



PENETAPAN HARI OTONOMI KHUSUS PAPUA DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK

Riris Katharina*)

Abstrak

Tanggal 21 November telah ditetapkan Gubernur Papua sebagai Hari Otonomi Khusus Papua. Pihak Pemerintah Provinsi Papua beranggapan bahwa penetapan tersebut dimaksudkan sekedar untuk mengingatkan dan menginformasikan kepada masyarakat Papua mengenai kebijakan Otsus Papua yang telah hadir di Papua sejak tahun 2001. Hingga kini, Pemerintah Pusat belum memberikan respons apapun terhadap peristiwa ini. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis makna peristiwa tersebut dari perspektif kebijakan publik. Penulis berpendapat bahwa penetapan Hari Otonomi Khusus Papua memiliki makna lebih dari sekedar mengingatkan masyarakat Papua akan hadirnya Otsus. Peringatan tersebut dapat diartikan sebagai sebuah sinyal dari Pemerintah Provinsi Papua untuk mengingatkan Pemerintah Pusat bahwa Otsus Papua harus segera dievaluasi keberadaannya. Dalam perspektif kebijakan publik, sudah seharusnya implementasi sebuah kebijakan dievaluasi. Oleh karena itu, sinyal yang disampaikan oleh Gubernur Papua harus direspons oleh Pemerintah Pusat dan DPR RI dengan melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan Otsus. Evaluasi dilakukan dengan mendengarkan suara orang Papua.

Pendahuluan

Pemerintah Provinsi Papua menetapkan tanggal 21 November 2017 sebagai Hari Otonomi Khusus (Otsus) Papua. Menurut Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Papua, ditetapkannya Hari Otsus Papua dimaksudkan untuk menginformasikan serta mengingatkan masyarakat Papua bahwa ada kebijakan Otsus yang berlaku sejak tahun 2001 di Papua. Melalui penetapan ini, masyarakat Papua diharapkan dapat menyadari bahwa pemberian Otsus bukan merupakan hadiah dari Pemerintah Pusat,

melainkan merupakan hasil perjuangan seluruh komponen rakyat untuk mendapatkan hakikat kemerdekaan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Sebagai bagian dari penetapan tersebut, Pemerintah Provinsi Papua telah menetapkan tanggal 21 November 2017 sebagai hari libur fakultatif di wilayah Papua berdasarkan Keputusan Gubernur Papua No 188.4/385/Tahun 2016 tentang Hari-Hari Libur Resmi dan Cuti Bersama di Wilayah Provinsi Papua

*) Peneliti Madya Administrasi Negara pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: riris.katharina@dpr.go.id



Tahun 2017. Tidak hanya menetapkan hari libur fakultatif, dalam rangkaian peringatan Hari Otsus Papua, Pemerintah Provinsi Papua juga melakukan kegiatan berupa pameran dan ekspos hasil pembangunan selama 4 (empat) tahun terakhir di Jayapura. Selain itu, Pemerintah Provinsi Papua juga menyelenggarakan seminar nasional dan dialog Papua Membangun di Jayapura pada tanggal 14 – 15 November 2017. Tidak berhenti di Jayapura, pada tanggal 12 Desember 2017, Pemerintah Provinsi Papua bahkan hendak menyelenggarakan ekspos hasil pembangunan Papua di Jakarta.

Penetapan Hari Otsus Papua menarik untuk dicermati mengingat Otsus Papua sudah berlangsung selama 16 tahun. Mengapa baru saat ini ditetapkan Hari Otsus? Apakah masyarakat Papua belum terinformasikan mengenai kebijakan Otsus Papua? Bagaimana perspektif kebijakan publik melihat hal ini merupakan fokus dari tulisan ini.

Kebijakan Otsus Papua

Kebijakan Otsus Papua merupakan kebijakan yang ditetapkan untuk Provinsi Papua sejak tahun 2001 melalui penetapan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan kepada Provinsi Papua Barat sejak tahun 2008 melalui UU No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang.

Kebijakan yang diharapkan dapat menghadirkan keadilan dan kesejahteraan bagi Orang Asli Papua (OAP) tersebut dilaksanakan dengan memberikan sejumlah pengaturan asimetris dalam tata kelola pemerintahan di Papua, misalnya dengan memberikan dana Otsus yang rencananya dikucurkan hingga tahun 2021. Sejak tahun 2002 hingga tahun 2017 dana Otsus yang telah dikucurkan mencapai angka Rp85,73 triliun yang diperuntukkan terutama untuk: 1) Pendidikan, kesehatan, perekonomian rakyat, dan pembangunan infrastruktur; 2) Memberikan kewenangan kepada daerah provinsi untuk menyusun pengaturan legislasi daerah ke dalam bentuk peraturan daerah provinsi (Perdasi) dan peraturan daerah khusus (Perdasus), yang dimungkinkan berbeda dengan pengaturan dari peraturan di atasnya; 3) Memberikan beberapa keistimewaan lain kepada OAP, seperti jabatan-jabatan strategis yang hanya dapat diduduki oleh OAP, seperti gubernur/bupati/walikota.

Dalam perjalanannya, kebijakan Otsus diwarnai aksi penolakan oleh OAP yang ditandai dengan beberapa hal. *Pertama*, Dewan Adat Papua (DAP) pada tanggal 12 Agustus 2005 memberikan instruksi kepada Dewan Adat yang ada di seluruh Papua untuk mengembalikan Otsus. *Kedua*, DAP kembali melakukan aksi mengembalikan Otsus melalui aksi demonstrasi yang dilakukan pada tanggal 6 Agustus 2008. *Ketiga*, Majelis Rakyat Papua (MRP) menyelenggarakan Musyawarah Besar (Mubes) pada tanggal 9-10 Juni 2010 yang menyatakan bahwa Otsus telah gagal. Mubes ini mengeluarkan 11 rekomendasi yang salah satu butirnya meminta referendum. Ketiga aksi penolakan tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa rakyat Papua belum sejahtera dan merasakan keadilan. *Keempat*, pada tahun 2013 MRP melakukan evaluasi atas implementasi Otsus. Hasil evaluasi menyebutkan bahwa Otsus dinilai gagal mencapai tujuannya. Menurut MRP, dua bidang utama yang dapat menjadi indikator penilaian belum berhasilnya kebijakan Otsus Papua yaitu belum berubahnya kondisi riil masyarakat Papua dari ketertinggalan dalam bidang pendidikan dan kesehatan (Majelis Rakyat Papua, 2013: 11).

Pemerintah Pusat, melalui Kementerian Dalam Negeri, juga telah melakukan evaluasi pada tahun 2012 dan tahun 2013 menyatakan bahwa kebijakan Otsus Papua belum dapat dikatakan berhasil terutama terkait masalah peningkatan kesejahteraan OAP (Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, 2012). Hal ini didasarkan antara lain dari temuan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang selalu menempati peringkat ke-5 terendah dari seluruh provinsi di Indonesia (lihat Tabel 1).

Melihat pada kenyataan tersebut, Gubernur Papua, Lukas Enembe (2013-2018) berinisiatif menyusun draf RUU yang berisi penggantian UU No. 21 Tahun 2001. Menurutnya, alasan penting RUU yang diusulkan karena seluruh Perdasi dan Perdasus yang diusulkan oleh Pemerintah Provinsi Papua untuk dapat menjalankan roda pemerintahan selalu dianggap bertentangan dengan undang-undang organik yang berlaku secara nasional. Hal ini sangat menghambat kerja birokrasi.

RUU ini pernah dijanjikan oleh DPR RI Periode 2009-2014 untuk diselesaikan pembahasannya di penghujung waktu. Namun sayang, hingga saat ini RUU tersebut tidak kunjung dibahas kembali. Bahkan, Pemerintah

Tabel 1. Peringkat 5 Terendah IPM Berdasarkan Provinsi di Indonesia

Tahun	Urutan Peringkat dari Terendah				
	Peringkat 1	Peringkat 2	Peringkat 3	Peringkat 4	Peringkat 5
1996	NTB (56,7)	Papua (60,2)	NTT (60,9)	Kalbar (63,6)	Jatim (65,5)
1999	NTB (54,2)	Papua (58,8)	NTT (60,4)	Kalbar (60,6)	Jatim (61,8)
2002	NTB (57,8)	Papua (60,1)	NTT (60,3)	Kalbar (62,9)	Jatim/Sultra/ Gorontalo (64,1)
2004	NTB (60,6)	Papua (60,9)	NTT (62,7)	Papua Barat (63,7)	Sulawesi Barat (64,4)
2005	Papua (62,08)	NTB (62,42)	NTT (63,59)	Papua Barat (64,83)	Sulawesi Barat (65,72)
2006	Papua (62,75)	NTB (63,04)	NTT (64,83)	Papua Barat (66,08)	Sulawesi Barat (67,06)
2007	Papua (63,41)	NTB (63,71)	NTT (65,36)	Papua Barat (67,28)	Kalimantan Barat (67,53)
2008	Papua (64)	NTB (64,12)	NTT (66,15)	Papua Barat (67,95)	Kalimantan Barat (68,17)
2009	NTB (64,66)	Papua (64,94)	NTT (66,6)	Papua Barat (68,58)	Maluku Utara (68,63)
2010	Papua (64,94)	NTB (65,2)	NTT (67,26)	Maluku Utara (69,03)	Papua Barat (69,15)
2011	Papua (65,36)	NTB (66,23)	NTT (67,75)	Maluku Utara (69,47)	Papua Barat (69,65)
2012	Papua (65,86)	NTB (66,89)	NTT (68,28)	Maluku Utara (69,98)	Papua Barat (70,22)
2013	Papua (66,25)	NTB (67,73)	NTT (68,77)	Papua Barat (70,62)	Maluku Utara (70,63)

Sumber: Diolah dari data BPS, 2015.

Pusat lebih memilih memfokuskan diri kembali pada upaya melaksanakan seluruh ketentuan dalam UU No. 21 Tahun 2001 daripada membahas RUU.

Penetapan Hari Otsus Papua dalam Perspektif Kebijakan Publik

Tidak dibahasnya RUU Otsus oleh Pemerintah telah menimbulkan kekecewaan Gubernur Lukas Enembe. Gubernur Papua menyatakan apabila UU tidak direvisi maka habisnya masa pengucuran dana Otsus pada tahun 2021 akan dianggap sebagai berakhirnya pula hubungan Papua dengan Pemerintah Indonesia. Pernyataan ini diungkap dalam rangkaian kegiatan peringatan Hari Otsus Papua.

Pernyataan yang bernada mengancam tersebut dapat dianggap sebagai sebuah sinyal dari Gubernur Papua kepada Pemerintah Pusat. Namun ternyata Pemerintah Pusat kurang memberikan respons. Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri hanya menegaskan bahwa UU Otsus Papua masih berlaku di tanah Papua sepanjang belum dicabut.

Penetapan Hari Otsus Papua yang diisi dengan berbagai kegiatan bahkan sampai di Jakarta, dalam perspektif kebijakan publik dapat diartikan sebagai sinyal kepada Pemerintah Pusat untuk melakukan evaluasi terhadap kebijakan Otsus Papua. Pernyataan Gubernur Papua yang mengancam kebijakan Otsus merupakan sebuah tanda protes atas respons Pemerintah Pusat selama ini.

Dalam perspektif kebijakan publik, dalam hal aktor implementator kebijakan (Gubernur Papua) sudah menyampaikan aspirasinya kepada Pemerintah Pusat (formulator kebijakan) akan pentingnya melakukan revisi terhadap UU Otsus Papua, maka itu pertanda ada masalah yang dihadapi oleh implementator kebijakan. Hal tersebut berarti ada kesenjangan antara tujuan dan harapan. Sesungguhnya, pada saat hasil evaluasi dari berbagai pihak telah memperlihatkan belum berhasilnya UU Otsus Papua mencapai tujuannya, Pemerintah Pusat harus segera merespons dengan menarik informasi sebanyak-banyaknya, terutama dari implementator.

Evaluasi dalam pandangan Dunn (Nugroho, 2014: 712) dapat memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Oleh karena itu, evaluasi harus diartikan sebagai sebuah hal positif, untuk melihat besar kesenjangan antara capaian dan harapan dari sebuah kebijakan publik. Untuk mendapatkan informasi yang valid dan dapat dipercaya, implementator harus diajak bicara. Sebab, implementator yang mengetahui kondisi langsung di lapangan. Dengan demikian diharapkan akan dapat ditemukan solusi yang tepat untuk mengatasi masalah apabila ditemukan.

Respons yang diberikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) untuk membahas revisi UU Otsus Papua pada tahun 2014 merupakan respons yang positif. Hanya saja, sebelum sampai pada tahap membahas RUU, sebaiknya para pelaku implementasi di pusat dan daerah sebaiknya diberikan waktu untuk membicarakan apa yang menjadi kendala sehingga dapat dicari solusi yang tepat. Bisa jadi solusinya tidak merevisi UU namun hanya memperbaiki persepsi dari berbagai pihak di lapangan. Tidak selesainya pembahasan dalam periode Presiden SBY sempat menimbulkan kekecewaan dalam diri pihak Pemerintah Provinsi Papua. Kekecewaan tersebut berlanjut lagi pada masa Pemerintahan Joko Widodo (Jokowi).

Dalam masa Pemerintahan Jokowi, Pemerintah menilai bahwa untuk mencapai tujuan kebijakan Otsus, cara terbaik yang dilakukan adalah terus membahas kelanjutan Otsus Papua. Sayangnya, dalam perspektif Gubernur Papua, pembahasan kelanjutan Otsus Papua tidak melibatkan Pemerintah Provinsi Papua. Akibatnya, Gubernur Papua mencari perhatian Pemerintah Pusat dengan menetapkan Hari Otsus Papua dan menyelenggarakan seminar nasional di Jayapura serta ekspos pembangunan Papua di Jakarta.

Penutup

Dengan melihat kondisi di atas, dapat dikatakan bahwa ada keterkaitan antara penetapan Hari Otsus Papua oleh Gubernur Papua dengan upaya mencari perhatian Pemerintah Pusat untuk lebih memberikan perhatian terhadap masa depan Otsus di Papua. Gubernur Papua menilai bahwa UU Otsus Papua sudah tidak relevan dengan perkembangan Papua saat ini.

Dari perspektif kebijakan publik, suara ketidakpuasan akan sebuah kebijakan harus segera direspons. Terlebih dalam kasus Papua, yang masih rentan dengan gejolak politik dan keamanan. Dalam hal ini, pihak Pemerintah Pusat sebagai pihak perumus kebijakan harus dapat membuka diri untuk melakukan diskusi dengan pihak pelaksana kebijakan – dalam hal ini Gubernur Papua. Menutup diri terhadap evaluasi kebijakan akan mengakibatkan kebijakan tidak dapat dinilai berhasil atau tidak dalam mencapai tujuannya. Dalam kasus Papua, kurangnya perhatian Pemerintah Pusat terhadap kehendak rakyat Papua dapat berdampak lebih serius dari sisi politik.

DPR RI harus membuka ruang diskusi dengan berbagai elemen di Papua untuk mendengarkan masukan terhadap berbagai kendala yang dihadapi dalam implementasi UU Otsus Papua. DPR RI juga dapat mendesak Pemerintah Pusat untuk melakukan evaluasi atas pelaksanaan UU Otsus Papua setiap tahun sebagaimana diamanatkan dalam UU Otsus Papua. Dalam kaitannya dengan usul revisi UU Otsus Papua, tidak ada salahnya Pemerintah mempertimbangkan untuk menerima usulan tersebut dan melakukan pembicaraan lanjutan dengan berbagai pihak terutama dari Papua.

Referensi

- Direktorat Jenderal Otonomi Daerah. (2012). *Evaluasi Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- “Gubernur Papua Tetapkan 21 November Hari Otonomi Khusus”, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/17/11/15/ozfoa3335-gubernur-papua-tetapkan-21-november-hari-otonomi-khusus>, diakses 5 Desember 2017.
- “Lukas Enembe: Jika Otsus Berakhir Kontrak dengan Pemerintah Juga Berakhir”, <https://www.pasificpos.com/item/21024-lukas-enembe-jika-otsus-berakhir-kontrak-dengan-pemerintah-juga-berakhir>, diakses 7 Desember 2017.
- Majelis Rakyat Papua. (2013). *Implementasi Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat dalam Pengalaman Empirik Orang Asli Papua*. Jayapura: Majelis Rakyat Papua.
- “Pemerintah Masih Membahas Kelanjutan Otsus Papua”, <http://www.kemendagri.go.id/news/2017/11/26/pemerintah-masih-membahas-kelanjutan-otsus-papua>, diakses 7 Desember 2017.
- Riant Nugroho. (2014). *Public Policy*. Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo.