekutif

Pasal 11

(1) Pemerintah Provinsi Papua dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai Kepala Eksekutif yang disebut Gubernur.

(2) Gubernur dibantu oleh Wakil Kepala Daerah yang disebut Wakil Gubernur.

(3) Tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan dengan Perdasus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 12

Yang dapat dipilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Warga Negara Republik Indonesia

dengan syarat-syarat:

- a. orang asli Papua;
- b. beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. berpendidikan sekurang-kurangnya sarjana atau yang setara;
- d. berumur sekurang-kurangnya 30 tahun;
- e. sehat jasmani dan rohani;
- f. setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua;
- g. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik; dan
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik.

Pasal 13

Persyaratan dan tata cara persiapan, pelaksanaan pemilihan, serta pengangkatan dan pelantikan Gubernur

dan Wakil Gubernur diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 14

Gubernur mempunyai kewajiban:

- a. memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- b. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta memajukan demokrasi;
- c. menghormati kedaulatan rakyat;
- d. menegakkan dan melaksanakan seluruh peraturan perundang-undangan;
- e. meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat;
- f. mencerdaskan kehidupan rakyat Papua;
- g. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- h. mengajukan Rancangan Perdasus, dan menetapkannya sebagai Perdasus bersama-sama dengan DPRD setelah mendapatkan pertimbangan dan persetujuan MRP;
- i. mengajukan Rancangan Perdasu dan menetapkannya sebagai Perdasu bersama-sama dengan DPRD; dan
- j. menyelenggarakan pemerintahan dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan Pola Dasar Pembangunan Provinsi Papua secara bersih, jujur, dan bertanggung jawab.

Pasal 15

(1) Tugas dan wewenang Gubernur selaku wakil Pemerintah adalah:

- a. melakukan koordinasi, pembinaan, pengawasan dan memfasilitasi kerja sama serta penyelesaian perselisihan atas penyelenggaraan pemerintahan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota dan antara Kabupaten/Kota;
- b. meminta laporan secara berkala atau sewaktu-waktu atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota;
- c. melakukan pemantauan dan koordinasi terhadap proses pemilihan, pengusulan pengangkatan, dan pemberhentian Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota serta penilaian atas laporan pertanggungjawaban Bupati/Walikota;
- d. melakukan pelantikan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota atas nama Presiden;
- e. menyosialisasikan kebijakan nasional dan memfasilitasi penegakan peraturan perundangundangan di Provinsi Papua;
- f. melakukan pengawasan atas pelaksanaan administrasi kepegawaian dan pembinaan karier pegawai di wilayah Provinsi Papua;
- g. membina hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta antar-Pemerintah

Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan

h. memberikan pertimbangan dalam rangka pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan pemekaran daerah.

(2) Pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 16

Wakil Gubernur mempunyai tugas:

- a. membantu Gubernur dalam melaksanakan kewajibannya;
- b. membantu mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di Provinsi; dan
- c. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Gubernur.

Pasal 17

(1) Masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur adalah 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk

satu masa jabatan berikutnya.

(2) Dalam hal Gubernur berhalangan tetap, jabatan Gubernur dijabat oleh Wakil Gubernur sampai

habis masa jabatannya.

(3) Dalam hal Wakil Gubernur berhalangan tetap, jabatan Wakil Gubernur tidak diisi sampai habis

masa jabatannya.

- (4) Apabila Gubernur dan Wakil Gubernur berhalangan tetap, maka DPRP menunjuk seorang pejabat pemerintah Provinsi yang memenuhi syarat untuk melaksanakan tugas-tugas Gubernur sampai terpilih Gubernur yang baru.
- (5) Selama penunjukan tersebut pada ayat (4) belum dilakukan, Sekretaris Daerah menjalankan tugas Gubernur untuk sementara waktu.
- (6) Dalam hal Gubernur dan Wakil Gubernur berhalangan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (4), DPRP menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) bulan.
- Pasal 18**
- (1) Dalam menjalankan kewajiban selaku Kepala Daerah dan Kepala Pemerintahan Provinsi, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRP.
- (2) Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Tata Tertib DPRP sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Sebagai wakil Pemerintah, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.
- (4) Tata cara pertanggungjawaban Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
- (5) Gubernur mengoordinasikan dan mengawasi pelaksanaan kewenangan Pemerintah di Provinsi Papua sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1).
- (6) Gubernur, bersama-sama dengan aparat Pemerintah yang ditempatkan di daerah atau aparat Provinsi, melaksanakan kewenangan yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2).
- (7) Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (6) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

**Bagian Keempat
Majelis Rakyat Papua**

Pasal 19

- (1) MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP.
- (2) Masa keanggotaan MRP adalah 5 (lima) tahun.
- (3) Keanggotaan dan jumlah anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perdasus.
- (4) Kedudukan keuangan MRP ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 20

- (1) MRP mempunyai tugas dan wewenang:
- a. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP;
 - b. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP;
 - c. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;
 - d. memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua;
 - e. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan

- f. memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.
- (2) Pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdasus.

Pasal 21

(1) MRP mempunyai hak:

- a. meminta keterangan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua;
- b. meminta peninjauan kembali Perdasasi atau Keputusan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua;
- c. mengajukan rencana Anggaran Belanja MRP kepada DPRP sebagai satu kesatuan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua; dan
- d. menetapkan Peraturan Tata Tertib MRP.

(2) Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdasus dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Pasal 22

(1) Setiap anggota MRP mempunyai hak:

- a. mengajukan pertanyaan;
- b. menyampaikan usul dan pendapat;
- c. imunitas;
- d. protokoler; dan
- e. keuangan/administrasi.

(2) Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib MRP, dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Pasal 23

(1) MRP mempunyai kewajiban:

- a. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua;
- b. mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta menaati segala peraturan perundang-undangan;
- c. membina pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat dan budaya asli Papua;
- d. membina kerukunan kehidupan beragama; dan
- e. mendorong pemberdayaan perempuan.

(2) Tata cara pelaksanaan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdasus dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Pasal 24

(1) Pemilihan anggota MRP dilakukan oleh anggota masyarakat adat, masyarakat agama, dan masyarakat perempuan.

(2) Tata cara pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perdasasi berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 25

(1) Hasil pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 diajukan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam

Negeri untuk memperoleh pengesahan.

(2) Pelantikan anggota MRP dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri.

(3) Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan

Peraturan Pemerintah.

BAB VI PERANGKAT DAN KEPEGAWAIAN

Pasal 26

(1) Perangkat Provinsi Papua terdiri atas Sekretariat Provinsi, Dinas Provinsi, dan lembaga teknis lainnya,
yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan Provinsi.

(2) Perangkat MRP dan DPRP dibentuk sesuai dengan kebutuhan.

(3) Pengaturan tentang ketentuan pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Perdasi berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pasal 27

(1) Pemerintah Provinsi menetapkan kebijakan kepegawaian Provinsi dengan berpedoman pada norma, standar dan prosedur penyelenggaraan manajemen Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(2) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, Pemerintah Provinsi dan

Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menetapkan kebijakan kepegawaian sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah setempat.

(3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Perdasi.

BAB VII PARTAI POLITIK

Pasal 28

(1) Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik.

(2) Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(3) Rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua.

(4) Partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing.

BAB VIII PERATURAN DAERAH KHUSUS, PERATURAN DAERAH PROVINSI, DAN KEPUTUSAN GUBERNUR

Pasal 29

(1) Perdassus dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan MRP.

(2) Perdasi dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur.

(3) Tata cara pemberian pertimbangan dan persetujuan MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdasi.

(4) Tata cara pembuatan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 30

(1) Pelaksanaan Perdassus dan Perdasi ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

(2) Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perdassus, dan Perdasi.

Pasal 31

(1) Perdassus, Perdasi dan Keputusan Gubernur yang bersifat mengatur, diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah Provinsi.

(2) Perdassus, Perdasi dan Keputusan Gubernur mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah Provinsi.

(3) Perdassus, Perdasi dan Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib disosialisasikan oleh Pemerintah Provinsi.

Pasal 32

(1) Dalam rangka meningkatkan efektivitas pembentukan dan pelaksanaan hukum di Provinsi Papua,

dapat dibentuk Komisi Hukum Ad Hoc.

(2) Komisi Hukum Ad Hoc sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang fungsi, tugas, wewenang, bentuk dan susunan keanggotaannya diatur dengan Perdasi.

BAB IX KEUANGAN

Pasal 33

(1) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Provinsi, DPRD dan MRP dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

(2) Penyelenggaraan tugas Pemerintah di Provinsi Papua dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pasal 34

(1) Sumber-sumber penerimaan Provinsi, Kabupaten/Kota meliputi:

- a. pendapatan asli Provinsi, Kabupaten/Kota;
- b. dana perimbangan;
- c. penerimaan Provinsi dalam rangka Otonomi Khusus;
- d. pinjaman Daerah; dan
- e. lain-lain penerimaan yang sah.

(2) Sumber pendapatan asli Provinsi Papua, Kabupaten/Kota, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:

- a. pajak Daerah;
- b. retribusi Daerah;
- c. hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan; dan
- d. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

(3) Dana Perimbangan bagian Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam rangka Otonomi Khusus dengan perincian sebagai berikut:

a. Bagi hasil pajak:

- 1) Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen);
- 2) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen); dan
- 3) Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20% (dua puluh persen).

b. Bagi hasil sumber daya alam:

- 1) Kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
- 2) Perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
- 3) Pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen);
- 4) Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen); dan
- 5) Pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen).

c. Dana Alokasi Umum yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

d. Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas kepada Provinsi Papua;

e. 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

f. 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.

(4) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan

angka 5) berlaku selama 25 (dua puluh lima) tahun;

(5) Mulai tahun ke-26 (dua puluh enam), penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan gas alam;

(6) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e berlaku

selama 20 (dua puluh) tahun.

(7) Pembagian lebih lanjut penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka

5), dan huruf e antara Provinsi Papua, Kabupaten, Kota atau nama lain diatur secara adil dan berimbang dengan Perdasus, dengan memberikan perhatian khusus pada daerah-daerah yang tertinggal.

Pasal 35

(1) Provinsi Papua dapat menerima bantuan luar negeri setelah memberitahukannya kepada Pemerintah.

(2) Provinsi Papua dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri dan/atau luar negeri untuk membiayai sebagian anggarannya.

(3) Pinjaman dari sumber dalam negeri untuk Provinsi Papua harus mendapat persetujuan dari DPRD.

(4) Pinjaman dari sumber luar negeri untuk Provinsi Papua harus mendapat pertimbangan dan persetujuan

DPRD dan Pemerintah dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

(5) Total kumulatif pinjaman yang dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) besarnya tidak melebihi persentase

tertentu dari jumlah penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan

perundang-undangan.

(6) Ketentuan mengenai pelaksanaan bantuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ini diatur dengan

Perdasi.

Pasal 36

(1) Perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi Papua ditetapkan dengan

Perdasi.

(2) Sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) penerimaan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 34

ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5) dialokasikan untuk biaya pendidikan, dan sekurang-kurangnya

15% (lima belas persen) untuk kesehatan dan perbaikan gizi.

(3) Tata cara penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi, perubahan dan

perhitungannya serta pertanggungjawaban dan pengawasannya diatur dengan Perdasi.

Pasal 37

Data dan informasi mengenai penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak yang berasal dari

Provinsi Papua disampaikan kepada Pemerintah Provinsi dan DPRD setiap tahun anggaran.

BAB X PEREKONOMIAN

Pasal 38

(1) Perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global, diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.

(2) Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan

dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan

yang

pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus.

Pasal 39

Pengolahan lanjutan dalam rangka pemanfaatan sumber daya alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38

dilaksanakan di Provinsi Papua dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, efisien,

dan kompetitif.

Pasal 40

(1) Perizinan dan perjanjian kerja sama yang telah dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Provinsi dengan pihak lain tetap berlaku dan dihormati.

(2) Perizinan dan perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang oleh putusan pengadilan yang telah

mempunyai kekuatan hukum tetap dinyatakan cacat hukum, merugikan hak hidup masyarakat atau bertentangan dengan ketentuan Undang-undang ini, wajib ditinjau kembali, dengan tidak mengurangi

kewajiban hukum yang dibebankan pada pemegang izin atau perjanjian yang bersangkutan.

Pasal 41

(1) Pemerintah Provinsi Papua dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara

(BUMN) dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Provinsi Papua.

(2) Tata cara penyertaan modal pemerintah Provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur

dengan Perdasu.

Pasal 42

(1) Pembangunan perekonomian berbasis kerakyatan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang

seluas-luasnya kepada masyarakat adat dan/atau masyarakat setempat.

(2) Penanam modal yang melakukan investasi di wilayah Provinsi Papua harus mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat adat setempat.

(3) Perundingan yang dilakukan antara Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan penanam modal harus

melibatkan masyarakat adat setempat.

(4) Pemberian kesempatan berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam kerangka

pemberdayaan masyarakat adat agar dapat berperan dalam perekonomian seluas-luasnya.

BAB XI

PERLINDUNGAN HAK-HAK MASYARAKAT ADAT

Pasal 43

(1) Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku.

(2) Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak

perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

(3) Pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat

masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tatacara

dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

(4) Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun,

dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk

memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.

(5) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa

tanah ulayat dan bekas hak perorangan secara adil dan bijaksana, sehingga dapat dicapai kesepakatan

yang memuaskan para pihak yang bersangkutan.

Pasal 44

Pemerintah Provinsi berkewajiban melindungi hak kekayaan intelektual orang asli Papua sesuai dengan

peraturan perundang-undangan.

BAB XII HAK ASASI MANUSIA

Pasal 45

(1) Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan penduduk Provinsi Papua wajib menegakkan, memajukan, melindungi, dan menghormati Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua.

(2) Untuk melaksanakan hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah membentuk perwakilan

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Provinsi Papua sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 46

(1) Dalam rangka pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa di Provinsi Papua dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

(2) Tugas Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah :

a. melakukan klarifikasi sejarah Papua untuk pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan

b. merumuskan dan menetapkan langkah-langkah rekonsiliasi.

(3) Susunan keanggotaan, kedudukan, pengaturan pelaksanaan tugas dan pembiayaan Komisi Kebenaran

dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Keputusan Presiden setelah mendapatkan usulan dari Gubernur.

Pasal 47

Untuk menegakkan Hak Asasi Manusia kaum perempuan, Pemerintah Provinsi berkewajiban membina,

melindungi hak-hak dan memberdayakan perempuan secara bermartabat dan melakukan semua upaya

untuk memposisikannya sebagai mitra sejajar kaum laki-laki.

BAB XIII KEPOLISIAN DAERAH PROVINSI PAPUA

Pasal 48

(1) Tugas Kepolisian di Provinsi Papua dilaksanakan oleh Kepolisian Daerah Provinsi Papua sebagai bagian dari Kepolisian Negara Republik Indonesia.

(2) Kebijakan mengenai keamanan di Provinsi Papua dikoordinasikan oleh Kepala Kepolisian Daerah

Provinsi Papua kepada Gubernur.

(3) Hal-hal mengenai tugas kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di bidang ketertiban dan

ketenteraman masyarakat, termasuk pembiayaan yang diakibatkannya, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah.

(4) Pelaksanaan tugas kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dipertanggungjawabkan Kepala

Kepolisian Daerah Provinsi Papua kepada Gubernur.

(5) Pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara

Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur Provinsi Papua.

(6) Pemberhentian Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara

Republik Indonesia.

(7) Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua bertanggung jawab kepada Kepala Kepolisian Negara

Republik Indonesia atas pembinaan kepolisian di Provinsi Papua dalam pelaksanaan tugas Kepolisian

Negara Republik Indonesia.

Pasal 49

(1) Seleksi untuk menjadi perwira, bintara, dan tamtama Kepolisian Negara Republik Indonesia di

Provinsi Papua dilaksanakan oleh Kepolisian Daerah Provinsi Papua dengan memperhatikan sistem

hukum, budaya, adat istiadat, dan kebijakan Gubernur Provinsi Papua.

(2) Pendidikan dasar dan pelatihan umum bagi bintanga dan tamtama Kepolisian Negara Republik Indonesia di Provinsi Papua diberi kurikulum muatan lokal, dan lulusannya diutamakan untuk penugasan di Provinsi Papua.

(3) Pendidikan dan pembinaan perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berasal dari Provinsi

Papua dilaksanakan secara nasional oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia.

(4) Penempatan perwira, bintanga dan tamtama Kepolisian Negara Republik Indonesia dari luar Provinsi

Papua dilaksanakan atas Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan memperhatikan sistem hukum, budaya dan adat istiadat di daerah penugasan.

(5) Dalam hal penempatan baru atau relokasi satuan kepolisian di Provinsi Papua, Pemerintah berkoordinasi dengan Gubernur.

BAB XIV KEKUASAAN PERADILAN

Pasal 50

(1) Kekuasaan kehakiman di Provinsi Papua dilaksanakan oleh Badan Peradilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(2) Di samping kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui adanya peradilan adat di dalam masyarakat hukum adat tertentu.

Pasal 51

(1) Peradilan adat adalah peradilan perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat, yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

(2) Pengadilan adat disusun menurut ketentuan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

(3) Pengadilan adat memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

(4) Dalam hal salah satu pihak yang bersengketa atau yang berperkara berkeberatan atas putusan yang telah diambil oleh pengadilan adat yang memeriksanya sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pihak

yang berkeberatan tersebut berhak meminta kepada pengadilan tingkat pertama di lingkungan badan

peradilan yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili ulang sengketa atau perkara yang bersangkutan.

(5) Pengadilan adat tidak berwenang menjatuhkan hukuman pidana penjara atau kurungan.

(6) Putusan pengadilan adat mengenai delik pidana yang perkaranya tidak dimintakan pemeriksaan ulang sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4), menjadi putusan akhir dan berkekuatan hukum tetap.

(7) Untuk membebaskan pelaku pidana dari tuntutan pidana menurut ketentuan hukum pidana yang berlaku, diperlukan pernyataan persetujuan untuk dilaksanakan dari Ketua Pengadilan Negeri yang mewilayahinya yang diperoleh melalui Kepala Kejaksaan Negeri yang bersangkutan dengan tempat

terjadinya peristiwa pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

(8) Dalam hal permintaan pernyataan persetujuan untuk dilaksanakan bagi putusan pengadilan adat sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditolak oleh Pengadilan Negeri, maka putusan pengadilan adat

sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan hukum Pengadilan Negeri dalam

memutuskan perkara yang bersangkutan.

Pasal 52

(1) Tugas Kejaksaan dilakukan oleh Kejaksaan Provinsi Papua sebagai bagian dari Kejaksaan Republik Indonesia.

(2) Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi di Provinsi Papua dilakukan oleh Jaksa Agung Republik

Indonesia dengan persetujuan Gubernur.

(3) Pemberhentian Kepala Kejaksaan Tinggi di Provinsi Papua dilakukan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia.

BAB XV KEAGAMAAN

Pasal 53

(1) Setiap penduduk Provinsi Papua memiliki hak dan kebebasan untuk memeluk agama dan kepercayaannya masing-masing.

(2) Setiap penduduk Provinsi Papua berkewajiban menghormati nilai-nilai agama, memelihara kerukunan

antar umat beragama, serta mencegah upaya memecah belah persatuan dan kesatuan dalam masyarakat

di Provinsi Papua dan di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 54

Pemerintah Provinsi Papua berkewajiban:

a. menjamin kebebasan, membina kerukunan, dan melindungi semua umat beragama untuk menjalankan

ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan yang dianutnya;

b. menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama;

c. mengakui otonomi lembaga keagamaan; dan

d. memberikan dukungan kepada setiap lembaga keagamaan secara proporsional berdasarkan jumlah

umat dan tidak bersifat mengikat.

Pasal 55

(1) Alokasi keuangan dan sumber daya lain oleh Pemerintah dalam rangka pembangunan keagamaan di

Provinsi Papua dilakukan secara proporsional berdasarkan jumlah umat dan tidak bersifat mengikat.

(2) Pemerintah mendelegasikan sebagian kewenangan perizinan penempatan tenaga asing bidang keagamaan di Provinsi Papua kepada Gubernur Provinsi Papua.

BAB XVI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Pasal 56

(1) Pemerintah Provinsi bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang,

jalur, dan jenis pendidikan di Provinsi Papua.

(2) Pemerintah menetapkan kebijakan umum tentang otonomi perguruan tinggi, kurikulum inti, dan

standar mutu pada semua jenjang, jalur, dan jenis pendidikan sebagai pedoman pelaksanaan bagi pimpinan perguruan tinggi dan Pemerintah Provinsi.

(3) Setiap penduduk Provinsi Papua berhak memperoleh pendidikan yang bermutu sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) sampai dengan tingkat sekolah menengah dengan beban masyarakat serendah-rendahnya.

(4) Dalam mengembangkan dan menyelenggarakan pendidikan, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah

Kabupaten/Kota memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada lembaga keagamaan, lembaga

swadaya masyarakat, dan dunia usaha yang memenuhi syarat sesuai dengan peraturan perundangundangan

untuk mengembangkan dan menyelenggarakan pendidikan yang bermutu di Provinsi Papua.
 (5) Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dapat memberikan bantuan dan/atau subsidi kepada penyelenggara pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat yang memerlukan.

(6) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) ditetapkan dengan

Perdasi.

Pasal 57

(1) Pemerintah Provinsi wajib melindungi, membina, dan mengembangkan kebudayaan asli Papua.

(2) Dalam melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Provinsi memberikan peran sebesar-besarnya kepada masyarakat termasuk lembaga swadaya masyarakat yang

memenuhi persyaratan.

(3) Pelaksanaan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai dengan pembiayaan.

(4) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan dengan

Perdasi.

Pasal 58

(1) Pemerintah Provinsi berkewajiban membina, mengembangkan, dan melestarikan keragaman

bahasa

dan sastra daerah guna mempertahankan dan memantapkan jati diri orang Papua.

(2) Selain bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional, bahasa Inggris ditetapkan sebagai bahasa kedua di

semua jenjang pendidikan.

(3) Bahasa daerah dapat digunakan sebagai bahasa pengantar di jenjang pendidikan dasar sesuai kebutuhan.

BAB XVII KESEHATAN

Pasal 59

(1) Pemerintah Provinsi berkewajiban menetapkan standar mutu dan memberikan pelayanan kesehatan bagi penduduk.

(2) Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota berkewajiban mencegah dan

menanggulangi penyakit-penyakit endemis dan/atau penyakit-penyakit yang membahayakan kelangsungan hidup penduduk.

(3) Setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

dengan beban masyarakat serendah-rendahnya.

(4) Dalam melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Pemerintah Provinsi memberikan peranan sebesar-besarnya kepada lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, dan dunia usaha yang memenuhi persyaratan.

(5) Ketentuan mengenai kewajiban menyelenggarakan pelayanan kesehatan dengan beban masyarakat

serendah-rendahnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dan keikutsertaan lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, serta dunia usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur lebih lanjut dengan Perdasi.

Pasal 60

(1) Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban merencanakan dan melaksanakan

program-program perbaikan dan peningkatan gizi penduduk, dan pelaksanaannya dapat melibatkan

lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, dan dunia usaha yang memenuhi persyaratan.

(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Perdasi.

BAB XVIII KEPENDUDUKAN DAN KETENAGAKERJAAN

Pasal 61

(1) Pemerintah Provinsi berkewajiban melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian terhadap

pertumbuhan penduduk di Provinsi Papua.

(2) Untuk mempercepat terwujudnya pemberdayaan, peningkatan kualitas dan partisipasi penduduk asli

Papua dalam semua sektor pembangunan Pemerintah Provinsi memberlakukan kebijakan kependudukan.

(3) Penempatan penduduk di Provinsi Papua dalam rangka transmigrasi nasional yang diselenggarakan oleh Pemerintah dilakukan dengan persetujuan Gubernur.

(4) Penempatan penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Perdasi. Pasal 62

(1) Setiap orang berhak atas pekerjaan dan penghasilan yang layak serta bebas memilih dan/atau pindah

pekerjaan sesuai dengan bakat dan kemampuannya.

(2) Orang asli Papua berhak memperoleh kesempatan dan diutamakan untuk mendapatkan pekerjaan

dalam semua bidang pekerjaan di wilayah Provinsi Papua berdasarkan pendidikan dan keahliannya.

(3) Dalam hal mendapatkan pekerjaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di bidang peradilan, orang asli

Papua berhak memperoleh keutamaan untuk diangkat menjadi Hakim atau Jaksa di Provinsi Papua.

(4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Perdasi.

BAB XIX

PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DAN LINGKUNGAN HIDUP

Pasal 63

Pembangunan di Provinsi Papua dilakukan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, pelestarian lingkungan, manfaat, dan keadilan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah.

Pasal 64

(1) Pemerintah Provinsi Papua berkewajiban melakukan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu

dengan memperhatikan penataan ruang, melindungi sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati, sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya,

dan keanekaragaman hayati serta perubahan iklim dengan memperhatikan hak-hak masyarakat adat

dan untuk sebesar-besarnya bagi kesejahteraan penduduk.

(2) Untuk melindungi keanekaragaman hayati dan proses ekologi terpenting, Pemerintah Provinsi berkewajiban mengelola kawasan lindung.

(3) Pemerintah Provinsi wajib mengikutsertakan lembaga swadaya masyarakat yang memenuhi syarat

dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup.

(4) Di Provinsi Papua dapat dibentuk lembaga independen untuk penyelesaian sengketa lingkungan.

(5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut

dengan Perdasi.

BAB XX SOSIAL

Pasal 65

(1) Pemerintah Provinsi sesuai dengan kewenangannya berkewajiban memelihara dan memberikan jaminan hidup yang layak kepada penduduk Provinsi Papua yang menyandang masalah sosial.

(2) Dalam melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Provinsi memberikan peranan sebesar-besarnya kepada masyarakat termasuk lembaga swadaya masyarakat.

(3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Perdasi;

Pasal 66

(2) Untuk mempercepat terwujudnya pemberdayaan, peningkatan kualitas dan partisipasi penduduk asli

Papua dalam semua sektor pembangunan Pemerintah Provinsi memberlakukan kebijakan kependudukan.

(3) Penempatan penduduk di Provinsi Papua dalam rangka transmigrasi nasional yang diselenggarakan

oleh Pemerintah dilakukan dengan persetujuan Gubernur.

(4) Penempatan penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Perdasi. Pasal 62

(1) Setiap orang berhak atas pekerjaan dan penghasilan yang layak serta bebas memilih dan/atau pindah

pekerjaan sesuai dengan bakat dan kemampuannya.

(2) Orang asli Papua berhak memperoleh kesempatan dan diutamakan untuk mendapatkan pekerjaan

dalam semua bidang pekerjaan di wilayah Provinsi Papua berdasarkan pendidikan dan keahliannya.

(3) Dalam hal mendapatkan pekerjaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di bidang peradilan, orang asli

Papua berhak memperoleh keutamaan untuk diangkat menjadi Hakim atau Jaksa di Provinsi Papua.

(4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Perdasi.

BAB XIX

PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DAN LINGKUNGAN HIDUP

Pasal 63

Pembangunan di Provinsi Papua dilakukan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, pelestarian lingkungan, manfaat, dan keadilan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah.

Pasal 64

(1) Pemerintah Provinsi Papua berkewajiban melakukan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu

dengan memperhatikan penataan ruang, melindungi sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati, sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya,

dan keanekaragaman hayati serta perubahan iklim dengan memperhatikan hak-hak masyarakat adat

dan untuk sebesar-besarnya bagi kesejahteraan penduduk.

(2) Untuk melindungi keanekaragaman hayati dan proses ekologi terpenting, Pemerintah Provinsi berkewajiban mengelola kawasan lindung.

(3) Pemerintah Provinsi wajib mengikutsertakan lembaga swadaya masyarakat yang memenuhi syarat

dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup.

(4) Di Provinsi Papua dapat dibentuk lembaga independen untuk penyelesaian sengketa lingkungan.

(5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut

dengan Perdasi.

BAB XX

SOSIAL

Pasal 65

(1) Pemerintah Provinsi sesuai dengan kewenangannya berkewajiban memelihara dan memberikan jaminan hidup yang layak kepada penduduk Provinsi Papua yang menyandang masalah sosial.

(2) Dalam melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Provinsi memberikan peranan sebesar-besarnya kepada masyarakat termasuk lembaga swadaya masyarakat.

(3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Perdasi;

Pasal 66