



## KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PAPUA DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK

Riris Katharina\*)

### Abstrak

*Tidak dimuatnya Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dalam daftar prioritas Program Legislasi Nasional Tahun 2015 telah mengecewakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua. Pemerintah Pusat dinilai tidak memperhatikan tuntutan masyarakat Papua meskipun dalam pandangan Pemerintah Pusat, kesejahteraan masyarakat Papua merupakan prioritas. Oleh karena itu, kebijakan affirmative action merupakan pilihan yang dianggap tepat saat ini. Namun demikian, dengan menggunakan model kebijakan yang demokratis, kebijakan Pemerintah Pusat terhadap Papua selama ini yang dianggap kurang mendengarkan keinginan masyarakat Papua akan tidak efektif dalam pelaksanaannya.*

### Pendahuluan

Tidak dimuatnya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (Otsus Plus) dalam daftar prioritas Program Legislasi Nasional Tahun 2015 (Prolegnas Tahun 2015) telah mengecewakan Pemerintah Provinsi Papua. Pemerintah Pusat dinilai tidak mendukung kehendak rakyat Papua. Padahal, RUU tersebut sudah sempat diagendakan pembahasannya oleh DPR Periode 2009-2014 di Badan Legislasi DPR. Bahkan, DPR Periode 2014-2019 - lewat sebagian besar fraksi-fraksi - dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sudah menyatakan persetujuannya untuk mendukung RUU tersebut dalam Prolegnas Tahun 2015. Meskipun demikian, justru

Presiden lewat Kementerian Hukum dan HAM serta Kementerian Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan malah menolaknya. Dua fraksi di DPR yang menyatakan secara tegas menolak untuk memasukkan RUU ini sebagai Prolegnas Tahun 2015, yaitu Fraksi PAN dan Fraksi Nasdem.

Pemerintah Pusat lewat Kementerian Hukum dan HAM menegaskan bahwa Pemerintah Pusat bukan tidak setuju dengan revisi UU Otsus. Namun demikian, saat ini kebijakan pemerintahan Jokowi-JK lebih mendahulukan kebijakan *affirmative action* untuk Papua. Pertimbangan lain Pemerintah Pusat, seandainya UU Otsus Papua direvisi, UU hasil revisi tidak akan berguna apabila dalam prakteknya belum bisa berjalan sempurna. Oleh karena itu, kebijakan

\*) Peneliti Madya Administrasi Negara pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Email:riris.katharina@dpr.go.id



menciptakan kesejahteraan masyarakat Papua melalui penambahan dana infrastruktur untuk Papua dianggap lebih tepat.

Selama ini, selain menerima anggaran dana Otsus yang hingga tahun 2014 telah mencapai Rp37,545 triliun, Provinsi Papua juga mendapatkan anggaran infrastruktur sebesar Rp5,072 triliun. Dana anggaran infrastruktur ini yang rencananya akan ditambahkan mulai tahun 2015. Menurut Pemerintah Pusat, dengan ditambahnya dana infrastruktur, pembangunan di Papua akan menjadi lebih cepat, kemiskinan dapat segera diatasi, dan kesejahteraan masyarakat Papua akan semakin lebih cepat dicapai.

Tabel Rekapitulasi Penerimaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua

Tahun	Dana Otsus	Dana Tambahan Infrastruktur Papua
2002	1.382	-
2003	1.530	-
2004	1.642	-
2005	1.775	-
2006	2.913	-
2007	3.296	1.000
2008	3.590	0.33
2009	2.609	0.80
2010	2.694	0.80
2011	3.157	0.80
2012	3.833	0.571
2013	4.355	0.571
2014	4.777	2.000
TOTAL	37.545	5.072

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

\*) angka dalam miliar rupiah

## RUU Otsus Plus

RUU Otsus Plus merupakan RUU yang dirancang oleh Pemerintah Provinsi Papua pada masa pemerintahan Gubernur Lukas Enembe sekarang ini. RUU Otsus Plus dirancang setelah melihat perkembangan situasi politik, sosial, dan ekonomi di Papua terkait dengan pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Pemerintah daerah dan masyarakat menilai bahwa UU tersebut tidak berjalan dengan baik. Beberapa kali, demonstrasi besar-besaran untuk mengembalikan Otsus kepada Pemerintah Pusat telah terjadi di Papua. Salah satu kejadian itu terjadi pada

tahun 2010 pada saat Musyawarah Besar (Mubes) Majelis Rakyat Papua (MRP) bersama perwakilan 7 (tujuh) suku besar di Papua pada tanggal 9-10 Juni 2010. Mubes tersebut menegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua selama sembilan tahun telah gagal. Mubes tersebut mengeluarkan 11 butir rekomendasi, di antaranya mengenai tuntutan referendum. Melihat betapa besarnya kekecewaan masyarakat Papua terhadap Otsus, calon Gubernur Lukas Enembe pada waktu itu mengajukan janji program berupa revisi UU Otsus apabila menang dalam Pilkada 2013. Oleh sebab itu, setelah menang Gubernur Lukas Enembe sangat gigih memperjuangkan program ini.

Dalam Penjelasan Umum draf RUU tentang Otsus Plus dinyatakan bahwa pemberian otonomi khusus Provinsi Papua melalui Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua semestinya dipandang sebagai kebijakan strategis dan elementer dalam penyelesaian masalah Papua. Namun demikian, Undang-Undang tersebut belum sepenuhnya mampu mewujudkan harapan dan cita-cita kesejahteraan rakyat di tanah Papua sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini dikarenakan belum adanya konsistensi baik dalam tataran kebijakan legislatif (*legislative policy*) maupun kebijakan aplikatif (*applicatory policy*).

Pada tataran kebijakan legislatif, tumpang-tindih kebijakan masih saja terjadi sehingga pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi kurang efektif. Di samping itu, belum ditetapkannya Perdasi atau Perdasus sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang tersebut menyebabkan tidak optimalnya implementasi otonomi khusus di Papua.

Draf RUU Otsus Plus mengandung harapan kuat bagi terwujudnya penghormatan, pengakuan, perlindungan, pemberdayaan, dan kesejahteraan terhadap penduduk di Tanah Papua khususnya Orang Asli Papua, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya, hak asasi manusia maupun dalam sektor kehidupan berbangsa dan bernegara lainnya.

Kondisi faktual kekinian masyarakat di Tanah Papua menginginkan ruang yang lebih luas dan proporsional untuk peningkatan

taraf hidup dan tingkat kesejahteraan dengan memberikan kewenangan dan dukungan keuangan yang memadai untuk mendanai kegiatan pembangunan di berbagai aspek kehidupan masyarakat di Papua. Pertimbangan tersebut menjadi motivasi yang bersifat fundamental yang melandasi penyusunan materi muatan draf RUU Otsus Plus tersebut.

RUU tersebut ditujukan untuk memperbaiki pengelolaan pembangunan untuk kesejahteraan di Tanah Papua; menghormati tata kemasyarakatan di Tanah Papua; menghormati dan mengembangkan identitas dan hak dasar masyarakat Papua; menghormati dan meningkatkan harkat dan martabat serta jati diri Orang Asli Papua; dan sebagai pengimplementasian desentralisasi asimetris sebagai pengejawantahan dari ketentuan Pasal 18 dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Materi pokok yang diatur dalam RUU ini dan sekaligus sebagai bentuk penguatan terhadap pelaksanaan otonomi khusus di Tanah Papua, meliputi:

- a. kewenangan yang lebih luas kepada Pemerintah Provinsi di Tanah Papua;
- b. politik, hukum, keamanan, dan hak asasi manusia yang rekonsiliatif dan damai;
- c. keuangan yang adil dan proporsional; dan
- d. sektor pembangunan strategis, antara lain sektor pembangunan pariwisata, telekomunikasi dan informatika, energi dan sumber daya mineral, kehutanan, kelautan, perekonomian, koperasi, pertanian, ketenagakerjaan, pendidikan, perdagangan, perhubungan dan transportasi, lingkungan hidup, kepemudaan dan keolahragaan, perumahan rakyat, pertanahan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kebudayaan, kesehatan, sosial, pertanian dan ketahanan pangan, dan hak kekayaan intelektual.

Beberapa ketentuan draf RUU yang berbeda dengan UU Otsus antara lain: pengaturan mengenai pemerintah kabupaten/kota yang berwenang mengatur dan mengurus seluruh urusan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat; pengaturan mengenai TNI yang bertugas di Papua; pengaturan mengenai peradilan adat sebagai wujud pengakuan Pemerintah Pusat; pengaturan

mengenai Majelis Rakyat Papua (MRP) yang berkedudukan di ibukota Provinsi Papua; pemilihan gubernur dan wakil gubernur diselenggarakan oleh KPU Provinsi dan DPRD Provinsi; pengaturan mengenai jumlah keanggotaan DPRD Provinsi sejumlah 35 sampai 75 orang dan keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota sejumlah 20 sampai 35 orang; pengaturan kembali pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi; pengaturan lebih rinci mengenai pembentukan partai politik lokal; dan terkait dengan keuangan daerah, RUU ini mengatur bahwa Pemerintah Pusat dan DPRD RI dalam merencanakan dan menetapkan APBD wajib mempertimbangkan karakter kekhususan di Tanah Papua dan wajib membuat daftar indeks kemahalan harga. Selain itu, RUU ini juga sudah mengatur pembagian penggunaan dana dalam rangka Otsus secara detail.

Terkait dengan materi RUU Otsus Plus diakui dalam pertemuan tanggal 29 Agustus 2014 antara Ketua Tim Pemantau Otsus Papua di DPRD RI dengan Gubernur Papua bahwa saat itu draf sudah ada di Kemendagri dan beberapa pasal krusial masih harus dibawa ke Rapat Terbatas Kabinet. Menurut Pemerintah Pusat beberapa materi yang perlu mendapat pendalaman, yaitu: (1) Masalah MRP, dimana Papua Barat menginginkan 2 MRP, sedangkan Papua menginginkan 1 MRP dengan alasan Papua merasa ini urusannya budaya; (2) Masalah Partai Politik Lokal, UU Nomor 21 Tahun 2001 sudah jelas mengatur, tetapi tidak pernah ada Peraturan Pemerintah untuk pelaksanaannya. Konsep dasar Pemerintah Papua harus ada pengangkatan meskipun dengan kondisi saat ini, potensi konfliknya akan lebih besar karena semua suku menginginkan kursi yang hanya tersedia 14 kursi; (3) Masalah Moneter dimana Gubernur mengajukan 10% dari DAU Nasional, sedangkan infrastrukturnya diajukan 2% dari APBD. Sampai saat ini Kementerian Keuangan tidak memberikan pendapat sehingga dibawa ke Rapat Kabinet terbatas.

### **Analisa Kebijakan Papua dalam Perspektif Kebijakan Publik**

Tuntutan masyarakat Papua untuk mengembalikan Otsus yang terdengar jelas pada tahun 2010, berdirinya kantor perwakilan Organisasi Papua Merdeka (OPM) di Oxford, Inggris pada tahun 2013, dan beberapa kasus penembakan telah

memperlihatkan masih banyaknya pihak di Papua yang tidak puas berada dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berbagai kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Pusat pasca-lahirnya UU Otsus seperti pembentukan *Desk* Papua di setiap kementerian; pembentukan Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B), dan penambahan anggaran infrastruktur, masih dinilai kebijakan yang *top-down*. Kebijakan tersebut dinilai merupakan kebijakan yang berasal dari Pemerintah Pusat, tanpa mendengarkan kebutuhan masyarakat Papua yang sesungguhnya.

Oleh karena itu, dalam perspektif kebijakan publik saat ini, sebuah model kebijakan demokratis dapat ditawarkan, yakni sebuah model yang berintikan bahwa pengambilan keputusan dalam menyusun sebuah kebijakan harus sebanyak mungkin mengelaborasi suara dari *stakeholders*. Dalam kenyataannya, Pemerintah Pusat khususnya pihak eksekutif memperlihatkan mengeluarkan kebijakan yang kurang mendengarkan suara rakyat Papua. Hal ini terlihat dari rekomendasi berupa kebijakan yang dikeluarkan hanyalah memperbesar anggaran infrastruktur. Dengan demikian, kebijakan ini dapat dipastikan tidak akan berjalan dengan baik. Mengapa demikian? Selama ini anggaran infrastruktur dikelola oleh Pemerintah Pusat lewat Balai dan Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang seringkali tidak melihat kebutuhan rakyat Papua. Lembaga tersebut dinilai menghambat dan membatasi kepala daerah untuk mengelola daerahnya. Akibatnya bisa dipastikan akan kurang dukungan terhadap implementasi kebijakan semacam ini.

Usulan yang diajukan dalam draf RUU Otsus Plus sesungguhnya merupakan tuntutan masyarakat Papua yang seharusnya dibahas bersama dengan Pemerintah Pusat. Dalam konteks kebijakan publik, keinginan Pemerintah Pusat untuk mempelajari masalah Papua terlebih dahulu tanpa melibatkan pihak masyarakat maupun pemerintah daerah merupakan tindakan yang tidak tepat. Dengan demikian, kebijakan yang akan diambil pun juga akan tidak mengenai sasaran.

## Penutup

Kebijakan Pemerintah Pusat untuk menunda pembahasan draf RUU tentang Otsus Plus dan memilih memperbesar anggaran dalam konteks kebijakan publik dapat dinilai sebagai keputusan yang tidak tepat. Oleh karena itu, kebijakan tersebut dapat dipastikan akan menemui kegagalan atau berjalan tidak efektif, minimal mendapat penentangan dari Pemerintah Daerah.

Tulisan ini merekomendasikan agar DPR RI sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang kembali mendorong agar pembahasan RUU tentang Otsus Plus dapat dilakukan segera dengan mempertimbangkan kebutuhan masyarakat Papua. Jika Pemerintah Pusat membutuhkan waktu untuk mengevaluasi, dalam tahap pembahasan evaluasi justru dapat terus dilakukan, bahkan dengan mendengarkan secara langsung dari para pemangku kepentingan di daerah. Dalam konteks ini, Tim Pemantau Otsus Papua yang dibentuk oleh DPR RI pada tahun 2015 dapat mendorong pembahasan agenda tersebut bersama-sama dengan Pemerintah.

## Referensi

- Draft RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, draft ke-13.
- “Jakarta Tidak Serius Tangani Papua”, *Media Indonesia*, 20 Juni 2010.
- Neles Tebay, “Rakyat Mengevaluasi Otsus Papua”, *Suara Pembaruan*, 29 Juni 2010.
- Nugroho, Riant D. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo, 2003.
- “OPM Dirikan Kantor Perwakilan Parlemen di Inggris”, <http://www.tempo.co/read/news/2013/05/04/058477919/OPM-Dirikan-Kantor-Perwakilan-Parlemen-di-Inggris>, 4 Mei 2013, diakses 20 Februari 2015.
- “Otonomi Daerah Teramputasi: Pemerintah Masih Kaji RUU Otsus Papua”, *Suara Pembaruan*, 13 Februari 2015
- “Pembahasan Draft RUU Otsus Ditunda, Lukas Enembe Kecwa: Gubernur Papua: Sayonara Jakarta”, *Rakyat Merdeka*, 13 Februari 2015
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.