

REVISI UNDANG-UNDANG OTONOMI KHUSUS PAPUA DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK

19

Riris Katharina dan Anin Dhita Kiky Amryudin

Abstrak

Sehari sebelum pengesahan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua telah muncul aksi demo dari para mahasiswa sebagai reaksi penolakan, dengan alasan, pembahasan RUU dilakukan dengan minim partisipasi publik. Tulisan ini menganalisis proses penyusunan dan pembahasan RUU dari perspektif kebijakan publik serta mengidentifikasi tantangan implementasi UU ke depan. Proses formulasi RUU oleh pemerintah dilakukan melalui pendekatan elite deliberation. Berbeda dengan pemerintah, DPR RI melakukan pendekatan participatory democracy dengan membuka ruang partisipasi berbagai elemen pemerintah dan masyarakat, lewat RDP/RDPU, yang hasilnya tampak dalam rumusan 17 pasal perubahan. Mahasiswa yang menolak UU merupakan stakeholder yang sudah didengar juga suaranya, namun karena membawa aspirasi Papua merdeka tentu tidak dapat diakomodir secara konstitusional. Suara ini dipastikan akan terus terdengar dan dapat mengganggu implementasi kebijakan. Tulisan ini merekomendasikan, DPR RI dan pemerintah perlu terus membangun komunikasi dan melibatkan seluruh stakeholder dalam implementasi kebijakan Otsus.

Pendahuluan

Disahkannya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus (Otsus) bagi Provinsi Papua dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 15 Juli 2021 telah diawali dengan serangkaian demo penolakan di Jakarta, Bandung dan Jayapura. Penolakan datang dari para mahasiswa Universitas Cenderawasih yang menggelar demo di tiga lokasi di Jayapura (cnnindonesia.com, 14 Juli 2021). Demo penolakan juga dilakukan pada tanggal 14 Juli 2021 di depan

gedung DPR RI Jakarta bersamaan dengan demo yang digelar di depan Gedung Sate oleh Aliansi Mahasiswa Papua dan Front Rakyat Indonesia untuk West Papua (tirto.id, 15 Juli 2021). Penolakan dilakukan dengan alasan, pembahasan RUU dilakukan dengan minim partisipasi publik, cenderung dilakukan dalam ruang tertutup, dan tidak melibatkan Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebagaimana diatur dalam Pasal 77 UU No. 21 Tahun 2001 (nasional. tempo.co, 15 Juli 2021).



Peneliti LIPI, Cahyo Pamungkas, pesimis implementasi RUU yang baru disahkan DPR RI akan berjalan dengan baik dan diterima oleh seluruh orang asli Papua. Menurutnya, UU hasil revisi ini tidak memiliki legitimasi yang cukup kuat terutama di kalangan kelompok-kelompok yang selama ini ingin merdeka, baik kelompok politik Organisasi Papua Merdeka (OPM) maupun kelompok bersenjata, Kelompok Separatis Teroris Papua (KTSP), karena mereka tidak dilibatkan dalam proses penyusunan UU (nasional.kompas.com, 17 Juli 2021).

Padahal, menurut Menteri Dalam Negeri (Mendagri), dalam penyusunan RUU pemerintah telah meminta masukan kepada Gubernur, Ketua DPRP, dan Ketua MRP di kedua provinsi (Laporan dalam Pansus, 17 Juni 2021). Ketua Panitia Khusus (Pansus) DPR RI juga mengatakan, pembahasan RUU telah dilaksanakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat seluas-luasnya (Laporan Ketua Pansus kepada Rapat Paripurna DPR, 2021). Tulisan ini menganalisis proses penyusunan dan pembahasan RUU dari perspektif kebijakan publik serta mengidentifikasi tantangan implementasi UU ke depan.

Proses Penyusunan dan Pembahasan RUU

RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus bagi Provinsi Papua merupakan usul Presiden yang disampaikan kepada DPR RI melalui Surat Presiden No. R-47/Pres/12/2020 tanggal 4 Desember 2020. Salah satu urgensi RUU yaitu terkait penerimaan dalam rangka dana Otsus yang menurut UU No. 21 Tahun 2001 akan berakhir pada tahun 2021, sementara Papua dinilai masih membutuhkan dana Otsus.

Oleh karena itu, dibutuhkan dasar hukum baru untuk keberlanjutan dana Otsus.

Proses formulasi RUU sesungguhnya telah dimulai sejak tahun 2019, saat Mendagri meminta kepada Gubernur Papua dan Gubernur Papua Barat agar melakukan evaluasi dan pemetaan permasalahan implementasi kebijakan Otsus selama ini, serta mengajukan usulan perubahan UU. Usulan dan masukan disampaikan Pemerintah Provinsi Papua Barat pada bulan Oktober 2020, namun tidak dapat diakomodir sepenuhnya karena proses pembahasan internal pemerintah telah selesai dilaksanakan. Adapun Pemerintah Provinsi Papua tidak memberikan masukannya, karena cenderung mengedepankan usulan RUU yang pernah diajukan pada tahun 2014, serta menunggu hasil Rapat Dengar Pendapat (RDP) yang dilakukan oleh MRP dengan masyarakat di 5 wilayah adat.

Selanjutnya pembahasan internal pemerintah dilakukan dalam forum Panitia Antar-Kementerian (PAK) yang pada akhirnya mengusulkan perubahan terhadap tiga pasal, yakni: (1) Pasal 1 mengenai ketentuan umum, khususnya terkait redefinisi "Provinsi Papua", untuk mengantisipasi terjadinya penataan provinsi di wilayah Papua pada masa yang akan datang, agar dapat memiliki dasar hukum yang kuat terkait pemberlakuan kebijakan Otsus. (2) Pasal 34 terkait keberlanjutan dana Otsus. Selain mengingat masa berlakunya akan habis, pemerintah menilai bahwa masih tingginya ketergantungan penerimaan provinsi dari dana Otsus, sehingga pemerintah akan menaikkan dana Otsus dari 2% Dana Alokasi Umum (DAU) menjadi 2,25%. (3) Pasal 76 terkait pemekaran

provinsi. Pemerintah memandang perlu untuk melakukan inisiasi dalam mengatur rentang kendali pemerintahan yang lebih terjangkau sehingga mampu mengentaskan masalah-masalah pembangunan dan pelayanan publik di tanah Papua, melalui pemekaran provinsi oleh pemerintah pusat tanpa melalui tahapan daerah persiapan (Pengantar Mendagri, 17 Juni 2021).

Merespons keterangan yang disampaikan Mendagri tersebut, Ketua Pansus RUU, Komarudin Watubun (Fraksi PDIP), memutuskan untuk mendengarkan sebanyak-banyaknya suara para *stakeholders*, baik secara turun langsung ke kedua provinsi (1-5 Mei 2021) maupun menggunakan forum RDP/RDPU (27 Mei hingga 9 Juni 2021). Pertemuan di daerah melibatkan unsur musyawarah pimpinan daerah di kedua provinsi, DPRP dan MRP di kedua provinsi, tokoh masyarakat, serta elemen mahasiswa. Di Jakarta selain mendengarkan suara dari kementerian lainnya, Pansus juga mendengarkan suara akademisi dari UGM dan LIPI; suara LSM PATTIRO, dan suara tokoh Papua, Freddy Numberi dan Frans Maniagasi. Bahkan, Masyarakat Merauke Selatan, MRP Papua Barat, dan Gubernur Papua Barat, juga datang ke Jakarta untuk menyampaikan suaranya ke fraksi-fraksi di DPR RI.

Upaya ini membuahkan hasil. Oleh fraksi-fraksi DPR RI, berbagai aspirasi yang disampaikan tersebut tampak diakomodir di dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), yang selanjutnya dibahas bersama-sama pemerintah. Pembahasan dilakukan secara maraton, karena dikejar waktu harus selesai pada bulan Juli, sebelum penyerahan Rancangan Anggaran dan Pendapatan dan Belanja Negara

di bulan Agustus. Pembahasan telah berhasil memasukkan beberapa materi di luar pasal yang diusulkan pemerintah, sehingga ada total 17 pasal yang berubah, termasuk 2 pasal tambahan di luar materi yang ada di dalam UU No. 21 Tahun 2001. Materi tersebut terkait pengaturan khusus bagi orang asli Papua dalam bidang politik (Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 11, Pasal 17, Pasal 20, Penjelasan Pasal 24, Pasal 28), pendidikan (Pasal 36, Pasal 56, Pasal 68), kesehatan (Pasal 59), ketenagakerjaan dan perekonomian (Pasal 38), dan pembinaan masyarakat adat (Pasal 36); pembentukan badan khusus untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pembangunan di Papua (Pasal 68A); dan pengaturan mengenai waktu pembentukan peraturan pelaksana, termasuk peran DPR RI dalam penyusunan peraturan pemerintah, agar peraturan pelaksana tidak melenceng dari tujuan (Pasal 75).

Sayang, upaya pelibatan partisipasi masyarakat melalui penyelenggaraan rapat terbuka selama Pansus berkurang kadarnya dengan melakukan rapat tertutup dalam tingkat Panja, tanpa alasan yang disebutkan. Rapat Panja pun diselenggarakan dalam masa penerapan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) darurat, sehingga masyarakat terputus aksesnya dalam proses pembahasan RUU. Situasi tersebut telah mendatangkan kritik yang disampaikan oleh para pendemo, bahwa proses penyusunan RUU tidak melalui proses partisipasi masyarakat Papua. Dalam formulasi kebijakan publik, partisipasi para aktor sangat penting untuk menyukseskan implementasi kebijakan (Edward III, 1980). Tanpa dukungan seluruh aktor, sebuah kebijakan akan mengalami

kendala. Dalam proses di atas, tampak bahwa masyarakat Papua masih kurang dilibatkan.

Tantangan Implementasi Kebijakan Otsus Papua

Edward III (1980) menyatakan, kebijakan publik yang dihasilkan negara berguna untuk kepentingan masyarakat. Jika kebijakan tidak dapat memecahkan masalah, kebijakan tersebut dinilai gagal. Agar kebijakan dapat diimplementasikan, persoalan formulasi menjadi penting. Ada beberapa kriteria yang harus diperhatikan dalam formulasi kebijakan yang demokratis, yaitu *influence* (proses harus memiliki kemampuan untuk memengaruhi kebijakan dan pembuatan keputusan); *inclusion* (inklusif dari berbagai sudut pandang dan nilai-nilai); serta *deliberation* (ada dialog dan akses ke informasi) (Levine, 2005:120-138). Dalam proses partisipasi dalam formulasi kebijakan publik, dikenal 2 (dua) teknik, yakni *Elite Deliberation* atau musyawarah di kalangan elit dan *Participatory Democracy* atau demokrasi partisipan (Fishkin, 2011:242-260). *Elite Deliberation* meletakkan partisipasi pada elit yang terpilih dalam proses demokrasi dalam penyusunan kebijakan, sedangkan model *Participatory Democracy* menekankan pada peran serta masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan.

Pemerintah sebagai pihak penyusun RUU telah berupaya membuka ruang partisipasi dalam formulasi kebijakan dengan menyasar elit yaitu para gubernur, ketua DPRP, dan ketua MRP di kedua provinsi. Sekalipun kurang mendapatkan respons yang memadai, pemerintah pada waktu itu mengambil sikap untuk terus melanjutkan proses pembahasan, mengingat waktu yang mendesak.

Kekurangan pihak yang didengarkan oleh pemerintah dalam tahap formulasi dicoba diminimalisir oleh Pansus DPR RI dengan segera membuka ruang partisipasi masyarakat Papua lewat RDP dan RDPU. Ruang ini sekaligus menjadi forum evaluasi terhadap pelaksanaan Otsus selama ini. Pada akhirnya, berbagai masukan berhasil diakomodir dalam DIM dan dimuat dalam rumusan 17 pasal. Hal inilah yang kemudian dinilai beberapa pihak di Papua sebagai telah mendengarkan suara orang Papua, sebagaimana dikemukakan Bupati Asmat Elisa Kambu dan Walikota Jayapura Benhur Tomi Mano yang justru mengapresiasi revisi UU Otsus Papua, meski tidak semuanya dipenuhi (republika.id, 19 Juli 2021).

Ketidakpuasan yang dilontarkan oleh para mahasiswa dapat dianalisis sebagai sebuah kelompok di luar elit, yang kepentingannya berbeda jauh dengan tujuan pembentukan Otsus, yakni menyejahterakan masyarakat Papua. Para mahasiswa menyuarakan Papua merdeka, sebuah tujuan yang sudah jelas tidak dapat diakomodir secara konstitusional oleh Presiden maupun DPR RI. Dalam perspektif demokrasi elit, pihak yang menyuarakan merdeka tidak dapat diakomodir dalam sistem penyusunan kebijakan publik. Namun, dalam perspektif deliberatif, sebagaimana dikemukakan oleh Cahyo Pamungkas dari LIPI, suara kelompok yang menuntut kemerdekaan bagi Papua tetap harus didengar. Jika tidak, suara inilah yang akan mengganggu implementasi kebijakan Otsus di Papua. Gangguan ini harus dapat diantisipasi oleh pemerintah sedini mungkin.

Penutup

Kebijakan publik yang diinisiasi dalam bentuk UU Perubahan Kedua atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua diformulasikan oleh pemerintah dengan menggunakan pendekatan elit. Sementara, DPR RI menilai bahwa pendekatan elit kurang tepat dilakukan dalam merumuskan kebijakan di Papua. Sekalipun beberapa aspirasi rakyat Papua berhasil diakomodir beberapa hal, namun persoalan waktu tampaknya menjadi sebuah kendala dalam merespons seluruh keinginan rakyat Papua.

Penerimaan dari kalangan elit telah memperlihatkan bahwa suara elit didengar, namun tidak dari kalangan mahasiswa atau yang menyuarakan suara Papua merdeka. Dengan demikian, dapat dipastikan dukungan dari kaum elit akan membuat implementasi kebijakan Otsus di Papua berhasil dilaksanakan. Namun, gangguan dari suara yang menyerukan merdeka akan tetap terdengar. Oleh karena itu, gangguan ini harus dapat direspons oleh para penyusun dan pelaksana kebijakan.

Bagi penyusun kebijakan, pihak Mendagri dan DPR RI dalam waktu ke depan harus terus membuka ruang komunikasi bagi pihak yang masih belum merasa puas, melalui kegiatan sosialisasi terhadap materi RUU yang telah ditetapkan menjadi UU No. 2 Tahun 2021. Tim Pemantau Otsus Papua yang dibentuk DPR RI di bawah wakil ketua DPR RI bidang politik dan keamanan dapat dijadikan wadah komunikasi yang efektif, bagi pihak yang belum puas terhadap UU No. 2 Tahun 2021, karena Tim Pemantau beranggotakan anggota DPR RI lintas komisi.

Dalam implementasi kebijakan, aktor yang ada di Papua dan di Jakarta harus mampu melibatkan peran seluruh *stakeholder*, bukan hanya para elit, agar mendapat dukungan dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, diharapkan Papua dapat menjadi sejahtera, dan selanjutnya Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat dipertahankan.

Referensi

- "Bupati Asmat dan Walkot Jayapura Apresiasi Otsus", 19 Juli 2021. <https://www.republika.id/posts/18619/bupati-asmad-dan-walkot-jayapura-apresiasi-otsus>, diakses 19 Juli 2021.
- "Demo Tolak Otsus, 23 Mahasiswa Papua Ditangkap Aparat", 14 Juli 2021. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210714134727-32-667606/demo-tolak-otsus-23-mahasiswa-papua-ditangkap-aparat>, diakses 19 Juli 2021.
- Edward III, George C. 1980. "Implementing Public Policy", Congressional Quarterly Press, Washington DC, USA, 1980.
- Fishkin, James S. 2011. "Deliberative Democracy and Constitutions", *Social Philosophy & Policy*, 28 (1).
- "Laporan Ketua Pansus RUU Perubahan Kedua Atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus bagi Provinsi Papua dalam Rapat Paripurna DPR", 15 Juli 2021.
- Levine, Peter., John Gastil, (ed.). 2005. *The Deliberative Democracy Handbook*. Jossey-Bass.
- "Peneliti LIPI Pesimistis Implementasi UU Otsus Papua Baru Akan Berjalan Baik", 17 Juli 2021. <https://nasional.kompas.com/read/2021/07/17/12084701/peneliti-lipi-pesimistis->

implementasi-uu-otsus-papua-baru-akan-berjalan-baik, diakses 19 Juli 2021.

“Pengantar Menteri Dalam Negeri pada Acara Rapat Kerja Pansus RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus bagi Provinsi Papua, 17 Juni 2021.

“Polisi Bubarkan Demo Tolak Otsus Papua di Depan DPR”, 15 Juli 2021. <https://tirto.id/polisi-bubarkan-demo-tolak-otsus-papua-di-depan-dpr-ghLs>, diakses 19 Juli 2021.

“Veronica Koman: Revisi UU Otsus Papua dari Jakarta untuk Jakarta”, 15 Juli 2021, <https://nasional.tempo.co/read/1483293/veronica-koman-revisi-uu-otsus-papua-dari-jakarta-untuk-jakarta/full&view=ok>, diakses 19 Juli 2021.



Riris Katharina
riris.katharina@dpr.go.id



Anin Dhita Kiky Amrynudin
anin.amrynudin@dpr.go.id

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si. lahir di Medan, 1973. Menyelesaikan pendidikan S1 Administrasi Negara Universitas Diponegoro (1996), S2 Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Indonesia (2004), dan S3 di Program Doktorat Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas Indonesia tahun 2017. Menjadi peneliti di DPR sejak tahun 1997. Jabatan saat ini adalah Peneliti Utama dengan kepakaran Birokrasi dan Politik. Beberapa karya yang telah diterbitkan diantaranya Campak dan Suara Perempuan Papua yang Diabaikan, Suara Pembaruan, 25 Januari 2018 dan Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2018.

Anin Dhita Kiky Amrynudin, S.A.P., M.Si, lahir di Tegal, 1992. Menyelesaikan Pendidikan S1 Program Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro pada tahun 2013 dan Pendidikan S2 Program Magister Ilmu Administrasi, Universitas Diponegoro pada tahun 2015. Saat ini menjabat sebagai peneliti ahli pertama di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.