

Papua: Mengurai Konflik dan Merumuskan Solusi

Boy Anugerah¹

Tenaga Ahli Pimpinan di MPR RI 2019-2024

Mahasiswa Pascasarjana Studi Kepemerintahan dan Kebijakan Publik
di *School of Government and Public Policy (SGPP)* Indonesia
b.anugerah@sgpp.ac.id

Abstrak

Papua merupakan bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal ini merupakan suatu hal yang tidak dapat dimungkiri apabila kita merujuk pada fakta sejarah dan proses administratif yang telah ditempuh. Pada masa lampau, Papua merupakan bagian dari kerajaan-kerajaan nusantara seperti Sriwijaya, Majapahit, hingga Kesultanan Tidore. Secara legal formal, melalui Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) yang dihelat pada 1969, mayoritas rakyat Papua menghendaki untuk bergabung dengan NKRI. Berbagai kebijakan juga telah ditempuh oleh Pemerintah Indonesia untuk mengukuhkan status dan identitas Papua yang silih berganti dilakukan oleh berbagai rezim di Indonesia, mulai dari Presiden B.J. Habibie hingga Presiden Joko Widodo. Status Daerah Operasi Militer (DOM) yang membuat Papua dianggap sebagai daerah konflik telah dicabut. Pemerintah juga sudah pernah menyampaikan permintaan maaf secara resmi atas berbagai pelanggaran HAM yang pernah terjadi. Pengibaran bendera Bintang Kejora diperkenankan di tanah Papua karena dianggap hanya sebagai simbol budaya, bukan intensi untuk meraih kemerdekaan. Terakhir, Pemerintah Indonesia mengeluarkan UU. No. 21 tahun 2001 tentang Status Otonomi Khusus untuk Papua yang menempatkan Papua “sedikit” lebih istimewa dibandingkan daerah lain yang mendapatkan kewenangan serupa melalui UU. No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hanya saja kebijakan-kebijakan tersebut seakan tak cukup. Konflik masih membara dan butuh penyelesaian yang komprehensif untuk menuju Papua damai, Papua sebagai bagian integral dari Indonesia.

Kata Kunci: Papua, Konflik, Kemerdekaan, Solusi, Kebijakan



Sumber: republikaonline.com

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pada sebuah pertemuan di Saigon, Vietnam, pada 12 Agustus 1945, Jenderal Hasaichi Taraci menyatakan kepada para pemimpin Indonesia yang hadir pada saat itu seperti Soekarno, Hatta, dan Radjiman Wedyodiningrat bahwa ia akan menyerahkan kedaulatan Hindia Belanda kepada Indonesia. Namun muncul sebuah pertanyaan, bagaimana dengan status dan tanah masyarakat Papua? Pada kesempatan tersebut, Hatta menegaskan bahwa bangsa Papua adalah ras Negroid, bangsa Melanesia, berbeda dengan orang Indonesia. Oleh sebab itu, maka bangsa Papua akan diberikan kebebasan untuk menentukan nasib dan masa depannya sendiri. Namun tidak demikian dengan Soekarno. Menurut beliau, bangsa Papua pada saat itu masih primitif sehingga tidak perlu dikaitkan dengan kemerdekaan Indonesia.

Sejarah menunjukkan bahwa Soekarno dan Hatta yang tidak memberikan pendapat untuk masalah ini dalam Sidang Kedua Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada 10 Juli 1945 mengenai batas-batas wilayah Indonesia yang akan segera memperoleh kemerdekaan. Hal ini berbeda dengan pandangan dari anggota BPUPKI lainnya seperti M. Yamin, Moezakir, Abdul Kaffar, serta Soemitro Kolopaking. Sedangkan masyarakat Papua pada umumnya menolak pandangan para anggota BPUPKI yang menghendaki agar tanah Papua masuk ke dalam wilayah NKRI.

Masyarakat Papua juga menolak konsep Janggi, sebutan untuk orang Papua dalam sejarah Kerajaan Majapahit dan Kesultanan Tidore. Menurut masyarakat Papua, sebutan Janggi untuk mereka tidak tepat karena sifat dan pola hubungan pada waktu itu adalah hubungan dagang melalui VOC, perusahaan dagang kolonial milik Belanda.

Sultan Tidore merupakan representasi wakil Koningen Belanda. Pertanyaan mengenai apakah *Nederlandsch Nieuw Guinea* (Papua) termasuk Hindia Belanda menunjukkan bahwa Papua bukanlah Hindia Belanda secara administratif.²

Permasalahan mengenai akar budaya Papua yang melibatkan perspektif para pendiri bangsa (*founding fathers*) serta penelusuran sejarah masa lampau merupakan hal yang sangat krusial dalam mengukuhkan status Papua sebagai bagian integral dari NKRI. Sejarah mengenai akar budaya merupakan simpul pertama yang menentukan efektivitas dari simpul-simpul selanjutnya. Jika sebagian masyarakat Papua seperti yang disampaikan pada paragraf sebelumnya menolak konsepsi Janggi, tidak demikian halnya dengan fakta sejarah yang ada. Dalam Kakawin Nagarakretagama pupuh XIV karya Mpu Prapanca, disebutkan bahwa Papua merupakan bagian dari Kerajaan Majapahit pada era Raja Hayam Wuruk dan Mahapatih Gajah Mada. Pasca Majapahit runtuh pada tahun 1478 Masehi karena serbuan Kerajaan Demak, selama beberapa abad, Papua berada di bawah kekuasaan Kesultanan Tidore.³

Pada pembabakan sejarah selanjutnya, yakni era pasca kemerdekaan Republik Indonesia (RI), status Papua sebagai bagian NKRI semakin dikukuhkan. Status di sini adalah status secara administratif, legal formal, terlepas dari aspek sejarah, serta sosial budaya yang mengikat. *Namun demikian, pembabakan sejarah modern ini juga turut melahirkan akar konflik yang belum selesai hingga kini.* Pembabakan sejarah yang dimaksud adalah kebijakan

Tri Komando Rakyat (TriKora) pada zaman Soekarno yang dikeluarkan pada 19 Desember 1961 sebagai bentuk penolakan terhadap proklamasi kemerdekaan Papua pada 1 Desember 1961. Hal ini berlanjut dengan tercapainya *New York Agreement* pada 1962, hingga pelaksanaan Penentuan Pendapat Rakyat pada Agustus 1969 yang menjadi tonggak sejarah bergabungnya Papua secara legal administratif ke wilayah Indonesia.

Implementasi pembabakan sejarah bergabungnya Papua tersebut menimbulkan implikasi terhadap Papua, khususnya psikologis orang Papua sebagai bagian dari Indonesia. Mandat TriKora dari Soekarno misalnya, yang berisi seruan untuk melaksanakan mobilisasi umum guna mempertahankan kemerdekaan Indonesia, serta pernyataan bahwa kemerdekaan Papua hanyalah sebagai negara boneka buatan Pemerintah Belanda, menimbulkan luka di hati masyarakat Papua. Begitu juga halnya dengan *New York Agreement* 1962 yang dianggap *high level bargaining and deal* antara Indonesia dan Amerika Serikat untuk menjadikan Papua sebagai bagian Indonesia. Puncaknya, pelaksanaan Pepera 1969 yang dianggap penuh rekayasa untuk memuluskan jalan Papua agar terintegrasi dengan Indonesia.⁴

Permasalahan tersebut “baru” sebagian kecil dari kompleksitas postur konflik yang ada di Papua. Ada aspek lainnya yang turut menyumbang sengkarut dalam konflik yang berurat-berakar hingga kini. Terdapat dilema budaya mengenai asal-usul orang Papua yang tidak sama dengan mayoritas orang Indonesia, berbagai kasus pelanggaran Hak Asasi



Manusia (HAM) pasca bergabungnya Papua ke Indonesia, ketimpangan sosial budaya dan ekonomi yang membuat masyarakat Papua berada dalam posisi termarginalkan, hingga proses pembangunan dari era orde lama hingga reformasi yang tidak membuat ke-Indonesia-an rakyat Papua semakin menebal. Hal ini tidak bisa dibiarkan berlarut-larut yang menempatkan Papua sebagai medan konflik panas di Nusantara. Perlu dilakukan peruntutan akar konflik, serta perumusan solusi yang integral dan komprehensif sehingga pernyataan bahwa Papua adalah bagian integral dari Indonesia adalah sebuah fakta konkret, bukan impian apalagi mitos yang hidup di Indonesia.

PEMBAHASAN

Sumber Konflik Papua

Ada banyak sekali tulisan dan penelitian yang mengkaji secara mendalam sumber konflik di tanah Papua baik dengan menggunakan pendekatan multidisiplin, maupun pendekatan interdisipliner. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) yang tertuang dalam buku berjudul *Papua Roadmap*. Para peneliti LIPI berhasil merumuskan empat permasalahan mendasar, yakni marginalisasi penduduk asli Papua, kegagalan pembangunan, pelanggaran HAM dan kekerasan militer, hingga proses integrasi Papua ke Indonesia yang dianggap bermasalah.⁵

Richard Chauvel, seorang ahli sejarah politik Papua, menyimpulkan bahwa sedikitnya ada empat persoalan dasar yang dapat diidentifikasi, yakni; (a) Kekecewaan karena tanah Papua menjadi bagian dari Indonesia, (b) Adanya persaingan yang

dirasakan elit tanah Papua dengan pejabat asal luar tanah Papua yang mendominasi pemerintahan sejak kolonial Belanda, (c) Pembangunan ekonomi dan pemerintahan di tanah Papua yang berbeda, dan (d) Marginalisasi orang asli Papua karena kehadiran pendatang. Pandangan-pandangan tersebut menjadi legitimasi bagi kelompok-kelompok yang tidak puas sehingga melahirkan kelompok-kelompok pro-kemerdekaan tanah Papua.⁶

Keempat persoalan yang diutarakan oleh Chauvel tersebut dapat diperluas menjadi lima persoalan basis, sebagai berikut;

1. Faktor kebijakan dan kegagalan pembangunan. Secara umum, konflik terjadi akibat adanya kegagalan pembangunan dan adanya tuntutan pembagian kewenangan politik dan ekonomi antara pusat dan daerah melalui kebijakan desentralisasi;
2. Faktor identitas agama, budaya, etnis, serta rasial. Pertikaian horizontal antara agama, antarsuku, antarbudaya, antar-etnis, dan antar-ras;
3. Faktor sejarah. Perbedaan sejarah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan daerah tertentu;
4. Faktor kekerasan aparat keamanan. Adanya aktivitas kekerasan yang dilakukan oleh polisi dan militer terhadap orang Papua;
5. Faktor kepentingan perusahaan dan kapitalisme internasional. Adanya persetujuan antara masyarakat dengan kepentingan kapitalisme internasional dalam bentuk korporasi yang beroperasi di wilayah setempat.⁷

Tim Studi Papua dari Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Sipil Indonesia (YAPPIKA) mencatat sedikitnya ada tiga faktor yang melatarbelakangi tuntutan masyarakat Papua untuk merdeka, yakni faktor sejarah, faktor identitas dan nasionalisme Papua, serta faktor ketidakadilan.⁸ Khusus untuk faktor ketidakadilan, sub-faktor pendukung meliputi eksploitasi sumber daya alam Papua, rendahnya partisipasi publik, dominasi pendatang, dominasi dan penindasan budaya, serta kekerasan oleh militer. Penelitian yang dilakukan oleh YAPPIKA yang terdiri atas Bambang Sugiono, Hendrikus Abraham Ondi, serta Melkianus Huka ini menjadi menarik karena digeneralisasi melalui proses penelitian yang panjang dan komprehensif seperti diskusi dan wawancara langsung dengan masyarakat Papua.

Pertama, faktor sejarah. Masyarakat Papua beranggapan bahwa Papua tidak ada kantong dengan NKRI. Ada beberapa fakta yang menunjang anggapan ini, yakni (a) Papua tidak termasuk Hindia Belanda berdasarkan Deklarasi Batavia 7 Maret 1910. Wilayah Hindia Belanda dari Aceh sampai Maluku berada di balik kekuasaan Gubernur Hindia Belanda pada waktu itu, sedangkan Papua langsung di bawah pengawasan Pemerintah Belanda di Belanda, (b) Para tokoh masyarakat, khususnya tokoh pemuda Papua tidak terlibat dalam pergerakan kebangsaan Indonesia yang dimulai sejak tahun 1908 di bawah Budi Utomo dan mencapai klimaksnya melalui Sumpah Pemuda pada 28 Oktober 1928. Pada peristiwa monumental bagi bangsa Indonesia tersebut, tidak seorangpun tokoh

pemuda Papua yang ikut ambil bagian, (c) Secara fisik maupun budaya, orang asli Papua berbeda dengan mayoritas masyarakat Indonesia. Jika sebagian besar orang Indonesia berasal dari ras Polinesia yang berkulit sawo matang, maka orang asli Papua berasal dari ras Melanesia, (d) Masyarakat Papua tidak ikut ambil bagian dalam proses Proklamasi 17 Agustus 1945. Papua baru menjadi atensi Pemerintah Indonesia setelah tiga tahun merdeka, (e) Jika pada 1948, Indonesia mulai melakukan upaya-upaya untuk merebut Papua, maka Pemerintah Belanda mulai mempersiapkan Papua untuk merdeka melalui pembentukan berbagai partai politik, dewan distrik sebagai wadah berkumpul tokoh-tokoh Papua, hingga parlemen Papua.

Kedua, permasalahan identitas dan nasionalisme Papua. Harus diakui bahwa secara sosial dan budaya masyarakat asli Papua berbeda dengan masyarakat Indonesia. Jika mayoritas masyarakat Indonesia didominasi oleh rumpun Melayu, secara fisik masyarakat Papua termasuk rumpun Melanesia dan ras Negroid di Pasifik. Demikian halnya secara sosial masyarakat Papua memiliki pandangan dan cara hidup tersendiri. Masyarakat Papua memiliki otoritas tersendiri yang bersifat khas dalam mengatur, mengembangkan kebutuhan, dan menyelesaikan masalah berdasarkan hukum adat yang membebani hak dan kewajiban adat para individunya sehingga mereka sedikit kesulitan ketika terjadi benturan budaya dengan apa yang diterapkan oleh mayoritas masyarakat Indonesia.

Dalam konteks identitas dan nasionalisme Papua, terjadi gesekan antarmasyarakat Papua dengan kaum



pendatang. Gesekan tersebut dapat dilihat secara empiris pada dinamika kehidupan birokrasi dan kegiatan ekonomi sehari-hari masyarakat Papua. Dalam kehidupan birokrasi atau pemerintahan, posisi-posisi utama selalu diberikan kepada orang luar atau kaum pendatang dengan argumentasi bahwa masyarakat Papua masih belum mampu untuk mengawakinya. Untuk menduduki suatu posisi, orang Papua dikenakan persyaratan-persyaratan berat, sedangkan tidak demikian halnya dengan kaum pendatang.

Di pasar-pasar tradisional Papua, para pendatang menggunakan fasilitas-fasilitas utama, sedangkan orang asli Papua berjualan di pinggir-pinggir dan di emperan pasar. Secara garis besar, faktor identitas dan nasionalisme dapat dirangkum menjadi sebagai berikut; (a) Adanya praktik dan ideologi penjajahan, (b) Praktik ideologi pembangunan yang hanya menekankan pada eksploitasi sumber kekayaan alam dan mengabaikan pembangunan kesejahteraan dan martabat manusia, (c) Eksploitasi dan kekerasan oleh pihak militer, serta (d) Papua memiliki tanah yang luas dan kekayaan alam yang melimpah.

Faktor ketiga adalah ketidakadilan. Perlakuan tidak adil yang diterima oleh orang Papua berkaitan aspek ekonomi meliputi eksploitasi sumber kekayaan alam, rendahnya partisipasi masyarakat pribumi, dominasi kaum pendatang dalam bidang pemerintahan dan ekonomi, penindasan budaya dan pengembangan SDM yang bias, serta kekerasan militer. Khusus kekerasan militer, penindasan militer mewujud dalam beberapa bentuk seperti intimidasi, teror, penyiksaan serta pembunuhan. Pembunuhan

umumnya dilakukan terhadap orang-orang yang militan, memperjuangkan demokrasi, hukum, budaya dan kemanusiaan, termasuk tuntutan agar Papua merdeka.

Segaris dengan beragam sumber konflik yang dijabarkan oleh peneliti dan tim peneliti lainnya, penulis mencoba untuk menarik benang merah atau garis besar dari sumber-sumber konflik di Papua, termasuk dengan menarik korelasi dan relevansi dengan kebijakan pemerintah yang bersifat kontemporer. Menurut hemat penulis, akar utama dari meletusnya konflik Papua terletak pada dua hal, yakni pelaksanaan Pepera 1969 dan proses pembangunan yang berlangsung di Papua itu sendiri. Terkait Pepera, ada perbedaan narasi sejarah yang hidup di masyarakat. Narasi dominan yang disampaikan oleh Pemerintah Indonesia adalah status politik tanah Papua sebagai bagian NKRI bersifat sah karena melalui proses resmi dan resolusi PBB. Di lain pihak, masyarakat Papua memiliki narasi yang berbeda. Pepera yang diselenggarakan pada Agustus 1969 adalah tidak sah karena diwarnai oleh praktik intimidasi dan kekerasan, sedangkan pelaksanaan *New York Agreement* 1962 dianggap tidak sesuai.

Terkait proses pembangunan, juga terdapat perbedaan narasi. Narasi yang berkembang di Indonesia adalah proses pembangunan di tanah Papua berhasil menyejahterakan, mencerdaskan, serta memberdayakan orang Papua. Merujuk pada desentralisasi fiskal yang dilakukan oleh pemerintah pusat ke daerah Papua melalui dana APBN, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) ke Papua yang mana merupakan dana tertinggi dibandingkan dengan provinsi-

provinsi lain di Indonesia. Sementara narasi tandingan yang dikembangkan oleh masyarakat Papua adalah pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia belum mampu mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran seperti tujuan nasional yang termaktub dalam UUD NRI 1945. Bagi masyarakat Papua sendiri yang terjadi di Papua merupakan eksploitasi SKA, marjinalisasi penduduk pribumi, kerusakan lingkungan karena eksploitasi yang tidak bertanggung jawab dari perusahaan asing, serta berbagai pelanggaran HAM atas nama stabilitas politik dan keamanan.

Kebijakan Pemerintah

Konflik di Papua merupakan masalah yang bersifat multidimensional. Jika dibedah secara cermat, akan ditemukan anasir ekonomi, politik, sosial dan budaya, pertahanan dan keamanan, hingga hal-hal yang sifatnya ideologis yang membentuk postur konflik itu sendiri. Oleh karena sifatnya yang multidimensional, maka solusi atas permasalahan Papua harus dirumuskan secara holistik, integral, dan komprehensif. Reformasi politik pada 1998 yang menumbangkan kekuasaan Soeharto menjadi momentum perubahan cara pandang dalam penanganan isu Papua, dari yang semula sifatnya otoritarian menjadi pendekatan yang humanis. Reformasi merupakan ejawantah dari demokrasi karena berbasis pada keinginan dan kekuasaan rakyat. Inilah yang menjadi landasan bagi terwujudnya Papua yang lebih baik.

Indonesia di bawah rezim reformasi dan pasca-reformasi, sejak Presiden B.J. Habibie hingga Presiden Joko Widodo,

berusaha menggunakan pendekatan humanis yang persuasif dalam usaha penyelesaian konflik di Papua. Berbagai kebijakan humanis tersebut antara lain, pertama; pencabutan status Daerah Operasi Militer (DOM) oleh rezim Presiden B.J. Habibie yang disematkan pada Papua pada era Soeharto, kedua; mengganti nama Provinsi Irian Jaya menjadi Provinsi Papua pada 25 Desember 2000., ketiga; ucapan permohonan maaf secara resmi dari pemerintah atas berbagai pelanggaran HAM yang dilakukan oleh ABRI (TNI) pada masa lampau, keempat; pemberian izin untuk melaksanakan Kongres Papua dan pengibaran bendera Bintang Kejora pada era Presiden Abdurrahman Wahid, dan kelima; pemberian status otonomi khusus (Otsus) kepada Papua melalui pengesahan UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua, keenam; mengeluarkan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2003 tentang Pemekaran Provinsi Tanah Papua yang melahirkan Provinsi Papua Barat di era Presiden Megawati Soekarnoputri, ketujuh; membentuk Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B) berdasarkan Peraturan Presiden No. 66 Tahun 2011 di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.⁹

Pencabutan status Daerah Operasi Militer (DOM) di Papua oleh Presiden B.J. Habibie merupakan bentuk kesungguhan rezim reformasi untuk melakukan reformasi total di segala aspek kenegaraan, termasuk mengobati luka sejarah di Papua. Sejak tahun 1962 hingga 1984 telah menjadi tahapan kelam bagi Papua yang mana pemerintah melancarkan operasi militer untuk menumpas Operasi Papua Merdeka (OPM), sebuah kelompok yang sangat



menginginkan pemisahan Papua dari Indonesia. Sebagai konsekuensi logisnya, Papua menjadi DOM hingga 1998. Eksistensi ABRI pada waktu itu di Papua tidak hanya didasarkan atas gerakan penumpasan pro-kemerdekaan saja, tapi juga militer memiliki kepentingan politik dan bisnis.¹⁰

Perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua terjadi pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Pergantian nama dari Irian Jaya menjadi Papua tidak terlepas dari akar sejarah masyarakat Papua sendiri. Nama “Papua” pada awalnya digunakan oleh pelaut Portugis, Antonio d’ Arbrau, yang mendarat di Pulau ini pada tahun 1521 M. Diperkirakan kata Papua berasal dari kata dalam bahasa Melayu Kuno yakni “Pua-Pua” yang berarti keriting. Nama ini selanjutnya digunakan oleh Antonio Pigafetta yang ikut dalam pelayaran dengan Ferdinand Magellan mengelilingi bumi.

Versi lain dari penamaan Papua adalah dari Papua Bagian Timur, kini menjadi *Papua Nieuw Guinea (PNG)*. Sebutan “*Nieuw Guinea*” digunakan oleh para pelaut Belanda, menggunakan penamaan dari seorang pelaut Spanyol, Ynigo Ortiz de Retes, yang mengunjungi kawasan Utara pulau ini pada 1545. Melalui penamaan kembali yang berbasis sejarah ini, diharapkan masyarakat Papua tidak merasa kehilangan identitasnya.¹¹ Selain perubahan nama, pada era Gus Dur, masyarakat Papua mendapatkan izin untuk mengibarkan bendera Bintang Kejora, hanya sebagai simbol kebudayaan untuk orang Papua, bukan sebagai upaya untuk memisahkan diri dari NKRI.

Dengan tetap memberikan atensi pada sekuensi proses selanjutnya, kebijakan yang paling menarik yang ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia dalam menangani kasus Papua tentu saja adalah kebijakan regulatif melalui UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua. Dikeluarkannya UU Otsus Papua ini merupakan komitmen pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia untuk mengadopsi perspektif baru dalam menangani berbagai permasalahan yang mewarnai kehidupan Provinsi Papua. Perspektif baru tersebut adalah perubahan pendekatan penanganan masalah, dari pendekatan keamanan yang berbasis pada terciptanya stabilitas, menjadi pendekatan sosial yang mengejar kesejahteraan.¹² Kehadiran UU Otsus Papua merupakan bentuk keberhasilan Pemerintah Indonesia dalam meredam tuntutan kemerdekaan dari masyarakat Papua. Pemerintah Indonesia berhasil meyakinkan masyarakat Papua bahwa Otsus adalah pilihan terbaik dan bentuk kesungguhan Pemerintah Indonesia untuk memperbaiki kekurangan dalam proses pembangunan yang dilakukan selama ini.

Terminologi “otonomi” dalam otonomi khusus dapat didefinisikan sebagai kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, serta mengelola secara mandiri sumber kekayaan alam yang dimiliki bagi sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat lokal Papua dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk ikut serta mendukung penyelenggaraan pembangunan nasional oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah lain di Indonesia yang mengalami kekurangan. Dalam Otsus

juga diberikan amanat untuk menentukan secara mandiri strategi pembangunan sosial, budaya, ekonomi, dan politik yang sesuai dengan karakteristik dan kekhasan sumber daya manusia, serta kondisi alam dan kebudayaan orang Papua.

Selain objektif di atas, pemerintah pusat juga mendelegasikan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah Papua untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk di dalamnya memberikan peran yang cukup memadai bagi orang Papua melalui wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran tersebut diwujudkan melalui partisipasi dalam perumusan kebijakan daerah, penentuan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, serta melestarikan budaya lokal dan memelihara kelestarian lingkungan alam Papua.

Sedangkan terminologi ‘khusus’ lebih diartikan sebagai perlakuan berbeda yang diberikan kepada Papua karena kekhususan yang dimiliki oleh provinsi ini. Kekhususan tersebut terkait dengan tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan yang hidup, serta sejarah sosial politiknya. Dalam pengertian teknis, kekhususan otonomi khusus Papua bermakna bahwa ada hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Papua dan tidak berlaku di daerah lainnya di Indonesia, sebaliknya ada hal-hal yang berlaku di daerah lain, tapi tidak bisa berlaku di wilayah Papua. Melalui pemberian Otsus ini, objektif yang hendak dicapai oleh Pemerintah Indonesia adalah agar gerakan-gerakan separatis dapat segera menghentikan aktivitasnya dan

Papua tetap menjadi bagian yang integral dari NKRI. Melalui Otsus juga, Pemerintah Indonesia melakukan pemekaran distrik dan kabupaten di wilayah Papua agar masyarakat Papua lebih dapat menyalurkan aspirasinya.

Optimalisasi Otsus Papua dan Penedekatan Demokrasi

Tentu saja muncul pertanyaan, tidak hanya dari masyarakat Papua sendiri, tapi juga para pemangku kepentingan di level pusat mengenai efektivitas kebijakan Otsus dikaitkan dengan objektif yang hendak dicapai. Banyak kalangan yang berpendapat bahwa implementasi Otsus tidak berjalan dengan mulus, bahkan banyak diwarnai berbagai penyimpangan. Para pengkritik, baik dari masyarakat Indonesia di luar Papua hingga masyarakat Papua sendiri beranggapan bahwa pelaksanaan Otsus masih sangat lemah sehingga kehidupan komunitas lokal di Papua tidak mengalami perubahan ke arah yang lebih baik, bahkan level kesejahteraan masyarakat di pedalaman Papua semakin merosot dari tahun ke tahun.

Selain itu juga muncul kritik bahwa penggunaan dana Otsus tidak jelas, karena tidak transparan dan kurang dirumuskan secara tajam mengenai peruntukan atau alokasinya. Kegagalan implementasi dana Otsus ini terlihat jelas dari penyelewengan dana Otsus sebesar 28 Triliun Rupiah. Dana Otsus digunakan oleh orang-orang politik dan birokrat Papua untuk meningkatkan derajat kekuasaan mereka, sehingga dengan demikian dana Otsus tidak tersalurkan dengan baik kepada mayoritas penduduk tanah Papua. Anthonius



Ayorbaba menyatakan bahwa sejak diimplementasikan pada 2001, UU Otsus Papua belum memperlihatkan hasil nyata, bahkan terjadi banyak persoalan.

Menurut penelitian LIPI, semangat pembangunan di Papua pasca berlakunya UU Otsus tidak berjalan maksimal. Perjalanan panjang yang menyertai proses pembuatan dan proses sosialisasi UU Otsus Papua tidak sebanding dengan hasil yang dicapai dan dirasakan oleh masyarakat.¹³ Dalam aspek penegakan hukum misalnya, UU Otsus Papua memberikan ruang pembentukan tiga komisi dan satu pengadilan khusus untuk menegakkan keadilan, yaitu Komisi Hukum Ad Hoc, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), serta Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Namun demikian, implementasi pasal-pasal tersebut belum dapat diwujudkan secara optimal.

Selain permasalahan di atas, ada tiga rumpun besar ketidakseimbangan dalam pelaksanaan Otsus Papua yang menimbulkan kekecewaan terhadap Otsus Papua. Pertama, ketidakberpihakan pemerintah pusat terhadap pelaksanaan Otsus, belum optimalnya peran Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam Otsus, serta lemahnya pengawasan dana Otsus. Ketidakberpihakan pemerintah pusat terhadap Otsus dapat dinilai dari lahirnya Inpres No. 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan Pemekaran Provinsi Irian Jaya sesuai dengan UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Papua Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kabupaten Sorong. Diterbitkannya Inpres ini dilinai telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan kebingungan bagi pejabat publik baik

di provinsi maupun di kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan.

MRP merupakan ciri khas dari kekhususan Papua. MRP berperan serta dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan dalam perumusan kebijakan daerah, dalam rangka kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua. Namun demikian, dalam pelaksanaan Otsus Papua, MRP kurang mendapatkan peran, bahkan cenderung mengalami reduksi kewenangan. Hal ini terlihat dari ketidakjelasan kedudukan MRP, apakah sebagai lembaga eksekutif atau legislatif. Sebagai konsekuensinya, ketika terjadi pertikaian, MRP tidak mampu bertindak sebagai penengah. Dalam kondisi ini, MRP tidak mampu menyalurkan aspirasi masyarakat bawah kepada pejabat tinggi Papua, baik itu gubernur, DPRD, bahkan pemerintah pusat.

Merujuk pada Pasal 4 ayat (5) Peraturan Tata Tertib DPRD, fungsi pengawasan DPRD dilaksanakan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, predasi dan perdasus, peraturan gubernur, keputusan gubernur, dan kebijakan lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Namun dalam implementasinya, pengawasan dana Otsus sulit dijalankan oleh DPRD. Hal ini dikarenakan oleh laporan pertanggungjawaban APBD dibuat menurut ketentuan dalam Permendagri. Seharusnya, dana APBD menggunakan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang ada selama ini, dan dana Otsus menggunakan Kebijakan Khusus Anggaran (KA) yang seharusnya dibuat sendiri.

Merujuk pada berbagai persoalan dalam implementasi UU Otsus Papua tersebut, maka penting untuk melakukan evaluasi dan tindakan korektif agar objektif dari penyusunan undang-undang tersebut dapat tercapai. Secara ideal, evaluasi dilakukan dengan menggunakan pendekatan pemangku kepentingan, dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta pendekatan penerima manfaat (masyarakat Papua sebagai penerima manfaat kebijakan). Dalam konteks pemangku kepentingan, pemerintah pusat dan daerah harus bekerja sama secara sinergis dalam mengevaluasi indikator-indikator yang ada, baik dalam sekup politik, sosial budaya, terlebih lagi indikator perekonomian yang bersentuhan langsung dengan kesejahteraan dan kemakmuran yang diimpikan masyarakat Papua. Sedangkan dari sisi penerima manfaat, yakni masyarakat Papua, aspirasi, keluhan dan tuntutan masyarakat Papua harus menjadi tolok ukur utama keberhasilan Otsus Papua. Sederhananya, jika masih terdengar ada demonstrasi, kekerasan, apalagi tuntutan kemerdekaan oleh masyarakat Papua dalam jumlah signifikan, maka terdapat permasalahan dalam implementasi Otsus.

Sejatinya untuk menjadikan Papua sebagai bagian integral dan tidak terpisahkan dari NKRI tidak cukup hanya melalui solusi regulatif saja, karena solusi regulatif hanya bersifat periodik dan terkadang tidak bisa mencakupi seluruh kebutuhan dan tuntutan dari permasalahan yang ada. Oleh sebab itu, *penulis berpandangan bahwa pendekatan demokratis adalah kunci untuk*

mewujudkan integralitas yang permanen dari Papua sebagai bagian utuh NKRI.

Ada basis akademik untuk merumuskan solusi ini bagi permasalahan Papua. Robert A. Dahl menyatakan bahwa resolusi konflik dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat merupakan kunci demokrasi. Lebih lanjut Dahl menyatakan bahwa demokrasi merupakan penataan hubungan tarik-menarik antara pemberian otonomi di satu sisi dengan kebutuhan akan kontrol di sisi lain.¹⁴ Merujuk pada pendapat tersebut, ada tiga solusi utama dalam menangani isu Papua berbasis pendekatan demokratis.

Pertama, mempertahankan status Otsus Papua untuk jangka waktu yang memungkinkan mereka dalam memperteguh diri sebagai bagian integral NKRI. Otsus ini merupakan ejawantah yang sesungguhnya dari prinsip demokrasi, yakni keinginan dan aspirasi rakyat. Setidaknya pemberian Otsus lebih baik dibandingkan pemenuhan tuntutan mereka yang anarkis akan kemerdekaan. Kedua, penanaman perspektif baru dalam cara pandang pemerintah pusat bahwa konflik adalah esensi masalah dalam demokrasi. Konflik tidak bisa dihilangkan, melainkan dikelola agar bisa dikendalikan bagi kemaslahatan publik.

Konflik juga merupakan otokritik bagi sikap tindak pemerintah yang dianggap tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Dalam konteks ini, pemerintah pusat harus berfikir positif dalam menilai semua tuntutan yang ada. Ketiga, kewenangan harus diikuti dengan pengawasan yang baik. Kewenangan tanpa pengawasan berpotensi menimbulkan korupsi dan pelanggaran. Konsekuensi selanjutnya,



pemerintah harus berani dan tegas dalam menindak bentuk korupsi dan pelanggaran yang ada (penegakan hukum). Jika korupsi dan penyelewengan tersebut ditolerir, maka akan menjadi preseden buruk bagi Pemerintah Indonesia sendiri. Mata kelompok akar rumput Papua juga tidak akan terbuka mengenai kecurangan yang dilakukan oleh elit mereka sendiri jika tidak ada tindakan tegas yang diambil oleh pemerintah pusat.

PENUTUP

Kesimpulan

Dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan wujud realisasi kesadaran pemerintah, khususnya pemerintah pasca reformasi bahwa terdapat kekeliruan cara pandang dalam perumusan kebijakan di masa lampau. Pemerintah menyadari bahwa sentralisme orde baru, alih-alih mewujudkan negara yang kuat dan hadir di masyarakat, justru menjadikan Indonesia terjerembab sebagai negara kaya yang penuh akan ketimpangan sosial dan ekonomi. Pembangunan hanya berat di Jawa, tapi nihil di belahan Nusantara lainnya.

Selain itu, mata pemerintah selaku pemangku kepentingan juga terbuka lebar bahwa regulasi tentang pemerintahan daerah saja tidak cukup mengingat beberapa daerah seperti Papua dan Aceh memiliki kekhasan tersendiri yang tidak dimiliki daerah lainnya. Apabila kekhasan tersebut tidak direspons dan dikelola dengan baik, maka berpotensi terjadi

pemisahan wilayah tersebut dari NKRI. Hal inilah yang menjadi dasar bagi pemerintah pusat untuk mengeluarkan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Status Otonomi Khusus (Otsus) bagi Papua.

Dikeluarkannya UU Otsus tidak serta merta menjadikan Papua bermetamorfosis menjadi wilayah yang adil, makmur, dan sejahtera. Terhitung sudah 18 tahun UU Otsus dikeluarkan, namun realitas empirik yang ada di Papua menunjukkan bahwa kemakmuran, kesejahteraan, kemandirian, stabilitas politik dan keamanan, belum sepenuhnya terwujud. Hal ini kembali menyadarkan semua pihak yang ingin Papua menjadi bagian utuh dari NKRI bahwa kebijakan regulatif saja tidak cukup. Apa yang terjadi di Papua sesungguhnya adalah fenomena sosial budaya. Berbicara tentang sosial budaya, maka akan erat kaitannya dengan aspek humanisme atau kemanusiaan Papua itu sendiri.

Aspek kemanusiaan atau humanisme yang paling kental di sini adalah merujuk pada kesiapan manusia Papua sendiri untuk menjalankan Otsus tersebut. Secara administratif pemerintahan, apa yang terjadi di Papua juga menjadi semacam koreksi dan otokritik kepada pemerintah bahwa kebijakan yang baik adalah kebijakan yang dirumuskan secara komprehensif, dan dievaluasi secara berkala kebermanfaatannya. Otsus menjadi regulasi yang kedodoran dalam mengkatalisasi kemakmuran Papua karena dibancak oleh para elit Papua sendiri. Mereka adalah segelintir kelompok, yang merupakan bagian sosial budaya Papua sendiri, tapi karena lebih mementingkan kepentingan perut diri dan kelompok sendiri, rela

“menggigit” hajat hidup saudara mereka yang hidup di pedalaman dan hutan-hutan. Elit inilah yang apabila hendak diperiksa oleh KPK dan lembaga pengawas lainnya langsung meneriakkan kata “MERDEKA” dan memprovokasi masyarakat akar rumput Papua agar berdemonstrasi untuk merdeka.

Ada banyak elit Papua yang dijebloskan ke penjara karena sikap tamak mereka. Namun ternyata ini belum cukup untuk membuka kesadaran masyarakat akar rumput Papua. Benar kata Soekarno, bahwa musuh kita pasca kemerdekaan bukanlah kaum penjajah, tapi terkadang dari kelompok kita sendiri. Pemerintah pusat selainya menjadikan ini pembelajaran. Dana Otsus yang sangat besar, sekitar 7-8 Triliun per tahun harus diawasi penggelontorannya. Kapasitas SDM Papua yang mengawaki birokrasi juga harus dibenahi secara berkelanjutan agar perilaku korupsi dan tamak dalam mengelola anggaran dapat dieliminir.

Saran

Saran praktis yang dapat penulis sampaikan merujuk pada isu Papua adalah dibutuhkan pendekatan yang holistik dan integral dalam penanganan sebuah konflik. Indonesia dapat menjadikan kasus Aceh dan Timor Leste sebagai cerminan dalam mengatasi isu Papua. Indonesia berhasil merangkul Aceh melalui pendekatan Otsus, tapi gagal mempertahankan Timor Leste karena referendum. Artinya, pendekatan Otsus pada dasarnya cukup kapabel dalam mempertahankan Papua, dan jangan sekali-sekali terjebak pada wacana referendum yang dapat membawa pada pemisahan Papua dari NKRI. Otsus perlu dikritisi,

tapi tidak untuk disalahkan. Otsus adalah produk sejarah dan merupakan produk diplomasi terbaik yang menghindarkan pemisahan Papua pada masa Otsus itu dirumuskan. Hanya saja terjadi penyimpangan pelaksanaan Otsus karena aspek humanisme, khususnya integritas SDM Papua sendiri dalam pelaksanaannya.

Saran akademik yang bisa penulis ketengahkan adalah merujuk pada masa berlaku Otsus sendiri. Tak selamanya Otsus bisa berlaku, ada masa kadaluarsanya. Tak elok juga apabila Otsus diperpanjang karena menunjukkan kelemahan pemerintah dalam formulasi sebuah kebijakan. Yang dibutuhkan oleh Papua adalah pendekatan demokrasi yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat yang sebanyak-banyaknya. Masyarakat dalam terma ini adalah masyarakat pribumi Papua, pemilik sah tanah Papua. Jika selama ini narasi Papua lebih banyak ditentukan oleh kaum pendatang bahkan elit mereka sendiri, sudah saatnya masyarakat Papua yang selama ini tersisihkan tampil di panggung narasi Papua. Hal ini menjadi tanggung jawab pemerintah pusat untuk memfasilitasi masyarakat tersebut melalui pranata-pranata demokrasi yang kuat seperti masyarakat madani yang intelek dan berintegritas, pers yang kritis dan menyuarakan kebenaran, perguruan tinggi yang cukup dari sisi kualitas dan kuantitasnya, serta kemajuan teknologi yang menunjang percepatan proses demokratisasi di Papua.



DAFTAR PUSTAKA

- Ayorbaba, Anthonius. 2011. *The Papua Way: Dinamika Konflik Laten & Refleksi 10 Tahun Otsus Papua*. Suara Perempuan Papua.
- Chauvel, Richard. 2005. *Constructing Papua Nationalism: History, Ethnicity, and Adaptation*. Washington: East-West Center.
- Dahl, Robert A. 1985. *Dilema Demokrasi Pulralis: Antara Otonomi dan Kontrol (Terjemahan Oleh Sahat Simamora)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hadi, Syamsul & Widjajanto, Andi Dkk. 2007. *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal, dan Dinamika Internasional*. Jakarta: CIRes FISIP Universitas Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia (YOI).
- Mambraku, Nomensen ST. 2015. *Penyelesaian Konflik di Tanah Papua dalam Perspektif Politik*. Kajian Vol. 20 No. 2 Juni 2015.
- Musa'ad, Mohammad A. 2011. *Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua: Perspektif Struktur dan Kewenangan Pemerintahan*. Jurnal Kajian Vol. 16 No. 2 Juni 2011. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Rohim, Nur. 2014. *Optimalisasi Otonomi Khusus Papua Dalam Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat Guna Meredam Konflik dan Kekerasan*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 8 No. 1, Januari - Maret 2014.
- Suropati, Untung. 2019. *Solusi Komprehensif Menuju Papua Baru: Penyelesaian Konflik Papua Secara Damai, Adil, dan Bermartabat*. Jakarta: Jurnal Kajian Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia Edisi Maret 2019.
- Widjojo, Muridan S. 2001. *Di Antara Kebutuhan Demokrasi dan Kemenangan Politik Kekerasan: Konflik Papua Pasca Orde Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Widjojo, Muridan S. 2009. *Papua Roadmap: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*. Jakarta: Tifa Foundation.
- Yappika. 2001. *Akar Permasalahan dan Alternatif Proses Penyelesaian Konflik: Aceh, Jakarta, Papua*. Jakarta: Yappika.

Endnotes

- 1 Penulis juga aktif sebagai Anggota dan Peneliti di Persatuan Alumni Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (PA GMNI) Periode 2015-2020 Bidang Politik Luar Negeri dan Pertahanan Keamanan.
- 2 Yappika. 2001. *Akar Permasalahan dan Alternatif Proses Penyelesaian Konflik: Aceh, Jakarta, Papua*. Jakarta: Yappika. Halaman. 92-93.
- 3 Suropati, Untung. 2019. *Solusi Komprehensif Menuju Papua Baru: Penyelesaian Konflik Papua Secara Damai, Adil, dan Bermartabat*. Jakarta: Jurnal Kajian Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia Edisi Maret 2019. Halaman. 74.
- 4 Pepera pada Agustus 1969 dianggap tidak demokratis bagi rakyat Papua karena tidak menjalankan prinsip-prinsip demokrasi seperti *One Man One Vote*, serta pelaksanaan yang penuh intimidasi pihak militer Indonesia.
- 5 Widjojo, Muridan S. 2009. *Papua Roadmap: Negotiating the Past,*

- Improving the Present and Securing the Future*. Jakarta: Tifa Foundation. Halaman. 8.
- 6 Chauvel, Richard. 2005. *Constructing Papua Nationalism: History, Ethnicity, and Adaptation*. Washington: East-West Center.
 - 7 Mambraku, Nomensen ST. 2015. *Penyelesaian Konflik di Tanah Papua dalam Perspektif Politik*. Kajian Vol. 20 No. 2 Juni 2015. Halaman. 78.
 - 8 Ibid. *Akar Permasalahan dan Alternatif Proses Penyelesaian Konflik: Aceh, Jakarta, Papua*. Halaman. 91-106.
 - 9 Hadi, Syamsul & Widjajanto, Andi Dkk. 2007. *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal, dan Dinamika Internasional*. Jakarta: Cires FISIP Universitas Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia (YOI). Halaman. 132.
 - 10 Widjojo, Muridan S. 2001. *Di Antara Kebutuhan Demokrasi dan Kemenangan Politik Kekerasan: Konflik Papua Pasca Orde Baru*. Jakarta:LP3ES. Halaman. 13.
 - 11 Rohim, Nur. 2014. *Optimalisasi Otonomi Khusus Papua Dalam Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat Guna Meredam Konflik dan Kekerasan*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 8 No. 1, Januari - Maret 2014.
 - 12 Musa'ad, Mohammad A. 2011. *Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua: Perspektif Struktur dan Kewenangan Pemerintahan*. Jurnal Kajian Vol. 16 No. 2 Juni 2011. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI. Halaman. 359.
 - 13 Ayorbaba, Anthonius. 2011. *The Papua Way: Dinamika Konflik Laten & Refleksi 10 Tahun Otsus Papua*". Suara Perempuan Papua. Halaman. 126-127.
 - 14 Dahl, Robert A. 1985. *Dilema Demokrasi Pulralis: Antara Otonomi dan Kontrol (Terjemahan Oleh Sahat Simamora)*. Jakarta: Rajawali Pers.