

KAJIAN HASIL PENELITIAN HUKUM

JURNAL MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JANABADRA

Journal homepage:

<http://e-journal.janabadra.ac.id/index.php/JMIH>

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG OTONOMI KHUSUS DI PROVINSI PAPUA DALAM MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT PAPUA

Rosdiana Baso Rante¹, Ishviati Joenaini Koenti ², Endang Sulistyaningsih³

ABSTRACT

The province of Papua, which is geographically located on the eastern Indonesia, is the largest province with abundant natural resources. But in reality various policies in centralized governance and development have not fully fulfilled the sense of justice, have not fully enabled the achievement of people welfare, have not fully supported the realization of law enforcement, and have not fully demonstrated respect for human rights in Papua Province, especially the Papuan people. These conditions caused disparities in almost all sectors of life, especially in education, health, economics, culture and social politics, so the Government tried to overcome these problems by providing policies with Special Autonomy in Papua Province. In 2001 the Government legalized the Law No. 21 of 2001, On Special Autonomy for the Papua Province in order to ensure equal distribution of public welfare.

Purpose of this study is to find out the implementation of the special autonomy law in the Papua Province in realizing the welfare of the Papuan people. Also to know the obstacle factors faced in the implementation of the special autonomy law in Papua Province. And to find out what solutions are carried out by the Regional Government of the Province of Papua to overcome the problems in the implementation of the special autonomy law. The methods that used in this study are by determine the subject and object of the study, the characteristic of the study, types and sources of data, data collection techniques, and data analysis methods.

The results of this study are based on conclusions, namely: 1) The implementation of the special autonomy law in the Papua Province has been carried out in accordance with the direction of the Central Government. However, in realizing social welfare for the Papuan people, they still need the struggle and hard work of all elements of people and the local Government in Papua Province; 2) Obstacle factors that came up due to inconsistencies of the Central Government and the Papua Local Government have not been able to apply Special Autonomy maximally; and 3) what the Central Government has to do is to seriously implement this law consistently, avoiding policies that can result in collision of interpretation with the Special Autonomy law. So that the suggestions are 1) the Central Government is expected to not carry out policies that collide with special Autonomy laws; 2) The Local Government needs to do two things, namely the realignment of the regional government management system, and the improvement of managerial capacity for regional government officials; and 3) There needs to be a separation between the special autonomy law of Papua Province and West Papua Province.

Keywords: Regulation Cancellation, Governor's Decision, Authority

¹ Magister Ilmu Hukum Universitas Janabadra

² Fakultas Hukum Universitas Janabadra

³ Fakultas Hukum Universitas Janabadra

A. PENDAHULUAN

Lahirnya negara Indonesia mempunyai tujuan dan cita-cita yang luhur dalam melindungi segenap bangsa dan tanah air Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berlandaskan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁴ Dalam mewujudkan cita-cita tersebut diperlukan pola pemerintahan sebagai sistem dan alat negara dalam menjalankannya. Negara Indonesia lahir sebagai negara Kesatuan yang berbentuk Republik yang secara esensi dan substansi kekuasaan berada di tangan rakyat dan dalam pelaksanaannya berdasarkan aturan (regulasi).⁵

Dinyatakan sebagai Negara Kesatuan dimaksudkan bahwa bentuk negaranya hanyalah terdiri dari satu negara saja, sedangkan di dalamnya tidak ada negara dalam negara atau yang sering dikenal dengan nama Negara

Serikat.⁶ Ketentuan semacam itu mengandung dasar unitarisme (kesatuan) sesuai dengan arti yang dimaksud dalam Pembukaan UUD NRI 1945 kalimat keempat yang menyatakan bahwa adanya pernyataan untuk bangsa dan seluruh tumpah darah.⁷

Secara geografis negara Indonesia merupakan negara kepulauan yang membentang dari Sabang sampai dengan Merauke. Kondisi geografis tersebut mempengaruhi kehidupan masyarakat yang kemudian menciptakan budaya dan adat istiadat yang berbeda-beda. Kemajemukan kehidupan berbangsa tersebut menjadi permasalahan bagi negara dalam menjalankan pemerintahan yang terpusat. Sehingga perlu dibentuk pemerintahan di daerah-daerah sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dalam mewujudkan cita-cita negara Indonesia diantaranya adalah kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan berbangsa. Pembentukan

⁴ Alinea keempat Pembukaan (Preamble) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 1 tentang bentuk dan kedaulatan negara Indonesia.

⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN FH UI dan Sinar Bakti, Jakarta, 1983, hlm. 249.

⁷ S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Proklamasi Dan Kekuasaan MPR*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 85.

pemerintahan di daerah-daerah diimbangi dengan kewenangan (kekuasaan) dalam mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan kebutuhan di masing-masing daerah.

Provinsi Papua yang terletak secara geografis di ujung timur wilayah Negara Indonesia merupakan provinsi terluas dengan kekayaan sumber daya alam yang melimpah. Namun kenyataannya berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampilkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik, sehingga Pemerintah mencoba untuk menanggulangi permasalahan tersebut dengan memberikan kebijakan dengan

otonomi khusus pada Provinsi Papua. Pada Tahun 2001 Pemerintah mensahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua guna terlaksananya pemerataan kesejahteraan masyarakat.

Dalam realitanya kesejahteraan yang diharapkan belum bisa dinikmati oleh seluruh masyarakat Papua. Disaat dana alokasi khusus (DAK) dan dana tambahan untuk Papua terus meningkat. Peristiwa gizi buruk yang dialami oleh anak-anak dari Kabupaten Asmat menjadi catatan penting dalam pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua.⁸ Terdapat 40,72% masyarakat berada di bawah garis kemiskinan di Provinsi Papua. Angka melek huruf di Papua adalah yang terendah di Indonesia. Fasilitas kesehatan di Papua juga masih jauh dari standar. Kurang dari setengah bayi asli Papua yang menerima vaksin.⁹

Secara terminologi pengertian dari negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah sebuah model ideal pembangunan

⁸ <https://news.okezone.com/read/2018/01/31/337/1852672/otonomi-khusus-papua-dan-good-governance>. diakses pada tanggal 28 Februari 2018.

⁹ <https://geotimes.co.id/kolom/politik/papua-2017-kenyang-wacana-haus-tindakan/>. diakses pada tanggal 28 Februari 2018.

yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.¹⁰

Secara umum, suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utamanya, yaitu: (i) *social citizenship*; (ii) *full democracy*; (iii) *modern industrial relation systems*; serta (iv) *rights to education and the expansion of modern mass education systems*.¹¹ Keempat pilar ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai "penganugerahkan hak-hak sosial" (*the granting of social rights*) kepada warganya yang diberikan berdasarkan basis kewargaan (*citizenship*) dan bukan atas dasar kinerja atau kelas.¹²

Pembukaan UUD NRI 1945 dengan tegas menyatakan dianutnya negara kesejahteraan dalam penyelenggaraan NKRI sebagai negara hukum demokratis.

Dianutnya teori Negara kesejahteraan memberi kewajiban kepada Negara untuk melakukan intervensi jika terdapat individu yang mengalami kondisi tidak sejahtera guna mewujudkan keadilan sosial (*social justice*). Indonesia secara historis mendekati negara bertipe *welfare state* yang juga merupakan negara hukum tipe baru, (bukan negara hukum yang diciptakan Immanuel Kant dan Fichte), yang oleh Utrecht disebut Negara hukum modern.¹³

Konstitusi negara Indonesia yang mengamanatkan negara untuk menjamin kesejahteraan seluruh warga melalui program-program kesejahteraan sosial yang berbasis asuransi dengan adanya kewajiban masyarakat untuk bersama-sama melaksanakan program tersebut. Kewajiban yang dimaksud adalah sumbangan wajib (premium) bagi masyarakat mampu guna mensubsidi masyarakat yang tidak mampu. Sehingga Negara Indonesia condong kearah ***konservatif institutionalist welfare state***.¹⁴

¹⁰ Syed Nawab Haider Naqvi, *Menggagas Ilmu Ekonomi Islam*, alih bahasa M. Saiful Anam dan M.Ufuqul Mubin, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm: 116.

¹¹ Ibid, hlm. 9.

¹² Ibid.

¹³ Muchsan dirujuk dari W. Riawan Tjandra, *PTUN Menyongsong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, UAJY Press: Yogyakarta, 2009, hlm.121.

¹⁴ Putusan Mahkamah Konsititusi Nomor 50/PUU-VIII/2010, dirujuk dari disertasi,

Pada dasarnya, prinsip otonomi daerah harus mencerminkan tiga hal, yaitu harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa; dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan; harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.¹⁵

Pengaturan mengenai Otonomi Khusus di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ada di dalam Pasal 225. Pengaturan di dalam Pasal 225 ini menegaskan tentang pengakuan negara terhadap daerah yang memperoleh pengakuan khusus. Selain di atur dalam undang-undang ini, diatur pula dalam undang-undang lain.

Fungsi lain dari otonomi khusus adalah untuk menjaga keutuhan negara, hal ini dikarenakan setiap daerah mempunyai kebutuhan dan kategori sejahtera yang berbeda-beda. Untuk mempertahankan keutuhan Negara

Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah pusat memberikan otonomi khusus kepada Provinsi Papua. Pemberian otonomi khusus pada Provinsi Papua tidak bertentangan dengan konstitusi, karena pada dasarnya ada Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah disebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.

Dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua telah diberikan kewenangan kepada pemerintah Provinsi Papua untuk membentuk suatu lembaga kultural yang merepresentasikan sebagai lembaga yang mewakili masyarakat adat Papua dan lembaga yang bertugas memproteksi hak-hak orang asli Papua. Rakyat Papua juga diberi kesempatan untuk membentuk partai lokal agar partisipasi politik rakyat asli Papua lebih meningkat. Sedangkan untuk menjalankan kewenangan khusus tersebut pemerintah provinsi diberi dana Otsus dan dana bagi hasil sumber daya alam yang lebih besar dari pada yang

Ishviati J Koenti, *Integritas Kepala Daerah Dalam Penerapan Diskresi Pada Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dengan Kerangka GOOD GOVERNANCE*, 2016, hlm: 122-127.

¹⁵ Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, Hlm: 79-84.

diterima oleh Provinsi-provinsi lain di Indonesia.

Kebijakan Otonomi Khusus bagi provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota dan Rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas tersebut berarti pula mencakup kewenangan untuk mengurus sendiri pemanfaatan kekayaan sumber daya alam sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat asli Papua, memberdayakan potensi ekonomi, sosial, dan budaya yang dimiliki, termasuk didalamnya memberikan peranan yang lebih signifikan terhadap orang asli Papua melalui wakil-wakilnya untuk terlibat langsung dalam proses perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan daerah dengan tetap menghargai kesetaraan dan keberagaman kehidupan masyarakat di Provinsi Papua. Hal ini sebagai akibat dari penetapan Otonomi Khusus tersebut, maka ada perlakuan yang berbeda yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah Provinsi Papua.

Hal-hal mendasar yang menjadi isi undang-undang ini adalah:

- a. Pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan;
- b. Pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar;
- c. Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri:
 - 1) Partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;
 - 2) Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan

- bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan
- 3) Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.
- d. Pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis implementasi undang-undang Otonomi Khusus di Provinsi Papua dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat Papua. Oleh sebab itu metodologi yang cocok adalah dengan

menggunakan metode kualitatif. Pendekatan kualitatif mengasumsikan bahwa undang-undang bersifat dinamis dan mengikat. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif bisa diperoleh data atau informasi yang mendalam tentang subjek penelitian, baik secara implisit maupun secara eksplisit.

Dalam hal ini implementasi undang-undang otonomi khusus di Provinsi Papua menjadi tolak ukur dalam meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat Papua. Selain itu juga penemuan-penemuan terkait hambatan-hambatan yang di dapat dalam pelaksanaan undang-undang tersebut di lapangan. Sehingga kemudian dapat ditarik model yang ideal untuk mencapai kesejahteraan sosial yang diharapkan oleh masyarakat di Provinsi Papua.

C. PEMBAHASAN

Tanah Papua senantiasa menghadirkan tantangan serius bagi Indonesia, baik tantangan ketatanegaraan, pemerintahan, pembangunan maupun hubungan pusat-daerah. Sebuah sistem yang sentralistik, otokratis, represif dan eksploitatif pada masa lalu merupakan sejarah kelam bagi Papua, yang kemudian

dikoreksi oleh semangat zaman reformasi. Reformasi pasca-1998 mengedepankan demokratisasi, desentralisasi, penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM), pengutamaan keadilan, penghargaan terhadap keragaman lokal dan seterusnya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah merupakan tonggak penting desentralisasi yang memberikan pengakuan, penghormatan, penyerahan kewenangan, sumberdaya, dan tanggung jawab yang lebih besar kepada daerah. Namun undang-undang otonomi daerah yang generik ini belum cukup memadai untuk Tanah Papua, karena perbedaan sejarah, sosial budaya, dan ekonomi politik antara Papua dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua hadir sebagai jalan lain untuk menghormati dan mengakui perbedaan Papua.

Keputusan politik penyatuan Papua menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya mengandung cita-cita luhur. Namun kenyataannya berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan

pembangunan yang sentralistik 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 (HAM) di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik, pelanggaran HAM, pengabaian hak-hak dasar penduduk asli dan adanya perbedaan pendapat mengenai sejarah penyatuan Papua ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah masalah-masalah yang perlu diselesaikan. Upaya penyelesaian masalah tersebut selama ini dinilai kurang menyentuh akar masalah dan aspirasi masyarakat Papua, sehingga memicu berbagai bentuk kekecewaan dan ketidakpuasan.

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan

ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain. Otonomi khusus melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 menempatkan orang asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subjek utama. 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. Sedangkan penduduk Papua, adalah semua orang yang menurut ketentuan yang berlaku terdaftar dan bertempat tinggal di Provinsi Papua.

Lepas dari pro-kontra mengenai keberadaan Undang-undang otonomi khusus, namun membaca undang-undang ini, dapat dirasakan betapa undang-undang otonomi khusus Papua mengandung semangat penyelesaian konflik Papua bukan melalui jalan kekerasan dan militer. Kekerasan yang berakibat pelanggaran HAM selalu menjadi dasar bagi langkah yang ditempuh oleh pemerintah sebelumnya dalam menyelesaikan masalah di Papua.

Hal mana dapat dilihat pada situasi konflik yang seakan tidak ada habisnya di Tanah Papua. Jalan kekerasan yang ditempuh pemerintah, justru telah melahirkan perlawanan yang akhirnya menimbulkan konflik yang berkepanjangan. Kondisi ini memperlihatkan bahwa jalan kekerasan selalu melahirkan bentuk kekerasan baru.

Penanganan konflik di Papua pada waktu sebelumnya telah mengajarkan banyak hal kepada pemerintah, bahwa pendekatan militer yang digunakan di luar maksud-maksud di atas, tidak produktif dalam upaya menjaga keutuhan bangsa dan negara. Justru sebaliknya, pendekatan militeristik telah membawa bangsa ini pada jurang disintegrasi.

Sebagai warga negara, masyarakat Papua memiliki hak yang sama seperti masyarakat lain dalam wilayah NKRI, untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Berbagai keterbatasan yang selama ini diidentikan dengan masyarakat Papua, sudah seharusnya menjadi tantangan dalam menata kembali kehidupan bernegara "Indonesia untuk Papua dan Papua untuk Indonesia". Tidak lagi ada alasan untuk mengabaikan masyarakat

Papua dalam pembangunan bangsa ini. Pelajaran penting dari para *founding fathers* ketika membangun fondasi bangsa ini adalah, negara Indonesia yang melindungi rakyatnya terhadap berbagai ancaman termasuk ancaman kemiskinan dan kebodohan. Sementara tindakan kekerasan yang dilakukan oleh satu bangsa kepada bangsa lain merupakan satu bentuk penjajahan yang ditolak mentah-mentah oleh Indonesia. Penindasan, pemiskinan, dan pembodohan merupakan musuh besar bangsa ini. Dengan demikian, bagi rezim di Indonesia yang berusaha melakukan penindasan, pemiskinan dan pembodohan terhadap rakyat dan bangsanya sendiri, merupakan suatu penghianatan besar bagi sejarah dan para pendiri negara. Jadi, negara ada untuk melindungi warganya, bukan sebaliknya menakuti dan mengancam rakyatnya sendiri.

Setelah rezim Orde Baru runtuh di pertengahan 1998, muncul semangat baru untuk menata kembali hubungan dalam masyarakat, baik antara pemerintah dan masyarakat, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maupun antara masyarakat dengan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi merupakan salah satu perwujudan dari hubungan baru tersebut. Sedangkan, otonomi khusus menjadi jawaban terhadap berbagai persoalan yang terjadi di daerah-daerah yang telah berdampak terhadap munculnya keinginan memisahkan diri dari NKRI. Otonomi khusus bagi Papua merupakan kebijakan pemerintah pusat kepada Papua, sebagai jawaban atas tuntutan merdeka.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dijelaskan juga empat hal mendasar yang menjadi isi undang-undang ini adalah : *Pertama*, pengaturan kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan; *Kedua*, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar masyarakat asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar; dan *Ketiga*, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri : partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta

pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, wakil agama dan kaum perempuan; Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab bagi masyarakat. Keempat, pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

Dari hasil penelitian, diperoleh gambaran, sebagian besar masyarakat Papua berpendapat bahwa Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, sudah mengakomodir keinginan rakyat Papua. Hal ini bisa dimengerti,

karena dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, paragraf 4, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, secara eksplisit mengakui bahwa ada tiga masalah yang selama ini terjadi di Papua, yakni pelanggaran HAM, pengabaian hak-hak dasar penduduk asli, dan adanya perbedaan pendapat mengenai sejarah penyatuan Papua ke dalam NKRI. Penyebutan secara eksplisit ini dapat dipahami, minimal sebagai bentuk kesadaran baru dari pemerintah pusat berkaitan dengan pelanggaran HAM di Papua, pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua, dan adanya perbedaan pendapat tentang sejarah integrasi ke dalam NKRI. Dan yang lebih penting adalah penilaian bahwa upaya-upaya penanganan masalah tersebut kurang tepat, karena kurang menyentuh akar masalah. Hal ini merupakan sesuatu yang sulit dilakukan pada masa sebelumnya. Penyebutan secara eksplisit tersebut sebetulnya memberikan harapan baru bagi masyarakat Papua. Harapannya sederhana, bahwa penanganan

selanjutnya, setelah otsus, tidak lagi seperti penanganan di masa sebelumnya.

Hal berikut yang menyebabkan beberapa pihak menganggap bahwa undang-undang ini telah mengakomodir aspirasi masyarakat Papua adalah proses pembuatan rancangannya. Sebagaimana sudah dijelaskan, bahwa proses awal penyusunan *draft* dari undang-undang ini dilakukan oleh para intelektual Papua dari Universitas Cenderawasih. Sebagian tokoh Papua berpendapat bahwa Undang-undang ini sudah mengakomodir aspirasi masyarakat Papua. Beberapa pendapat yang diperoleh dari wawancara dengan beberapa tokoh dapat ditampilkan di sini:

Menurut Barnabas Suebu, Gubernur terpilih periode 2006-2011 dikatakan bahwasanya sejauh yang kita rancang di dalam undang-undang otonomi khusus itu sudah upaya maksimal kita untuk menampung semua kepentingan dari negara, masyarakat, khususnya masyarakat asli Papua, kepentingan-kepentingan khusus tentu sudah tertampung dengan baik.¹⁶

¹⁶ Wawancara Peneliti dengan Mantan Gubernur Irian Jaya, Barnabas Suebu, SH, pada tanggal 12 April 2018.

Menurut Komarudin Watubun, Wakil Ketua I DPRD yang mengatakan bahwa:

“Otsus sudah mengakomodir seluruh persoalan di Papua. Yang tidak bisa mengakomodir adalah karena keinginan pemerintah pusat yang setengah-setengah. Seluruh undang-undang di Indonesia yang di proses secara demokrasi itu hanya undang-undang otonomi khusus. Mengapa? karena Undang-undang otonomi khusus lahir dari keinginan rakyat walaupun waktu itu, tuntutan merdeka. Kemerdekaan yang sesungguhnya adalah, kedamaian, kesejahteraan, dan keadilan. Di mana ada kedamaian, di mana ada keadilan, di mana ada kesejahteraan, maka di situ lah tanah airku. Jadi, merdeka tidak identik dengan sebuah negara *state*, tetapi negara adalah saya bisa hidup, saya bisa bebas berbicara, saya bisa bebas dari rasa takut, saya bisa menikmati kekayaan alam, saya bisa hidup sebagai masyarakat yang merdeka”.¹⁷

Di samping mereka yang menganggap bahwa Undang-undang

¹⁷ Wawancara Peneliti dengan Wakil Ketua I DPRD, Komaruddin Watubun, SH pada tanggal 17 April 2018.

otonomi khusus sudah mengakomodir aspirasi masyarakat Papua, ada juga kelompok yang menganggap bahwa Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua belum mengakomodir aspirasi masyarakat Papua.

Menurut Ketua Sinode Gereja Baptis Papua, Pdt. Socrates Sofyan Yoman. Beliau berpendapat bahwa Otsus bukan penyelesaian, bahkan dianggap sebagai Pepera jilid II. Lengkapnya, menurut Socrates Sofyan Yoman:

Kita melihat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang diberikan legitimasi oleh undang-undang negara RI dan di dukung kuat oleh masyarakat Internasional itu merupakan suatu *bargaining* politik yang harganya sangat mahal. Mengapa Otsus itu lahir ?, Otsus lahir seketika rakyat Papua menuntut suatu keadilan yang terutama mereka menuntut bagaimana Penentuan Nasib Sendiri. Itu harus di perhatikan, yang oleh negara ini telah diabaikan sejak tahun 1969 itu. Otsus adalah malapetaka bagi masyarakat Papua mengapa saya katakan malapetaka

sebenarnya Otsus adalah Pepera 1969 Jilid II, Otsus itu tidak identik dengan pemekaran Irian Jaya Barat dan tidak identik dengan pengembangan sayap militer di Papua membangun batalyon dimana-mana, korem di mana, mengirim pasukan dimana-mana sehingga saya melihat ini malapetaka yang luar biasa, tekanan kepentingan Jakarta yang luar biasa karena begini. Kalau kita melihat dari pandangan Jakarta mereka tidak akan dan tidak pernah menghargai manusia Papua tapi mereka lebih menghargai tanah dan sumber daya alamnya dan sepanjang masyarakat Papua berada dalam Indonesia masyarakat Papua tidak pernah akan mendapatkan suatu keadilan karena mereka mempunyai tujuan yang pertama bagaimana tanah Papua itu diambil dan di kuasai, bagaimana masyarakat Papua itu di hilangkan. Jadi Otsus bukan jaminan, itu malapetaka.¹⁸

Ketiga pernyataan di atas, dapat mewakili berbagai pendapat yang sangat kritis, yang berkembang di masyarakat Papua, yang melihat bahwa

¹⁸ Wawancara Peneliti dengan Ketua Sinode Gereja Baptis Papua , Pdt. Socrates Sofyan Yoman, MA pada tanggal 11 Maret 2018.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua bukan segala-galanya bagi penyelesaian masalah Papua. Skeptisisme seperti ini berkembang dari kekecewaan masyarakat terhadap penanganan pemerintah Indonesia, sejak Papua berintegrasi dengan Indonesia. Berbagai kebijakan bukannya menjadi bagian dari pemecahan masalah, tapi justru menjadi bagian dari penyebab masalah baru yang lebih lebih besar, dan eskalasinya lebih luas.

Sehingga menurut Melkyanus Muay perlu kewenangan khusus bagi Pemerintah Daerah Provinsi Papua. Lebih lanjut diutarakan bahwa:

“Pelaksanaan undang-undang otonomi khusus selama ini tidak sesuai dengan harapan masyarakat Papua. Pasal-pasal yang tidak menentu dan tidak sesuai dengan kondisi saat ini tidak berjalan dengan baik. Pasal-pasal tersebut tidak bisa diimplementasikan dengan baik. Saat ini yang dibutuhkan adalah kewenangan (terkait ijin-ijin pertambangan dan kewenangan lainnya). Secara garis besar masyarakat Papua tidak membutuhkan uang tapi kewenangan penuh untuk mengelola

wilayahnya. Hal ini dilakukan untuk menunjukkan Papua punya jati diri dengan dilakukan pengelolaan sendiri. Saya biasa menyebut ini sebagai otsus plus. Saat ini kebijakan yang dilakukan oleh para bupati dinilai gagal. Pembagian dana otsus sangat rawan di tingkat kabupaten dan kota karena tidak ada pengawasan secara langsung oleh Pemerintah Pusat”.¹⁹

Hal senada juga disampaikan oleh Yunus Wonda selaku Ketua DPRP Papua. Menurut Yunus Wonda mengatakan bahwa:

“Otonomi khusus lahir karena masalah-masalah dan persoalan-persoalan. Pada dasarnya masyarakat Papua menolak otonomi khusus. Hal ini disebabkan pasal-pasal yang terkandung di dalam undang-undang otonomi khusus yang tidak bisa diimplementasikan dengan baik. Tidak berbicara pada kondisi yang sebenarnya. Yang dibutuhkan oleh Papua bukanlah uang, tetapi adalah kewenangan yang tidak diberikan sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat. Kegagalan lainnya dari Pemerintah Pusat adalah tidak adanya

¹⁹ Wawancara Peneliti dengan Melkyanus Muay pada tanggal 10 Juli 2018 via telepon.

evaluasi. Dampak atas undang-undang tersebut tidak sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat Papua. Dalam hal ini penerapan otonomi khusus belum bisa memberikan kesejahteraan kepada masyarakat Papua".²⁰

Terpecahnya kelompok masyarakat dalam melihat Implementasi Otsus ini merupakan petunjuk adanya perbedaan aspirasi. Perbedaan ini merupakan sifat laten dari konflik. Perbedaan kepentingan sebagai penyebab konflik, maka dapat dikatakan bahwa penerapan undang-undang ini telah membuat perbedaan-perbedaan baru yang mengarah bentuk konflik baru dalam masyarakat Papua.

Masyarakat Papua mempunyai standar penilaian dan aspirasi yang berbeda dengan pemerintah pusat. Tuntutan tentang pelurusan sejarah, pelanggaran HAM, pengabaian hak-hak individu, serta pengelolaan sumberdaya alam yang belum berdampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan hidup masyarakat Papua, selalu menjadi penyebab konflik antara pemerintah pusat dengan masyarakat Papua. Sejarah

integrasi yang masih dipersoalkan menunjukkan bahwa belum ada penyelesaian tuntas terhadap persoalan ini. Pelanggaran HAM yang terjadi di Papua merupakan akibat dari pendekatan yang represif dan militeristik terhadap berbagai persoalan yang terjadi sebelumnya. Di samping itu, tanah Papua yang kaya dengan sumberdaya alamnya, telah dieksploitasi dan dieksplorasi sedemikian rupa demi keuntungan dan kemajuan masyarakat lain. Lihat saja, bagaimana PT. Freeport yang bukan apa-apa sebelum menemukan emas di Papua, tiba-tiba menjadi salah satu perusahaan raksasa berskala Internasional. Pemerintah Indonesia yang menikmati royalti dari berbagai perusahaan besar, baik asing maupun Indonesia, seakan menutup mata terhadap berbagai kondisi yang tidak menguntungkan bagi masyarakat di sekitar wilayah eksplorasi, dan masyarakat Papua pada umumnya. Tingkat kemiskinan yang, sampai sekarang, masih tinggi di Papua memperlihatkan kenyataan kesenjangan ini. Kondisi ini yang selalu menjadi penyebab munculnya tuntutan

²⁰ Wawancara Peneliti dengan Yunus Wonda pada tanggal 9 Juli 2018 via telepon.

masyarakat, dan selalu dihadapi dengan cara yang represif dari Pemerintah Pusat.

Menurut Pdt. Dr. K.Ph Erari, Secara formal memang itu, dari segi hukum memang merupakan satu solusi, politik ini tidak ada yang permanen tidak ada yang abadi, dinamika dalam masyarakat mereka masih menggugat otsus sebagai suatu sistem pemerintahan yang tidak berpihak kepada masyarakat.²¹ Pernyataan Pdt. Dr. K.Ph Erari tersebut mengisyaratkan betapa tidak percayanya beliau terhadap proses politik yang selama ini terjadi di Papua. Artinya undang-undang otonomi khusus sebagai produk hukum dapat diandalkan, tapi dalam proses politik yang sedang berlangsung telah memperlihatkan bahwa sangat sulit untuk bersifat permanen. Sebuah produk hukum secara mudah dapat dilanggar begitu saja.

Setidaknya, dari dua kelompok pandangan tentang Otonomi khusus di Papua menunjukan, penerapan Otsus di Papua tidak mudah. Di samping masih menjadi perdebatan, perlu komitmen yang kuat dari semua yang berkepentingan dengan Otsus untuk menjalankan apa

yang diamanatkan oleh undang-undang tersebut.

Ada tiga faktor yang dikenali sebagai penyebab penerapan Otsus ini bermasalah. Ketiga faktor pemicu tersebut, adalah : Inkonsistensi Pemerintah Pusat, Ketidakmampuan Pemerintah daerah, dan semakin rendah kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah pusat.

1. Inkonsistensi Pemerintah Pusat

Inkonsistensi merupakan gejala yang terlihat jelas sebagai pemicu konflik baru di masyarakat Papua setelah Otsus diterapkan. Penundaan pembentukan MRP, Keluarnya Inpres No.1/2003, dan ketiadaan supervisi dana otsus dari pemerintah pusat, merupakan tiga hal faktor yang dapat dikenali sebagai inkonsistensi pemerintah pusat.

Inkonsistensi ini dapat dibaca sebagai ketidakseriusan pemerintah pusat dalam menerapkan Otsus. Otsus hanya diberikan pemerintah sebagai jawaban terhadap tuntutan merdeka dari masyarakat Papua. ada dua kesan yang dapat terbaca lewat sikap pemerintah tersebut. Pertama, Otsus diberikan sebagai jawaban terhadap

²¹ Wawancara Peneliti dengan Intelektual Papua, Pdt. Dr. K.Ph.Erari pada tanggal 30 April 2018.

ancaman pemisahan diri oleh masyarakat Papua. Kedua, pemberian otsus merupakan cerminan kondisi pemerintah yang lemah karena begitu banyak tekanan. Karena hanya sebagai jawaban, maka ada kesan undang-undang ini hanya diberikan tanpa pertimbangan tanpa memperhitungkan akibat-akibatnya.

Disadari atau tidak, tapi inkonsistensi ini telah menimbulkan berbagai interpretasi di lapangan, pada saat implementasi. Interpretasi ini menimbulkan berbagai silang pendapat yang dapat memicu konflik di masyarakat.

2. Ketidakmampuan Pemerintah Daerah

Ketidakmampuan ini terlihat dalam pengelolaan keuangan daerah, khususnya yang berasal dari dana Otsus. Hal ini menyebabkan penyalahgunaan anggaran di Pemda cukup tinggi. Mama Ferdinanda Ibo/Yatipai mengatakan bahwa:

“Sama sekali pemanfaatan dana otsus belum menjawab kebutuhan masyarakat, mestinya korupsi di papua harus diperiksa dulu, oleh KPK. Yang terjadi sekarang para birokrat ini juga masyarakat papua, ini terjadi karena pimpinan/birokrat merasakan bahwa kesempatan bagi

dirinya adalah sekarang, kapan lagi jadi pemikiran untuk pelayanan kepada masyarakat itu sudah tidak ada lagi. Masyarakat yang mau bekerja di Papua dulu itu kita mengharapkan dia harus memiliki jiwa melayani, bukan mengambil, tetapi lama-lama dia mengambil, akhirnya masyarakat Papua juga ikut, akhirnya masyarakat Papua lebih jahat lagi, untuk mengarut, karena masyarakat Papua juga mau hidup mewah, mau sekolahkan anak, kemana ke Australia ka, dan dia harus mencuri uang itu, mau dapat uang dari mana dari gajinya berapa. Jadi kalau dia memiliki jiwa melayani, jadi jiwa pelayanan itu sudah tidak ada, takut akan Allah itu sudah tidak ada, Jadi akhirnya masyarakat Papua juga mau hidup seperti masyarakat luar, jadi masyarakat Papua ini pintar, dia cepat sekali untuk belajar yang baik, tetapi juga yang tidak baik”²².

3. Semakin Rendahnya Kepercayaan Masyarakat

Kepercayaan masyarakat baik terhadap pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, sudah sangat menurun. Ketidakseriusan pemerintah telah membawa dampak pada munculnya kelompok-kelompok dalam masyarakat. Kebijakan pemekaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah

²² Wawancara Peneliti dengan Anggota DPD RI asal Papua, Mama Ferdinanda Ibo/Yatipai pada tanggal 30 Maret 2018.

Pusat, setidaknya telah membuka mata masyarakat untuk melihat bahwa pemerintah pusat sama sekali tidak ingin menyelesaikan masalah Papua secara tuntas.

Selain inkonsistensi Pemerintah Pusat, sepak terjang pemerintah Daerah dalam penerapan Otsus juga ikut menurunkan kepercayaan masyarakat Papua kepada pemerintah daerah. Campur tangan dalam pemilihan anggota MRP, terjadinya penyalahgunaan dana Otsus, dan ketidakmampuan pemerintah daerah untuk mewujudkan Otsus ke dalam program nyata yang dapat dirasakan masyarakat secara langsung, semakin menyadarkan masyarakat bahwa pemerintah daerah sama saja, setali tiga uang, dengan pemerintah pusat.

Masyarakat mungkin tidak tahu hal yang bersifat teknis administrasi seperti yang dijelaskan di atas. Harapan masyarakat sangat sederhana, bagaimana mereka bisa bekerja secara tenang, bisa menyekolahkan anaknya guna masa depan yang lebih baik, bisa mendapatkan pelayanan kesehatan yang memadai, dan bisa menikmati pelayanan publik yang baik. Ternyata dari gejala inkonsistensi

dan ketidakmampuan Pemda telah menurunkan derajat kepercayaan masyarakat baik terhadap pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Melihat kondisi dan analisa yang terjadi di atas, maka dapat ditarik kesimpulan terdapat beberapa permasalahan yang timbul akibat pelaksanaan undang-undang otonomi khusus yang kemudian berdampak pada kesejahteraan masyarakat Papua. Keempat permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Permasalahan pertama, bahwa kegagalan implementasi pembangunan berkenaan kebutuhan dasar, terutama di bidang pendidikan, kesehatan dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Diantaranya adalah rumah sakit yang minim obat dan dokternya, serta sekolah-sekolah pun masih minim guru, pelayanan publik di bidang kesehatan dan pendidikan di Papua sangat mengkhawatirkan.
2. Permasalahan kedua, terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan.
3. Permasalahan ketiga, adalah berkaitan dengan kelembagaan Otsus penting yang diamanatkan dalam undang-undang Otsus belum terbentuk

(belum ada) di Papua; Kelembagaan dimaksud seperti, lembaga pengadilan HAM, lembaga Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), belum berjalannya peradilan adat Papua. Masalah kelembagaan pemerintah juga tidak harmonis antara Pemerintah Daerah, MRP dan DPRP.

4. Permasalahan Keempat, kontradiksi sejarah dan konstruksi identitas politik orang Papua, Permasalahan ini menyangkut dimensi politik, yang berkenaan dengan proses integrasi Papua ke dalam bagian NKRI antara pro dan kontra.
5. Permasalahan Kelima, diskriminasi terhadap orang asli Papua, dan seringkali dijumpai perilaku kekerasan aparat negara terhadap orang Papua di masa lalu. Kondisi ini terekam dalam memoria-passionis yang dalam wujudnya dapat berubah menjadi gerakan militansi perlawanan.

Permasalahan Keenam, problem menyangkut dimensi keuangan tampak pada pembagian dan pengelolaan dana Otsus sejauh ini tidak dilakukan sesuai amanat UU Otsus lewat hadirnya sebuah Perdasus. Selama ini pembagian dana

Otsus terkesan dilakukan berdasarkan kesepakatan Bupati/Walikota.

D. PENUTUP

1. KESIMPULAN

- a. Pada dasarnya implementasi undang-undang otonomi khusus di Provinsi Papua telah dilaksanakan sesuai dengan arahan dari Pemerintah Pusat. Namun dalam mewujudkan kesejahteraan sosial untuk masyarakat Papua masih membutuhkan perjuangan dan kerja keras dari seluruh elemen masyarakat beserta Pemerintah Daerah di Provinsi Papua. Selain itu juga, kondisi kehidupan masyarakat Papua yang selalu diselimuti permasalahan politik, hukum, ekonomi, sosial, keagamaan, dan keamanan yang berkepanjangan semakin meningkatkan kesenjangan sosial antar masyarakat Papua.
- b. Dari uraian pembahasan yang dilakukan pada bab sebelumnya, terlihat bahwa ada dua faktor yang menjadi hambatan mengapa implementasi Otsus belum

menunjukkan hasil yang maksimal.

Kedua faktor tersebut adalah :

c. Inkonsistensi Pemerinta Pusat

d. Beberapa indikator yang menunjukkan pemerintah tidak konsisten dalam menerapkan otsus adalah tertundanya pembentukan MRP, dan dikeluarkannya Inpres tentang Percepatan pemekaran di saat MRP belum terbentuk. Dari berbagai data ditemukan bahwa Penundaan pembentukan MRP ini lebih disebabkan, karena pemerintah pusat keliru dalam menangkap hakikat keberadaan MRP dalam Otsus. MRP dianggap sebagai "superbody". Dalam pemaham tersebut maka wajar keberadaan MRP dapat dipahami sebagai alat untuk memperjuangkan pemisahan Papua dari NKRI.

e. Di samping itu, inkonsistensi pemerintah jelas terlihat pada dikeluarkannya Inpres No.1/2003 tentang percepatan pemekaran propinsi Papua. Jelas langkah ini menabrak mekanisme yang ditentukan oleh pemerintah sendiri

lewat Undang-undang otonomi khusus. Dalam otsus ditegaskan secara sangat jelas bahwa pemekaran harus mendapat persetujuan MRP. Untuk itu dikeluarkannya Inpres tentang pemekaran jelas melanggar Undang-undang otonomi khusus. Bagaimana bisa dikatakan konsisten kalau undang-undang yang disahkan sendiri dianulir oleh inpres yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang. Sementara undang-undang disahkan oleh Presiden, dan Inpres juga dikeluarkan oleh presiden juga.

f. Pemda Papua Belum Mampu melaksanakan Otsus secara maksimal.

g. Ada dua indikasi mengapa dikatakan Pemda tidak mampu dalam mengelola pembangunan di Papua: pertama, keterbatasan SDM, dan organisasi serta letak geografis yang sulit menyebabkan pemda Papua memang memiliki karakteristik persoalannya sendiri. Konsuensi dari diimplemantasikan Otsus, maka

tugas dan tanggung jawab Pemda jauh lebih berat. Tiba-tiba pemda harus mengolah dana yang berjumlah trilyunan rupiah. Dengan keadaan kualitas, SDM, organisasi dan manajemen pemda saat ini, maka sulit sekali pemda dapat memenuhi keinginan masyarakat dalam waktu yang singkat. Akibat yang mungkin terlihat adanya penyalahgunaan dana otsus yang cukup signifikan.

- h. Kondisi ini diperparah dengan sikap tidak konsisten dari pemerintah pusat tersebut yang telah menimbulkan berbagai persoalan dalam masyarakat. Berbagai kekecewaan disampaikan dalam bentuk unjuk rasa, dan pengerahan massa. Pemda disibukan dengan berbagai konflik akibat pemekaran, dan pembentukan MRP, sehingga tugas-tugas rutin terabaikan.
- i. Sikap pemerintah yang tidak konsisten telah menimbulkan berbagai masalah di lapangan. Sikap ini menunjukkan pemerintah tidak serius melaksanakan Otsus

di Papua. Penyebab ketidakseriusan ini berkembang dari keterbatasan pemahaman sebagian masyarakat pemerintah pusat terhadap Undang-undang otonomi khusus tersebut. Otsus mungkin hanya dianggap sebagai jawaban terhadap tuntutan merdeka dari masyarakat Papua. Oleh karena itu, ketika tuntutan untuk merdeka tersebut telah mereda, maka undang-undang tersebut tidak lagi berarti.

- j. Pemahaman lain yang tergambar dari pemerintah pusat adalah ketakutan terhadap sebagian masyarakat Papua yang dapat menggunakan Otsus sebagai jalan untuk memperjuangkan kemerdekaannya. Ketakutan ini lebih banyak mempengaruhi cara pandang sebagian elit pusat yang tidak terbiasa dengan pendekatan lain selain militer. Pendekatan dialog dengan lembaga representasi seperti MRP merupakan suatu pendekatan yang baru sehingga, terkesan sulit dilaksanakan. Kesulitan

menemukan pola yang tepat dan kecurigaan yang berlebihan dapat menghambat efektivitas implementasi otsus di Papua.

- k. Walaupun dari rumusan, undang-undang ini dianggap cukup baik karena cukup mengakomodir kepentingan baik pemerintah dan masyarakat Papua, namun dalam penerapannya tidak mudah. Gejala yang sangat terlihat adalah inkonsistensi pemerintah pusat dalam penerapan undang-undang ini. Dikeluarkannya Inpres pemekaran yang menganulir undang-undang tentang Otonomi Khusus, merupakan suatu fenomena yang mencerminkan sikap pemerintah pusat terhadap undang-undang yang disahkan sendiri. Tesis ini tidak dalam posisi untuk mendukung atau menerima pemekaran, tapi yang menjadi perhatian adalah sikap inkonsistensi pemerintah pusat. Inkonsistensi ini menunjukan pemerintah tidak serius melaksanakan Undang-undang otonomi khusus untuk Papua.

Ketidakseriusan tersebut disebabkan karena ketidakpercayaan terhadap rakyat Papua. Masih timbul kecurigaan yang besar terhadap masyarakat bahwa undang-undang ini dapat dijadikan jembatan emas menuju kemerdekaan Papua. Pernyataan pemerintah yang menganggap MRP sebagai Super Body, negara dalam negara, jelas menyiratkan kecurigaan tersebut. Dikhawatirkan, MRP akan dijadikan sebagai alat perjuangan menuju kemerdekaan.

- l. Agar Undang-undang otonomi khusus ini dapat berjalan dengan baik dan berhasil baik bagi masyarakat Papua pada khususnya maupun masyarakat Indonesia pada umumnya, maka perlu yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat adalah harus secara sungguh-sungguh melaksanakan undang-undang ini secara konsisten, menghindari kebijakan-kebijakan yang dapat mengakibatkan tabrakan interpretasi dengan undang-undang Otonomi Khusus.

Perbedaan interpretasi terhadap suatu aturan merupakan sesuatu yang lumrah. Namun bagaimana aturan tersebut dapat efektif di lapangan, perlu ada kesepakatan interpretasi yang digunakan. Untuk bisa mencapai kesepakatan yang seragam tersebut, maka perlu dikembangkan suatu mekanisme partisipasi dalam membuat kebijakan tentang Papua. Pemerintah Pusat, Lembaga pemerintah daerah sebagai Gubernur, DPRD, dan MRP perlu diajak dialog, agar tidak menimbulkan persoalan dimasa yang akan datang. Di samping itu, untuk mengatasi ketidakmampuan pemerintah daerah, perlu ditingkatkan kemampuan manajerial dari Pemerintah daerah, agar mampu membuat perencanaan dan melakukan pengawasan secara baik. Sehingga pembangunan yang dilaksanakan di Papua betul-betul bermanfaat bagi masyarakat Papua dan masyarakat Indonesia umumnya.

2. SARAN

- a. Untuk dapat mewujudkan kondisi seperti di atas, maka sebagai penutup tulisan ini, saya ingin memberikan tiga saran singkat yaitu sebagai berikut :
- b. Bagi Pemerintah Pusat, diharapkan agar tetap konsisten untuk melakukan kebijakan yang bertabrakan dengan undang-undang Otonomi khusus. Keluarnya undang-undang Pemekaran tersebut merupakan model langkah yang tidak bisa diikuti. Saya tidak ingin memposisikan diri sebagai yang mendukung atau menolak pemekaran Propinsi Papua. yang terlihat, dan menimbulkan kontroversi karena menabrak undang-undang Otonomi Khusus. Perhatian saya adalah inkonsistensi penerapan Otsus di Papua. hal ini akan sangat berdampak terhadap kepercayaan masyarakat Papua terhadap Pemerintah yang semakin menurun.
- c. Bagi pemerintah daerah perlu melakukan dua hal, yakni penataan kembali sistem manajemen

pemerintahan daerah, dan peningkatan kemampuan manajerial bagi aparat pemerintahan daerah. Hal yang berikut adalah perlu membangun suatu sistem komunikasi yang baik antara aparat pemerintah dengan masyarakat. Peningkatan kualitas manajerial akan berdampak terhadap pencapaian output dan outcome yang tepat bagi kepentingan masyarakat Papua, bukan untuk kepentingan segelintir elit dan kelompok tertentu. "Otsus untuk masyarakat Papua bukan masyarakat Papua untuk otsus". Artinya, otsus harus benar-benar dirasakan manfaatnya oleh seluruh masyarakat Papua. Bukan sebaliknya, masyarakat Papua dimanfaatkan untuk mendapatkan dana otsus sebanyak-banyaknya demi masyarakat atau kelompok tertentu.

- d. Perlu adanya pemisahan undang-undang otonomi khusus antara Provinsi Papua dengan Provinsi Papua Barat. Hal ini disebabkan kedua wilayah tersebut merupakan provinsi yang

mempunyai wilayah pemerintahan yang berbeda. Selain itu juga terkait tingkat kesejahteraan antara masing-masing provinsi mempunyai tolak ukur dan target yang berbeda. Sehingga alangkah baiknya apabila Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mempunyai undang-undang otonomi khususnya masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku :

- Andi, Agussalim, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia
- Kusnardi, Moh., Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Pusat Studi HTN FH UI dan Sinar Bakti
- Naqvi, Syed Nawab Haider, 2003, *Menggagas Ilmu Ekonomi Islam*, alih bahasa M. Saiful Anam dan M.Ufuqul Mubin, Yogyakarta : Pustaka Pelajar,
- Pandoyo, S. Toto, 1993, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Proklamasi Dan Kekuasaan MPR*, Yogyakarta : Liberty
- Tjandra,W. Riawan, 2009, *PTUN Menyongsong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta: UAJY Press

Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konsititusi Nomor 50/PUU-VIII/2010, dirujuk dari disertasi, Ishviati J Koenti, *Integritas Kepala Daerah Dalam Penerapan Diskresi Pada Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dengan Kerangka GOOD GOVERNANCE*, 2016, hlm: 122-127.

Internet :

<https://news.okezone.com/read/2018/01/31/337/1852672/otonomi-khusus-papua-dan-good-governance>. diakses pada tanggal 28 Februari 2018.

<https://geotimes.co.id/kolom/politik/papua-2017-kenyang-wacana-haus-tindakan/>. diakses pada tanggal 28 Februari 2018.