



# PARLIAMENTARY REVIEW

## OTONOMI KHUSUS PAPUA

### **Kebijakan bagi Papua di Masa Depan**

Riris Katharina

### **Dampak Dana Otonomi Khusus terhadap Pembangunan Papua**

Suhartono dan Venti Eka Satya

### **Otonomi Khusus Papua dan Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan**

Sali Susiana

### **Papua dan Diplomasi Indonesia di Pasifik Selatan**

Simela Victor Muhamad

Vol. II

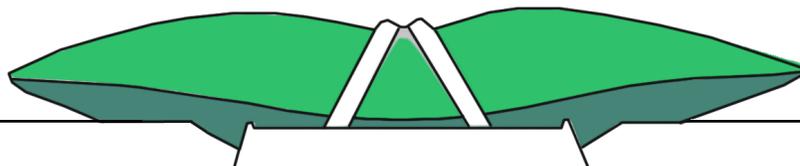
No. 4

Hlm. 145-181

Desember 2020



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



---

**PARLIAMENTARY REVIEW**  
**Vol. II No. 4 (Desember 2020) 145-181**

---

**Tim Penyusun**

**Penanggung Jawab**

Dr. Indra Pahlevi, S.IP., M.Si.

**Pemimpin Redaksi**

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A.

**Redaksi Bidang**

Mandala Harefa, S.E., M.Si.

Sali Susiana, S.Sos., M.Si.

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si.

Dr. Dra. Hartini Retnaningsih, M.Si.

Drs. Simela Victor Muhamad, M.Si.

Dr. Hariyadi, S.IP., M.P.P.

Sulasi Rongiyati, S.H., M.H.

Drs. Ahmad Budiman, M.Pd.

Monika Suhayati, S.H., M.H.

**Mitra Bestari**

Prof. Dr. Carunia Mulya Hamid Firdausy, M.A.

Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A.

Dr. Hj. Maria Ulfah Anshor, M.Si.

**Penulis**

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si.

Suhartono, S.IP., M.P.P. dan Venti Eka Satya, S.E., M.Si., Ak.

Sali Susiana, S.Sos., M.Si.

Drs. Simela Victor Muhamad, M.Si.

**Pengatur Tata Letak**

Elga Andina, S.Psi., M.Psi.

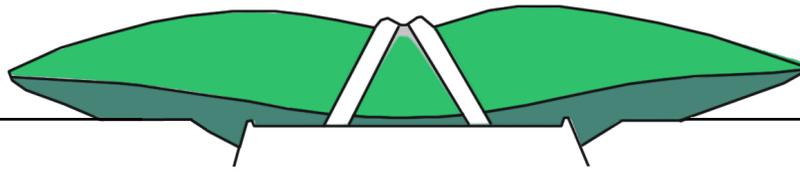
Nur Sholikhah Putri Suni, M.Epid.

Siti Chaerani Dewanti, S.Ars., M.Si.

Yulia Indahri, S.Pd., M.A.

T. Ade Surya, S.T., M.M.

---



ISSN 2656-923x

---

PARLIAMENTARY REVIEW  
Vol. II No. 4 (Desember 2020) 145-181

---

**OTONOMI KHUSUS PAPUA**

---

**Kebijakan bagi Papua di Masa Depan**

Riris Katharina

**Dampak Dana Otonomi Khusus terhadap Pembangunan Papua**

Suhartono dan Venti Eka Satya

**Otonomi Khusus Papua dan Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan**

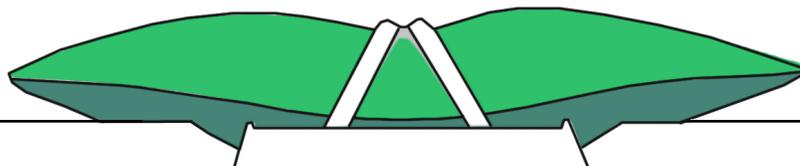
Sali Susiana

**Papua dan Diplomasi Indonesia di Pasifik Selatan**

Simela Victor Muhamad



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



ISSN 2656-923x

---

PARLIAMENTARY REVIEW  
Vol. II No. 4 (Desember 2020) 145-181

---

**Daftar Isi**

**Kebijakan bagi Papua di Masa Depan**

Riris Katharina ..... 145-154

**Dampak Dana Otonomi Khusus terhadap Pembangunan Papua**

Suhartono dan Venti Eka Satya ..... 155-163

**Otonomi Khusus Papua dan Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan**

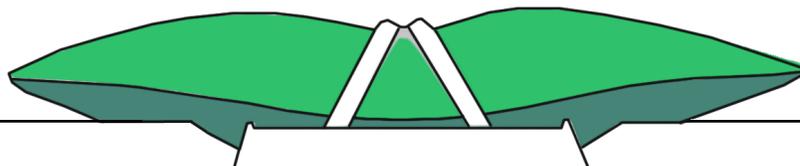
Sali Susiana ..... 165-172

**Papua dan Diplomasi Indonesia di Pasifik Selatan**

Simela Victor Muhamad ..... 173-181



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



---

## PARLIAMENTARY REVIEW

### Vol. II No. 4 (Desember 2020) 145-181

---

### Pengantar Redaksi

Edisi ke-4, Desember tahun 2020, *Parliamentary Review* menyajikan tema yang tidak kalah menariknya, yakni kebijakan otonomi khusus (Otsus) Papua yang akan berakhir. Kebijakan Dana Otsus untuk Papua sudah diberikan oleh pemerintah pusat sejak tahun 2002 dan ditujukan untuk membangun ekonomi wilayah itu. Secara kumulatif, pemerintah telah menyalurkan sekitar Rp105 triliun sampai tahun 2020 ini. Namun demikian, sifat paradoksal kebijakan terobosan tersebut adalah bahwa dana pemerintah pusat melalui kebijakan transfer fiskal belum berhasil mendorong pertumbuhan ekonomi Papua. Dengan demikian, perlu dilakukan evaluasi secara komprehensif untuk memastikan kelayakan rezim pendanaan Otsus memberikan dampak yang diinginkan.

Edisi akhir tahun ini, sejumlah tulisan dengan tema terkait dengan Otsus Papua ini disajikan berikut ini. Tulisan pertama, disajikan oleh Riris Katharina dengan judul “Kebijakan bagi Papua di Masa Depan”. Tulisan ini *me-review* secara apik kebijakan yang akan diambil untuk Papua, menjelang berakhirnya rezim Dana Otsus pada tahun 2021. Pemerintah Pusat terlihat akan mengambil sikap untuk memperpanjang kebijakan tersebut. Sikap tersebut didasari pada sejumlah pertimbangan, yakni IPM, angka kemiskinan, tingkat pengangguran terbuka, dan *gini ratio*, termasuk tingkat ketergantungan pemerintah provinsi terhadap skema dana ini. Pendekatan semacam ini mencerminkan pendekatan klasik dalam pembuatan kebijakan, yang sudah ditinggalkan dan diganti dengan pendekatan baru, yakni dengan mengedepankan nilai-nilai demokratis dan konstitusional. Hal ini sejalan dengan perkembangan tuntutan masyarakat saat ini. Tulisan ini juga memaparkan sejumlah persoalan dalam implementasi UU No. 21 Tahun 2001 selain Dana Otsus itu sendiri. Oleh karena itu, tulisan ini merekomendasikan agar kebijakan untuk memperpanjang pemberian dana Otsus Papua harus dibicarakan secara terbuka kepada rakyat Papua. Selain itu, evaluasi menyeluruh terhadap UU tersebut yang lebih partisipatoris bagi seluruh pemangku kepentingan juga menjadi suatu keniscayaan.

Tulisan kedua membahas dari aspek kebijakan ekonomi berjudul “Dampak Dana Otonomi Khusus terhadap Pembangunan Papua” ditulis secara kolaboratif oleh Suhartono dan Venti Eka Satya. Kedua penulis mengelaborasi secara penuh kebijakan Dana Otsus Provinsi Papua dan Papua Barat yang telah berumur dua puluh tahun akan berakhir di tahun 2021 dalam perspektif ekonomi melalui indikator PDRB, kemiskinan, pengangguran, dan IPM. Dari sejumlah indikator tersebut, ada perbaikan pada indikator PDRB dan pengangguran, tetapi kurang signifikan perbaikannya pada indikator kemiskinan dan IPM. Oleh karena itu, perbaikan dari aspek pengelolaan Dana Otsus, yang telah menyumbangkan 47% pendapatan Provinsi Papua dan angkanya telah mencapai Rp96 triliun sejak digulirkannya pada tahun 2002 menjadi kebutuhan mutlak. Salah satu penegasan tulisan ini adalah bahwa ke depan, belanja pemerintah di Papua harus bisa menjawab tuntutan kebijakan Otsus untuk melindungi manusia, alam, dan budaya. Untuk menuju ke sana, kerangka hukum perlu dipertimbangkan untuk lebih memberikan fleksibilitas nomenklatur belanja publiknya meskipun pengawasan perlu diperketat untuk menjamin transparansi dan akuntabilitasnya.

Selanjutnya, artikel ketiga ditulis oleh Sali Susiana berjudul “Otonomi Khusus Papua dan Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan”. Tulisan ini membahas implikasi Otsus Provinsi Papua bagi pengarusutamaan perempuan sebagai salah satu subjek dari tiga unsur yang penting selain adat

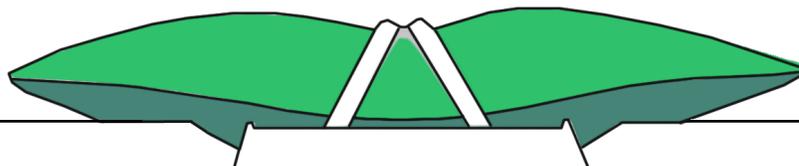
dan agama. Penulis menegaskan UU Otsus Papua mengatur bahwa perempuan memperoleh sepertiga kursi dalam Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua. Kewajiban Pemerintah Provinsi Papua adalah membina, melindungi hak-hak, dan memberdayakan perempuan secara bermartabat dan melakukan semua upaya untuk memposisikannya sebagai mitra sejajar kaum laki-laki. Arti penting pesan ini karena tingkat kekerasan terhadap perempuan di sana masih tinggi baik di ranah privat (rumah tangga) maupun ranah publik dalam bentuk kekerasan fisik, psikis, ekonomi, dan kekerasan seksual. Regulasi daerah tentang perlindungan perempuan dari tindak kekerasan secara normatif telah ada namun implementasinya belum optimal. Oleh karena itu, upaya untuk menghapuskan kekerasan terhadap perempuan, antara lain optimalisasi peran P2TP2A sebagai lembaga yang memiliki fungsi perlindungan, pendampingan, dan advokasi terhadap perempuan korban kekerasan, sosialisasi kepada masyarakat, dan *monitoring* serta evaluasi perlu terus didorong.

*Last but not least*, terakhir tulisan keempat *Parliamentary Review* edisi Desember 2020 membahas dari aspek hubungan internasional berjudul “Papua dan Diplomasi Indonesia di Pasifik Selatan”, dipersiapkan oleh Simela Victor Muhamad. Penulis menjelaskan bahwa Papua yang maju dan sejahtera, yang disasar melalui kebijakan Otsus adalah modalitas berharga bagi diplomasi Indonesia di Pasifik Selatan. Hal ini karena pemerintah sering dihadapkan pada situasi yang tidak bersahabat dari sejumlah negara. Sebagai bagian dari Pasifik, Indonesia berkepentingan menjalin hubungan konstruktif dengan negara-negara Pasifik Selatan, yang dengan berbagai potensi yang dimilikinya, mereka memiliki nilai strategis bagi Indonesia. Tulisan ini juga mengelaborasi strategi diplomasi yang perlu dilakukan Indonesia di kawasan itu. Dengan menggunakan pendekatan utama konstruktivisme, penulis menemukan bahwa diplomasi konstruktif yang dilakukan di kawasan tersebut tetap didasarkan pada kepentingan nasional, saling menguntungkan, dan diarahkan untuk membangun stabilitas kawasan. Oleh karena itu, strategi diplomasi di sana perlu diikuti dengan hal konkret dengan program dan kerja sama pembangunan yang saling menguntungkan. Untuk memperkuatnya, diplomasi parlemen juga perlu diperkuat.

Akhir kata redaksi mengapresiasi atas kerja keras penulis dan dukungan semua pihak. Ucapan terima kasih tentu diarahkan kepada mitra bestari yang berkenan memberikan masukan dalam proses publikasi *Parliamentary Review* ini. Kepada para anggota redaksi yang telah meluangkan waktu untuk tetap *passion* juga layak mendapatkan apresiasi. Besar harapan semoga tulisan-tulisan tematik hasil kajian dari para peneliti di Pusat Penelitian ini dapat sedikit berperan bagi proses pengambilan kebijakan di Parlemen dan sekaligus memberikan pencerahan akademik bagi banyak pihak.

Jakarta, Desember 2020

Redaksi



## Kebijakan bagi Papua di Masa Depan

Riris Katharina

Peneliti Utama  
Birokrasi dan Politik  
riris.katharina@dpr.go.id

### Keywords

Papua,  
Special autonomy fund,  
Public policy

### Abstract

*This paper reviews the policies to be taken for Papua, towards the end of the special autonomy fund in 2021. The Central Government plans to extend the provision of special autonomy funds by looking at various indicators, namely HDI, poverty rate, open unemployment rate, and gini ratio, including the level of government dependence province against the special autonomy fund, without hearing the voice of Papuans. The central government using the classic approach to the policy making. In fact, in the development of public policy science, the classical approach has been abandoned, replaced by a new approach by promoting democratic and constitutional values. This is in line with the current development of society's demands. This paper describes that there are many problems in the implementation of Law Number 21 Year 2001 that must be evaluated by policy makers, not only the special autonomy funds. Therefore, this paper recommends that the policy to extend the provision of Papua special autonomy funds should be discussed openly to the Papuan people. In addition, it is necessary to evaluate Law Number 21 Year 2001 by involving all stakeholders.*

### Daftar Isi

Pendahuluan .....	146
Kebijakan Publik: Dari Pendekatan Klasik ke Pendekatan Baru .....	146
Evaluasi terhadap Kebijakan Otsus Papua .....	148
Keberlanjutan Kebijakan di Papua .....	149
Penutup .....	153
Ucapan Terima Kasih .....	153
Pustaka Acuan .....	154

### Kata Kunci

Papua,  
Otsus,  
Kebijakan Publik

### Abstrak

Tulisan ini me-review kebijakan yang akan diambil untuk Papua, menjelang berakhirnya dana Otsus pada tahun 2021. Pemerintah Pusat mengambil sikap akan memperpanjang pemberian dana Otsus dengan melihat dari berbagai indikator yaitu IPM, angka kemiskinan, tingkat pengangguran terbuka, dan *gini ratio*, termasuk tingkat ketergantungan pemerintah provinsi terhadap dana Otsus, tanpa mendengarkan suara orang Papua. Pendekatan semacam ini merupakan cermin pendekatan klasik dalam pembuatan kebijakan, yang sudah ditinggalkan, diganti dengan pendekatan baru, yakni dengan mengedepankan nilai-nilai demokratik dan konstitusional. Hal ini sejalan dengan perkembangan tuntutan masyarakat saat ini. Tulisan ini memaparkan ada banyak persoalan dalam implementasi UU Nomor 21 Tahun 2001 yang harus dievaluasi oleh pembuat kebijakan, tidak hanya dana Otsus. Oleh karena itu, tulisan ini merekomendasikan agar kebijakan untuk memperpanjang pemberian dana Otsus Papua harus dibicarakan secara terbuka kepada rakyat Papua. Selain itu, perlu dilakukan evaluasi terhadap UU Nomor 21 Tahun 2001 dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

## Pendahuluan

Berakhirnya dana Otonomi Khusus (Otsus) bagi Provinsi Papua dan Papua Barat berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang, telah menimbulkan polemik bagi masyarakat dan elite di Papua. Sebagian ada yang mendukung (antaranews.com, 3 Agustus 2020) dan lainnya ada yang menolak (www.cnnindonesia.com, 26 September 2020).

Dana Otsus dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 diatur dalam Pasal 34. Pada ayat (3) huruf d dan huruf e menyebutkan bahwa dana alokasi khusus ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional. Selanjutnya, pada ayat (6) disebutkan bahwa penerimaan dalam rangka Otsus berlaku selama 20 (dua puluh) tahun. Sejak dikurirkannya dana Otsus pada tahun 2002 berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 47/KMK.07/2002 tanggal 21 Februari 2002, maka berdasarkan Pasal 34 ayat (6), dana Otsus akan berakhir pada tahun 2021.

Tampaknya, persoalan muncul karena apa yang diharapkan oleh para penyusun UU Nomor 21 Tahun 2001 dengan realita saat ini, tidak sesuai. Para penyusun UU Nomor 21 Tahun 2001 memperkirakan, di tahun ke-20, telah terjadi percepatan pembangunan ekonomi di Papua; masyarakat Papua sudah sejahtera dan maju, dibandingkan dengan kemajuan provinsi lain; taraf hidup masyarakat Papua meningkat; dan kesenjangan dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik teratasi (lihat konsideran dan penjelasan umum UU Nomor 21 Tahun 2001). Namun, dalam kenyataannya, beberapa indikator memperlihatkan harapan tersebut belum terpenuhi. Lihat saja misalnya angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. Angka IPM Provinsi Papua pada tahun 2019 yaitu 60,84 sedangkan Provinsi Papua Barat 64,7. Dibandingkan dengan angka IPM nasional sebesar 71,92 memperlihatkan bahwa angka IPM kedua provinsi berada di bawah angka IPM nasional. Bahkan, jika

dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia, IPM Provinsi Papua tidak beranjak di urutan terbawah (BPS, 2020).

Demikian pula jika dilihat dari angka kemiskinan, Provinsi Papua di tahun 2019 memperlihatkan peningkatan jumlah penduduk miskin dari 926.036 di tahun 2019 meningkat dibandingkan pada tahun 2018 sebesar 917.063. Di Provinsi Papua Barat, sekalipun angka kemiskinan menurun yaitu sebesar 211.050 di tahun 2019 dibandingkan tahun 2018 yang mencapai 214.047, namun angka tersebut masih menjadi beban bagi pemerintah daerah.

Melihat kondisi kedua provinsi tersebut, Pemerintah Pusat memandang perlu untuk melanjutkan pemberian dana Otsus kepada Papua (liputan6.com, 1 Oktober 2020). Namun, respons masyarakat Papua tidak sepenuhnya mendukung kebijakan tersebut (tirto.id, 27 Oktober 2020). Bagi masyarakat Papua yang menolak perpanjangan dana Otsus, memperpanjang dana Otsus berarti memperpanjang kebijakan Otsus di tanah Papua (disebut sebagai Otsus Jilid II). Padahal, Otsus dinilai rakyat Papua telah gagal memberikan jaminan keamanan bagi orang Papua (tirto.id, 27 Oktober 2020). Tulisan ini akan me-review hasil evaluasi kebijakan Otsus Papua dan bagaimana Pemerintah merespons berakhirnya dana Otsus pada tahun 2021. Tulisan ini dimaksudkan untuk memberikan masukan bagi DPR dalam membahas perubahan UU Nomor 21 Tahun 2001 dengan pemerintah.

## Kebijakan Publik: Dari Pendekatan Klasik ke Pendekatan Baru

Berbicara mengenai Papua selalu dilakukan secara hati-hati, mengingat Papua memiliki peran yang strategis di Indonesia. Pengalaman lepasnya Timor Timur pada tahun 1999 menjadi pelajaran berharga di tengah masih terdengarnya tuntutan merdeka di tanah Papua, termasuk yang disuarakan oleh generasi baru yang naif dan resisten, serta ditambah masih terjadinya insiden yang dilakukan oleh pemberontak yang mengancam jiwa (Katharina & Nainggolan, 2019: 10).

Kebijakan yang dikeluarkan bagi tanah Papua melalui UU Nomor 21 Tahun 2001 sudah berjalan 19 tahun pada November 2020 ini. Dalam konteks ilmu kebijakan publik, kebijakan ini sudah seharusnya dievaluasi. Sebagaimana diketahui bahwa tahapan implementasi, harus dilakukan tahapan-tahapan (Mazmanian & Sabatier, 1983):

1. *Output-output* kebijakan dari badan-badan pelaksana.
2. Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut.
3. Dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana.
4. Persepsi terhadap dampak keputusan-keputusan tersebut.
5. Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang, baik berupa perbaikan-perbaikan mendasar dalam muatan/isinya.

Pentingnya evaluasi dalam kebijakan publik merupakan perubahan mendasar terhadap pendekatan klasik dalam ilmu administrasi publik (Kasim, 2001). Pendekatan klasik dalam ilmu administrasi publik sangat dipengaruhi oleh pendekatan linear yaitu pendekatan yang berdasarkan pada sudut pandang model rasional dalam menyelesaikan suatu masalah. Menurut pendekatan linear, suatu masalah mempunyai paling sedikit dua variabel yaitu variabel tergantung (*dependent variable*) dan variabel bebas (*independent variable*). Analisis statistik sangat umum dipakai dalam penelitian administrasi publik. Ahli dalam ilmu administrasi publik pada masa klasik ini adalah Weber, Wilson, dan Taylor. Baik Wilson maupun Weber berpendapat bahwa proses kebijakan publik bersifat satu arah yaitu sebagai rangkaian kegiatan yang secara hierarki dari atas ke bawah, tanpa evaluasi kebijakan dan mekanisme umpan balik. Keputusan yang dibuat dalam tahap implementasi kebijakan adalah bersifat teknis dan non-politis. Wilson sendiri sangat dipengaruhi oleh keberhasilan penerapan ide Taylor tentang Manajemen Ilmiah (*scientific management*) di sektor swasta. Salah satu prinsip manajemen ilmiah adalah tentang pembagian pekerjaan agar dapat terselenggara spesialisasi untuk mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas yang lebih tinggi. Pemisahan antara kegiatan politik dengan administrasi Wilson adalah berdasarkan prinsip pembagian pekerjaan tersebut. Dalam pembuatan kebijakan publik, urutan prosesnya dimulai dengan formulasi kebijakan setelah itu diikuti oleh implementasi kebijakan.

Pendekatan klasik mengalami berbagai kritikan. Hal ini disebabkan karena pendekatan klasik menganggap implementasi kebijakan sebagai domain administrasi publik terpisah dari formulasi kebijakan. Akibatnya kegagalan kebijakan publik sering dianggap sebagai kesalahan implementasi saja. Selain itu, administrasi negara sering dipandang secara lebih sederhana, padahal ada kompleksitas masalah

dalam administrasi negara. Ditinjau dari perspektif mikro, pendekatan klasik tidak memperhatikan faktor manusia dalam administrasi publik sehingga pendekatan ini dianggap tidak menunjang upaya peningkatan keberhasilan pencapaian tujuan instansi pemerintahan yang bersangkutan. Sedangkan kelompok *comparative and development public administration* menganggap pendekatan klasik sudah tidak memadai untuk memahami berbagai masalah perubahan yang begitu cepat.

Selanjutnya, sebagai reaksi terhadap kritikan tersebut, lahir pendekatan baru dalam ilmu administrasi. Pendekatan baru tidak hanya menggunakan organisasi (formal) sebagai unit analisisnya, namun juga mencakup tingkat sistem administrasi publik nasional. Pendekatan baru ini dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu:

1. Pendekatan yang menekankan agar administrasi publik lebih tanggap terhadap nilai-nilai demokratik dan konstitusional; dan
2. Pendekatan yang menekankan pada orientasi hasil, efisiensi, dan kinerja.

Dapat digambarkan perbedaan antara pendekatan klasik dan pendekatan baru sebagai berikut:

- Pendekatan linear (klasik) menganggap inisiatif kebijakan dimulai dari atas, pendekatan interaktif (baru) menganggap inisiatif proses kebijakan publik dapat datang dari semua pihak yang berkepentingan, dan mereka dapat mempengaruhi formulasi maupun implementasi kebijakan.
- Masalah yang dijumpai dalam tahap implementasi kebijakan merupakan suatu yang kompleks, yang membutuhkan penggalangan konsensus, mobilisasi sumber daya, penyesuaian terhadap kondisi di lapangan ataupun penerapan rencana kontingensi. Berbeda dengan pandangan klasik yang tidak memperhatikan lingkungan dimana kebijakan dilaksanakan.
- Tiap tahap dalam proses kebijakan dipengaruhi oleh berbagai kelompok kepentingan yang dapat menggunakan kekuatan maupun wewenangnya untuk mempengaruhi suatu kebijakan. Hal ini berbeda dengan pendekatan klasik, yang menganggap bahwa tidak ada kelompok kepentingan, yang ada hanya pemerintah sebagai pembuat kebijakan.

Implikasi dari pendekatan baru dalam kebijakan publik melahirkan konsep kebijakan publik sebagai suatu sistem dan merupakan suatu siklus.

Nakamura dan Smallwood (1980) mengatakan bahwa unsur utama dalam suatu proses kebijakan publik sebagai suatu sistem adalah lingkungan dimana tiap tahap proses kebijakan terjadi. Proses kebijakan publik terdiri dari 3 (tiga) tahap yaitu formulasi, implementasi, dan evaluasi. Dalam tiap tahap tersebut terdapat berbagai arena dimana para aktor berinteraksi satu sama lain. Lingkungan tersebut tidak bersifat *mutually exclusive*. Aktor yang mempunyai fungsi utama sebagai pembuat kebijakan dapat terlibat dalam tahap implementasi dan/atau dalam tahap evaluasi kebijakan dan sebaliknya.

Pendekatan baru melihat masalah kebijakan publik sebagai suatu masalah yang kompleks dan dinamis. Pendekatan baru juga menganggap bahwa efektivitas proses kebijakan publik sangat bergantung pada kedewasaan sistem politik suatu negara, termasuk perangkat kelembagaan dan kesadaran politik masyarakat.

Pada tahap melakukan evaluasi, aspirasi publik menjadi hal penting untuk didengar. Sama pada saat menyusun kebijakan, dimana suara publik harus didengar, begitu pula pada saat melakukan evaluasi. Hal ini sejalan dengan pemikiran Habermas yang menyatakan bahwa masyarakat saat ini merupakan masyarakat komunikasi (Hardiman, 1993). Merujuk kepada konsep ini, teori *deliberative policy-making* tampaknya menjadi relevan untuk diangkat dalam penyusunan maupun evaluasi sebuah kebijakan, khususnya bagi Papua.

Teori *deliberative policy-making* yang dikemukakan Dryzek menekankan pada peran masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, dibanding menyerahkannya kepada elite politik (Blau, 2011:37). Sebagai masyarakat rasional, setiap individu memiliki kemampuan untuk mengomunikasikan segala sesuatu yang menjadi kehendaknya, dan mampu bertindak sebagai subjek dari keputusan yang dibuatnya (Dryzek 2000: 11).

*Deliberative policy-making* menurut Beierle dan Cayford (Kraft & Furlong, 2013 dalam Katharina, 2018: 27) memiliki 5 (lima) tujuan, yaitu:

1. Memasukkan nilai-nilai masyarakat dalam keputusan yang dibuat.
2. Meningkatkan kualitas yang bersifat substantif dari keputusan yang dibuat.
3. Menyelesaikan konflik di antara berbagai macam kepentingan.
4. Membangun kepercayaan dalam institusi dan proses.
5. Mendidik dan menginformasikan publik akan suatu masalah.

## Evaluasi terhadap Kebijakan Otsus Papua

Kebijakan Otsus Papua yang dituangkan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 sejak lama telah dikritik banyak pihak. Riset yang dilakukan LIPI pada tahun 2004-2008 memperlihatkan penolakan rakyat Papua terhadap Otsus (Widjojo, 2009: xix). Universitas Gadjah Mada (UGM) dalam hasil riset pada tahun 2012 menyebutkan bahwa pelaksanaan UU Nomor 21 Tahun 2001 tidak optimal untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua (Dardias, 2012). Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2012 telah melakukan evaluasi terhadap Otsus Papua dan menyatakan bahwa tujuan Otsus belum berhasil (Kementerian Dalam Negeri, 2012: 2). MRP Papua pada tahun 2013 telah melakukan evaluasi Otsus dan menyatakan bahwa Otsus telah gagal (MRP, 2013: 51).

Evaluasi terhadap UU Nomor 21 Tahun 2001 sesungguhnya telah diamanatkan dalam Pasal 78. Disebutkan bahwa pelaksanaan undang-undang ini dievaluasi setiap tahun dan untuk pertama kalinya dilakukan pada akhir tahun ketiga sesudah undang-undang ini berlaku. Undang-undang ini sendiri berlaku sejak tanggal 21 November 2001. Ini artinya untuk pertama kalinya harus dilakukan evaluasi pada tanggal 21 November 2004. Namun, yang terjadi evaluasi pertama dilakukan oleh LIPI pada tahun 2008, dilanjutkan oleh UGM dan Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2012 dan MRP pada tahun 2013. Setelah itu tidak ditemukan laporan resmi yang menyatakan telah dilakukan evaluasi terhadap UU Nomor 21 Tahun 2001. Sekalipun pada Bulan Januari 2018, Direktorat Jenderal Pembangunan Bina Daerah Kementerian Dalam Negeri menyatakan telah membentuk tim satuan tugas (*task force*) internal untuk mengevaluasi Otsus Papua, namun hasil evaluasi tidak tampak di publik (nasional.tempo.co, 29 Januari 2018).

Dalam risetnya, Muridan dkk. mengemukakan bahwa kegagalan Otsus Papua disebabkan karena hilangnya *trust* dari masyarakat Papua dan lemahnya legitimasi moral dan politik (Widjojo, 2009). Pihak UGM menyebutkan bahwa pelaksanaan UU Nomor 21 Tahun 2001 tidak optimal karena masih terjadi tumpang tindih kewenangan ditambah kapasitas pemerintah yang rendah. Selain itu, desain desentralisasi asimetris yang dibuat masih dalam konteks psikologi konflik (*quick response*) sehingga tidak ada *grand design* yang kuat; eskpresi

**Tabel 1. Hasil Evaluasi Berbagai Pihak terhadap Kegagalan Otsus Papua**

No	Evaluator	Penyebab Kegagalan
1	MRP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulasi delegatif yang belum seluruhnya tersusun.</li> <li>Wewenang MRP dibatasi.</li> <li>Sektor-sektor strategis tidak berjalan (fungsi manajemen, orang asli Papua sebagai objek, wilayah kerja dibatasi, kurang transparansi, akuntabilitas, dan kontrol sosial).</li> <li>Alokasi dana Otsus yang tidak jelas dan tidak pasti.</li> <li>Aktor utama pelaksana Otsus hanya Pemerintah Provinsi Papua.</li> </ul>
2	Kemendagri	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manajemen pemerintahan yang belum maksimal bersinergi.</li> <li>Hubungan antar-lembaga daerah yang kurang harmonis.</li> <li>Kurang koordinasi horizontal antar-lembaga daerah.</li> </ul>
3	UGM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kewenangan dan sumber daya tidak diimbangi kapasitas pemerintah.</li> <li>Desain asimetris tidak diikuti pengembangan kelembagaan.</li> <li>Ruang deliberasi kebijakan yang terbatas.</li> <li>Ketidaksinambungan antara kebutuhan masyarakat dengan kebijakan.</li> </ul>
4	LIPI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hilangnya <i>trust</i> dari rakyat Papua.</li> <li>Lemahnya legitimasi moral dan politik.</li> </ul>

Sumber: Katharina, 2018: 184.

politik dalam koridor Otsus belum tampak (ruang deliberasi kebijakan yang terbatas); Pemerintah Pusat tidak mensahkan regulasi yang penting untuk menjalankan Otsus.

Kementerian Dalam Negeri mengidentifikasi adanya persoalan manajemen pemerintahan yang belum maksimal dan bersinergi, hubungan antar-lembaga daerah yang kurang harmonis, dan kurang koordinasi horizontal antar-lembaga daerah sebagai penyebab belum berhasilnya tujuan Otsus di Papua. Sedangkan MRP menilai penyebab gagalnya Otsus di Papua karena faktor regulasi untuk melaksanakan UU Nomor 21 Tahun 2001 yang belum seluruhnya tersusun; wewenang MRP yang dibatasi; alokasi dana Otsus yang tidak jelas dan tidak pasti; serta aktor utama pelaksana Otsus yang dinilai hanya dijalankan oleh Pemerintah Provinsi Papua (lihat Tabel 1).

Pada kenyataannya, evaluasi yang dilakukan oleh berbagai pihak tersebut kurang mendapat perhatian, baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah. Bahkan evaluasi yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri “ditolak” oleh masyarakat Papua, dengan alasan tidak melibatkan masyarakat Papua (Katharina, 2018). Sementara, hasil riset Muridan dkk. tampaknya selalu digunakan sebagai rujukan oleh para akademisi, termasuk generasi muda Papua. Hal ini dapat dilihat dalam setiap kesempatan diskusi yang dihadiri Penulis, hasil riset Muridan dkk dinilai mengandung kebenaran dan minta agar diperhatikan. Namun, bagi Pemerintah Pusat, riset Muridan dkk. dianggap sebagai pintu untuk membuka ruang referendum

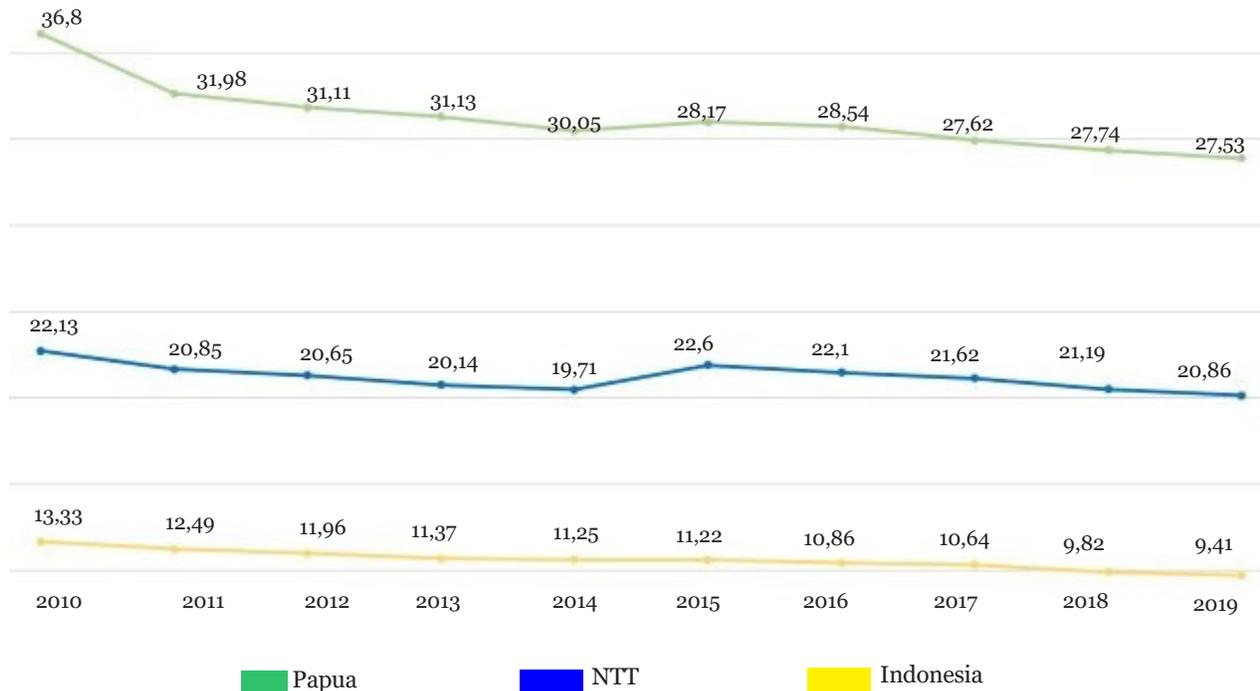
terkait usul dialog yang diajukan, yang mana dialog ini sangat dihindari oleh Pemerintah Pusat.

Melihat kepada berbagai informasi di atas, dapat dikatakan bahwa kegiatan evaluasi sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 78 UU Nomor 21 Tahun 2001 belum dilaksanakan. Melalui kegiatan evaluasi sesungguhnya dapat diperoleh gambaran mengenai hasil, efisiensi, dan kinerja dari sebuah kebijakan yang merupakan indikator dari dilakukannya pendekatan baru dalam kebijakan publik.

### Keberlanjutan Kebijakan di Papua

Membicarakan kembali masa depan Papua muncul setelah masuknya rencana melakukan perubahan terhadap UU Nomor 21 Tahun 2001 dalam prioritas program legislasi nasional tahun 2020. Tidak heran isu yang muncul di kalangan rakyat Papua adalah menolak Otsus Jilid II. Sekalipun Menko Polhukam telah menyatakan bahwa kebijakan Otsus Papua tidak berubah, hanya terjadi perubahan terkait perpanjangan dana Otsus, namun tidak dapat dihindari membicarakan mengenai masa depan Papua dalam konteks Otsus (news.detik.com, 1 Oktober 2020).

Bagi Pemerintah Pusat, keputusan untuk memperpanjang atau tidak dana Otsus bagi Papua dilakukan setelah melihat berbagai indikator tujuan diberikannya dana Otsus. Indikator yang dilihat antara lain, angka IPM, persentase penduduk miskin, tingkat pengangguran terbuka (TPT), dan *gini ratio*. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, bahwa IPM Provinsi Papua, meskipun mengalami peningkatan setiap tahunnya, tetapi masih tetap menduduki peringkat rendah secara nasional. Bila ditinjau dari



Sumber: Penelaahan atas Dana Otsus Papua, BAKN DPR RI, 2020.

**Gambar 1. Persentase Penduduk Miskin Tahun 2010-2019**

komponen pembentukan IPM, diperoleh informasi bahwa kontribusi tersebut diberikan oleh aspek pendidikan, aspek ekonomi, dan aspek kesehatan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Demikian pula jika dilihat dari persentase penduduk miskin, Provinsi Papua mencatat penurunan persentase orang miskin dari tahun 2010–2019. Namun, jika dibandingkan secara nasional, jumlah penduduk miskin di Provinsi Papua memiliki persentase tertinggi, bahkan jika dibandingkan dengan Provinsi NTT.

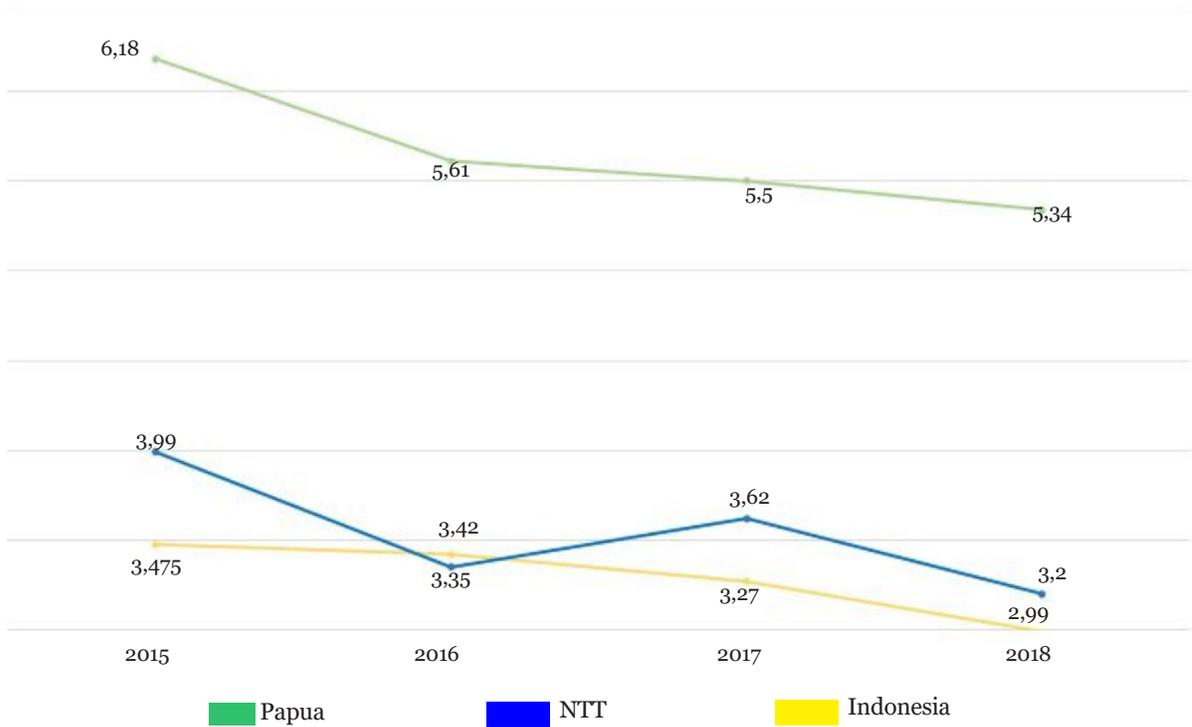
Ditinjau dari TPT (lihat Gambar 2), Provinsi Papua masih mengalami fluktuasi setiap tahunnya. Peningkatan jumlah investasi, baik PMA maupun PMDN tidak secara signifikan mempengaruhi penyerapan tenaga kerja, terutama bagi orang asli Papua. Sudah menjadi rahasia umum bahwa pembangunan yang terjadi di Papua mendatangkan keuntungan ekonomi bagi para pendatang, bukan orang asli Papua. Kondisi ini dapat dilihat kasat mata di sepanjang jalan, dimana pemilik pertokoan adalah para pendatang. Orang asli Papua menjadi penonton di tanahnya sendiri. Hal ini telah menimbulkan kesenjangan kesejahteraan antara orang asli Papua dan pendatang, akibatnya tercipta berbagai konflik

yang meletus di Papua. Sayangnya, kebijakan mendatangkan kaum imigran ke tanah Papua dianggap membantu dalam menciptakan stabilisasi keamanan (Katharina & Nainggolan, 2018).

Selanjutnya, data *gini ratio* pada Gambar 3 memperlihatkan bahwa tingkat ketimpangan pendapatan di Provinsi Papua menduduki peringkat ke-11 tertinggi secara nasional. Laju penurunan *gini ratio* Provinsi Papua lebih tinggi dibandingkan nasional.

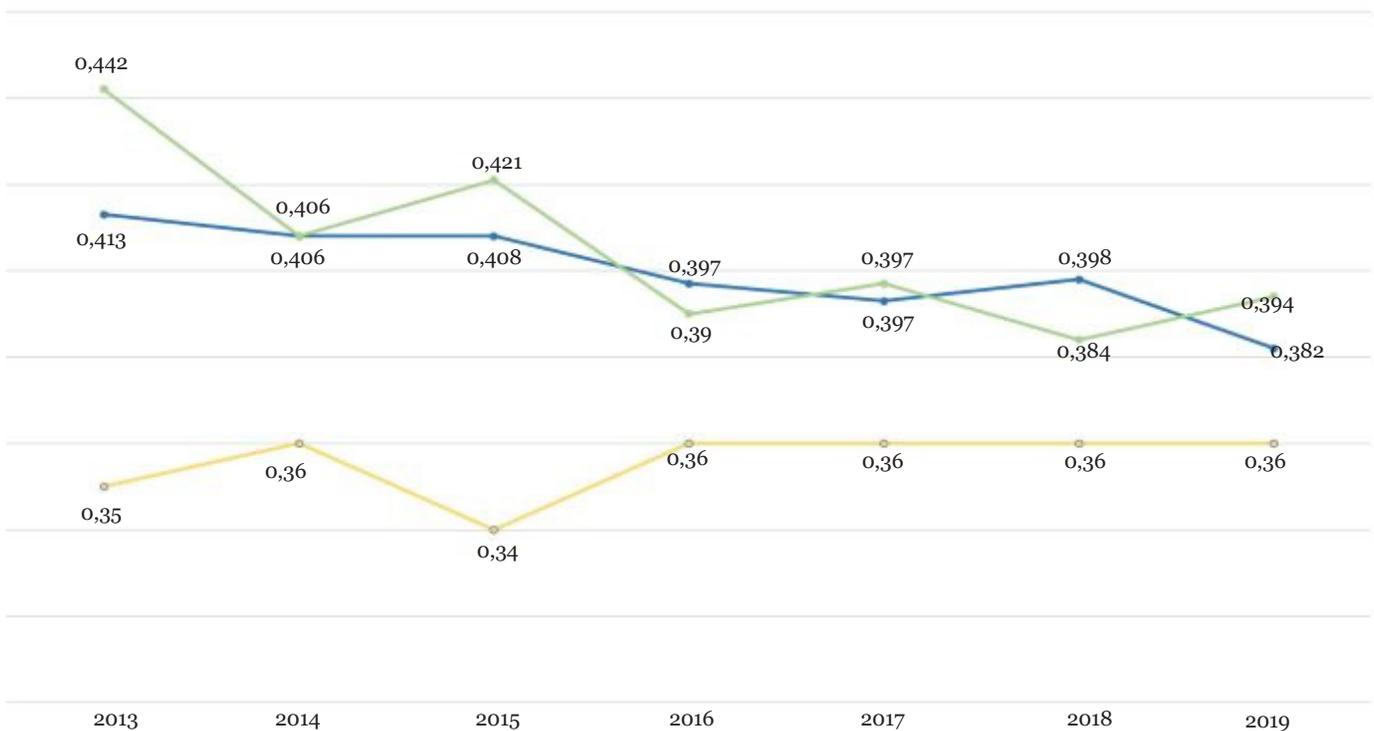
Keputusan Pemerintah Pusat untuk memperpanjang pemberian dana Otsus kepada Papua dengan memperhatikan data yang tersaji memperlihatkan cara pembuatan kebijakan yang linear. Pemerintah Pusat kurang memperhatikan suara masyarakat Papua yang menyuarakan aspirasi yang lain, yaitu menolak Otsus. Dalam konteks penyusunan kebijakan dengan pendekatan baru, kebijakan yang dihasilkan semacam ini akan mengakibatkan kegagalan dalam implementasinya.

Pasal 77 UU Nomor 21 Tahun 2001 telah jelas mengadopsi pendekatan baru dalam penyusunan kebijakan bagi Papua. Keterlibatan rakyat Papua sudah menjadi *mandatory* (kewajiban) yang harus dijalankan oleh para pembuat kebijakan, dalam hal ini Presiden dan DPR RI dengan melibatkan DPRP dan



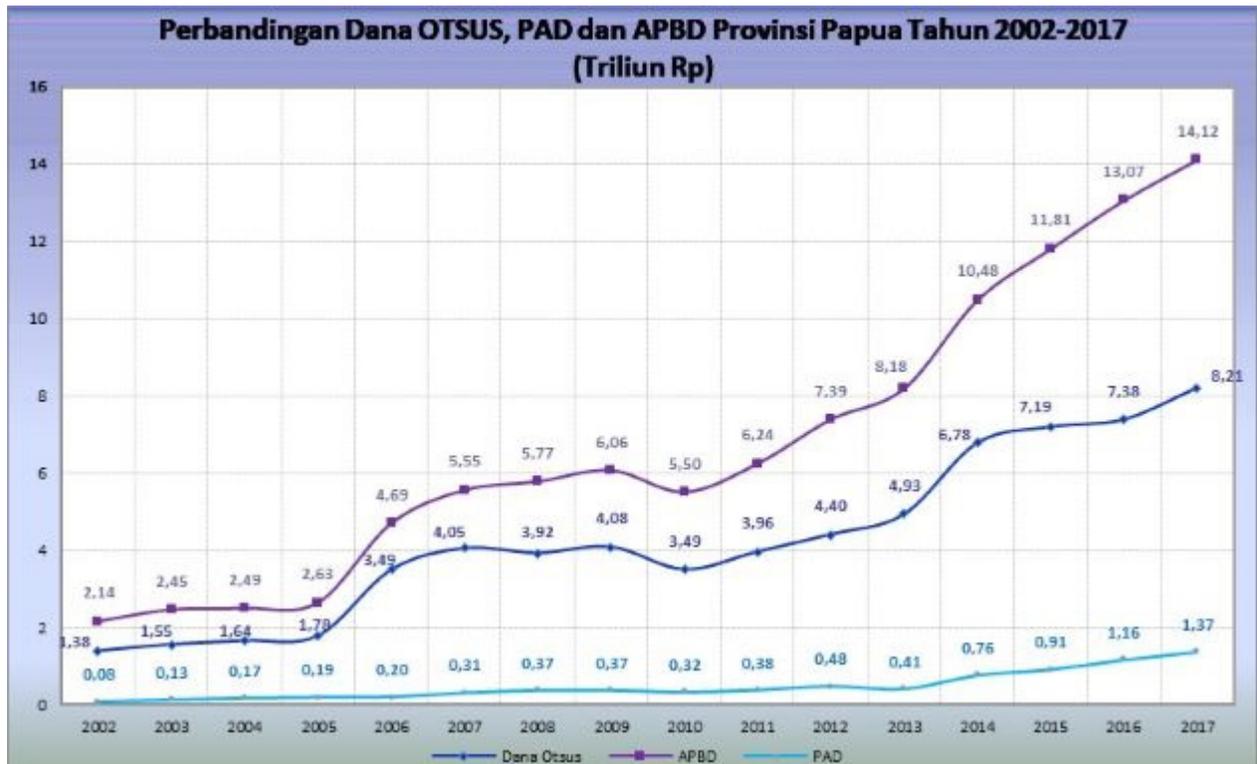
Sumber: Penelaahan atas Dana Otsus Papua, BAKN DPR RI, 2020.

**Gambar 2. Tingkat Pengangguran Terbuka Provinsi Papua Tahun 2015-2018**



Sumber: Penelaahan atas Dana Otsus Papua, BAKN DPR RI, 2020.

**Gambar 3. Gini Ratio Provinsi Papua Tahun 2013-2019**



Sumber: Laporan Tim Asistensi Pemantau Otsus Papua, 2018.

**Gambar 4. Perkembangan Dana Otsus, PAD, dan APBD Provinsi Papua Tahun 2002-2017**

MRP. Dalam situasi saat ini, membicarakan kebijakan bagi Papua dengan melanjutkan Otsus menurut UU Nomor 21 Tahun 2001 dengan memperpanjang pemberian dana Otsus merupakan sebuah keputusan keliru.

UU Nomor 21 Tahun 2001 telah banyak dilencengkan oleh Pemerintah Pusat. Beberapa contoh yang dapat disebutkan yaitu:

1. Pasal 76 UU Nomor 21 Tahun 2001 mengenai pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi lain dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD. Dalam praktiknya, keluarnya Inpres Nomor 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan UU Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Padahal, pada saat pembahasan UU Nomor 21 Tahun 2001 telah dibahas mengenai UU Nomor 45 Tahun 1999 dan disepakati bahwa tidak ada provinsi lain di tanah Papua, hanya ada Provinsi Papua. Oleh karena itu lahirnya Inpres Nomor 1 Tahun 2003 dianggap mengingkari UU Nomor 21 Tahun 2001.
2. Lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2008 yang disahkan menjadi UU Nomor 35 Tahun 2008, yang dilakukan tanpa persetujuan DPRD dan MRP. UU Nomor 35 Tahun 2008 selain membentuk Provinsi Papua Barat, juga menghapus peran DPRD dalam memilih gubernur dan wakil gubernur sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a UU Nomor 21 Tahun 2001.
3. Dibentuknya MRP Papua Barat pada tahun 2011. Pembentukan ini dianggap melanggar UU Nomor 21 Tahun 2001, dimana hanya ada 1 MRP di tanah Papua.
4. Partai politik lokal sebagaimana diatur dalam Pasal 28 UU Nomor 21 Tahun 2001 tidak dapat dibentuk, sebagaimana partai politik lokal di Aceh.
5. Pengadilan HAM sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 45 ayat (2) tidak kunjung dibentuk.
6. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 45

ayat (2) juga tidak dibentuk. Hingga keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 yang memutuskan bahwa UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dicabut. Putusan ini walaupun terhadap UU Nomor 27 Tahun 2004, namun Pemerintah Pusat menilainya termasuk KKR yang diamanatkan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 turut serta dihapus. Penghapusan ketentuan ini juga dianggap bertentangan dengan Pasal 77 UU Nomor 21 Tahun 2001.

7. Evaluasi UU Nomor 21 Tahun 2001 berdasarkan Pasal 78 tidak kunjung dilakukan.

Mengingat masih ada banyak ketentuan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 yang dipersoalkan oleh rakyat Papua, baik yang dalam implementasinya dilencengkan maupun yang belum mencapai tujuan dari diberikannya Otsus tersebut, sudah seharusnya Pemerintah Pusat bersama-sama pemerintah daerah di kedua provinsi melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan UU Nomor 21 Tahun 2001 dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat Papua.

Disadari bahwa kesulitan dalam melibatkan rakyat Papua dalam melakukan evaluasi dan menentukan kebijakan ke depan bagi Papua adalah banyaknya aktor di Papua, dengan tentunya banyak agenda kebijakan. Kesulitan ini sesungguhnya dapat diatasi dengan menyediakan dialog terbuka, akses ke informasi, respek, ruang untuk memahami dan membuat kerangka baru atas isu, dan gerakan menuju konsensus (Gastil & Levine, 2005). Kesemuanya itu membutuhkan *trust* dan waktu yang memadai.

## Penutup

Tulisan ini menyimpulkan bahwa menghadapi berakhirnya dana Otsus pada tahun 2021, sikap Pemerintah Pusat yang bermaksud untuk melakukan perpanjangan pemberian dana Otsus, dengan hanya didasarkan pada data dan informasi terkait penggunaan dana dan capaian penggunaan dana, serta ketergantungan pada dana Otsus yang masih tinggi merupakan ciri pendekatan klasik. Melihat perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Papua, pemerintah perlu mendengarkan suara rakyat Papua dengan menyediakan ruang melakukan dialog terbuka, akses masyarakat kepada informasi, respek terhadap suara rakyat, ruang untuk memahami dan membuat kerangka baru atas isu, dan gerakan menuju konsensus.

Penyelesaian masalah dengan pendekatan klasik, yang melihat pada berbagai indikator kesejahteraan rakyat Papua, di satu sisi mempunyai keuntungan dari sisi waktu, yaitu mempercepat proses penyusunan kebijakan, namun di sisi lain dapat mengganggu jalannya implementasi kebijakan, yang dapat berakibat pada kegagalan kebijakan.

Kebijakan bagi Papua dengan hanya membicarakan mengenai dana Otsus di tengah banyaknya persoalan dalam implementasi UU Nomor 21 Tahun 2001 hanya akan menunda persoalan di tanah Papua. Hal ini berpotensi memunculkan persoalan yang lebih besar lagi di masa mendatang.

Selanjutnya tulisan ini merekomendasikan agar kebijakan untuk memperpanjang pemberian dana Otsus bagi Papua harus dibicarakan secara terbuka kepada rakyat Papua, termasuk Pemerintah Provinsi, DPRP, dan MRP. Hal ini untuk mensukseskan implementasi kebijakan tersebut nantinya. Karena memperpanjang dana Otsus berarti melakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 34 UU Nomor 21 Tahun 2001, maka sebagai amanat dalam Pasal 77, semakin kuat agar rakyat Papua dilibatkan dalam pembahasannya.

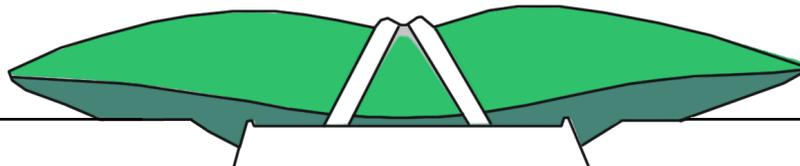
Sebelum sampai ke tahap ini, evaluasi terhadap UU Nomor 21 Tahun 2001 harus dilakukan, agar diperoleh informasi yang memadai sebagai dasar penyusunan kebijakan (*evidenced based policy*). Selain itu, suara rakyat sebagai yang terkena dampak kebijakan harus didengar oleh para penyusun kebijakan. Oleh karena itu, evaluasi harus dilakukan secara terbuka dan penuh kepercayaan, dengan melibatkan seluruh pihak, baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah provinsi/kabupaten/kota dan aktor-aktor lainnya di tanah Papua. Dalam situasi di Tanah Papua saat ini diperlukan keterlibatan pihak-pihak yang telah mendapat kepercayaan dari rakyat Papua untuk melakukan dialog, seperti LIPI.

## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksam, atas ulasannya terhadap naskah ini.

## Pustaka Acuan

- “19 Tahun Dana Otsus yang Tak Mampir di Hati Warga Papua”, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200925202116-32-551153/19-tahun-dana-otsus-yang-tak-mampir-di-hati-warga-papua>, 26 September 2020, diakses 5 Oktober 2020.
- “Aksi Tolak Otsus Papua Jilid II Dibubarkan Aparat, 13 Ditangkap”, <https://tirto.id/aksi-tolak-otsus-papua-jilid-ii-dibubarkan-aparat-13-ditangkap-f6pfBAKN>, 27 Oktober 2020, diakses 19 November 2020.
- BAKN DPR RI. (2020). Penelaahan atas Dana Otonomi Khusus Papua. Jakarta: DPR RI.
- Blau, Adrian. (2011). “Rationality and Deliberative Democracy: A Constructive Critique of John Dryzek’s Democratic Theory”, *Contemporary Political Theory 10*. Macmillan Publishers.
- Dardias, Bayu, et.all. (2012). Model Desentralisasi Asimetris yang Mensejahterakan: Papua dan Aceh. Yogyakarta: Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM dan TIFA.
- Direktorat Jenderal Otonomi Daerah. (2012). *Evaluasi Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Dryzek, John S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Gavil, Jhon & Peter, Levin. (ed.) (2005). *The Deliberative Democracy Handbook*. USA: Jossey-Bass.
- Kasim, Azhar. (2001). “Perubahan Pendekatan Ilmu Administrasi Publik dan Implikasinya terhadap Studi Kebijakan”. *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, Vol. IX/Nomor 3/September/2001. Jakarta: Jurusan Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia.
- Katharina, Riris. (2018). *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Katharina, Riris & Nainggolan, Poltak Partogi. (2019). “Pergolakan dan Otonomi Khusus Papua”. *Koran Tempo*. 4 September.
- “Kemendagri Bentuk Tim Internal Evaluasi Otonomi Khusus Papua”, <https://nasional.tempo.co/read/1055356/kemendagri-bentuk-tim-internal-evaluasi-otonomi-khusus-papua/full&view=ok>, 29 Januari 2018, diakses 5 Oktober 2020.
- “Ketua LMA: Tidak Tepat Menolak Otsus Papua”, <https://www.antaranews.com/berita/1647606/ketua-lma-tidak-tepat-menolak-otsus-papua>, 3 Agustus 2020, diakses 5 Oktober 2020.
- “Mahfud MD: Otsus Papua Tetap Berlaku yang Diperpanjang Dananya”, <https://news.detik.com/berita/d-5195493/mahfud-md-otsus-papua-tetap-berlaku-yang-diperpanjang-dananya>, 1 Oktober 2020, diakses 19 November 2020.
- Majelis Rakyat Papua. (2013). *Implementasi Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat dalam Pengalaman Empirik Orang Asli Papua*. Jayapura.
- Mazmanian, Daniel A., Sabatier, Paul A. (1983). *Implementation and Public Policy*. USA: Scott, Foresman and Company.
- “Menko Polhukam: Yang Diperpanjang Dana Otsus Papua”, <https://www.liputan6.com/news/read/4371128/menko-polhukam-yang-diperpanjang-dana-otsus-papua>, 1 Oktober 2020, diakses 5 Oktober 2020.
- Nakamura, Robert T. & Smallwood, Frank. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. AS: St. Martin’s Press.
- Widjojo, S Muridan. (2009). *Papua Road Map*. Jakarta: LIPI.



# Dampak Dana Otonomi Khusus terhadap Pembangunan Papua

Suhartono\* dan Venti Eka Satya\*\*

\*Peneliti Madya  
Kebijakan Publik  
suhartono2@dpr.go.id

\*\*Peneliti Madya  
Ekonomi Publik  
ventieka@gmail.com

## Keywords

*Special Autonomy Fund,  
GRDP,  
HDI,  
Poverty,  
Unemployment*

## Abstract

*The funding policy for Special Autonomy will be reviewed due to the end of the term of special funding allocation for Papua Provinces in 2021. This policy aims to improve the standard of living of the people in Papua. This short article looks at the indicators of GRDP, poverty, unemployment, and HDI from Papua Province. From a number of these indicators, there are improvements in the indicators of GRDP and unemployment, but less significant improvements in indicators of poverty and HDI. Therefore, it is necessary to improve the management aspect of the Special Autonomy Fund, which has contributed 47% of Papua Province's revenue and the figure has reached Rp.69,98 trillion from 2002 to 2020. Going forward, Papua government spending must be able to answer the demands of the special autonomy policy to protect humans, nature, and culture. For this reason, support is needed so that Papuan government spending can touch the three aspects that are aims of the special autonomy policy itself through laws and regulations that provide more flexibility in the special spending nomenclature, but need to be followed by close supervision framework to ensure transparency and accountability for the use of funds.*

## Daftar Isi

Pendahuluan .....	156
Desentralisasi dan Indikator Keberhasilan Ekonomi .....	156
Dana Otonomi Khusus dan Dampaknya terhadap Pembangunan Papua .....	157
Penutup .....	163
Ucapan Terima Kasih.....	163
Pustaka Acuan .....	163

## Kata Kunci

Dana Otsus,  
PDRB,  
Kemiskinan,  
Pengangguran,  
IPM

## Abstrak

Kebijakan dana otonomi khusus (Dana Otsus) kepada Provinsi Papua dan Papua Barat yang telah berumur dua puluh tahun akan berakhir di tahun 2021. Apakah kebijakan tersebut telah berdampak signifikan terhadap peningkatan taraf hidup masyarakat di Papua. Artikel singkat ini melihat dari indikator PDRB, kemiskinan, pengangguran dan IPM dari Provinsi Papua. Dari sejumlah indikator tersebut, ada perbaikan pada indikator PDRB dan pengangguran, tetapi kurang signifikan perbaikannya pada indikator kemiskinan dan IPM. Oleh karenanya, perlu perbaikan dari aspek pengelolaan Dana Otsus, yang telah menyumbangkan 47% pendapatan Provinsi Papua dan angkanya telah mencapai Rp.69,98 triliun sejak Tahun 2002 sampai 2020. Ke depannya, belanja pemerintah Papua harus bisa menjawab tuntutan kebijakan Otsus untuk memproteksi manusia, alam dan budaya. Untuk itu perlu dukungan agar belanja pemerintah Papua dapat menyentuh ketiga aspek yang akan dilindungi oleh kebijakan Otsus itu sendiri melalui peraturan perundangan yang lebih memberikan fleksibilitas nomenklatur belanja sebagai turunan dari tujuan Otsus, tetapi perlu diikuti dengan pengawasan yang ketat untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas penggunaan dananya.

## Pendahuluan

Kebijakan Dana Otonomi Khusus (Otsus) Papua dan Papua Barat akan berakhir pada tahun 2021. Berdasarkan Pasal 34 ayat 3 Undang-Undang Nomor 21/2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Nomor 21/2001), pemberian Dana Otsus kepada Provinsi Papua akan berlangsung selama dua puluh tahun. Setelah tenggat waktu tersebut, muncul opsi untuk membagi dana secara adil dan berimbang. Keberlanjutan Dana Otsus mendorong sebagian warga Papua di berbagai wilayah di Indonesia berunjuk rasa untuk menolak Otsus Papua, dan menilai Dana Otsus telah gagal mengangkat kesejahteraan warga Papua. Sedangkan dari sisi pengalokasiannya, sejak tahun 2002 hingga tahun 2020, Dana Otsus sudah dialokasikan sebesar Rp69,98 triliun. Besaran dana tersebut selalu meningkat setiap tahunnya sejalan dengan peningkatan pendapatan negara. Sejak tahun 2006, selain Dana Otsus, Provinsi Papua juga menerima dana transfer infrastruktur (DTI) yang bertujuan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur.

Kebijakan otonomi khusus dengan semua kekhususannya menunjukkan adanya kebijakan asimetris dalam kerangka desentralisasi yang berlaku di Papua. Sifat asimetris tersebut disebabkan adanya ketidakstabilan yang tercipta akibat konflik yang berkepanjangan di suatu daerah. Salah satu kekhususan otonomi di Papua dilihat dari kewajiban transfer pusat dalam bentuk pengalokasian Dana Otsus yang ditujukan untuk mempercepat pembangunan di Papua. Persoalannya, apakah pelimpahan kewenangan otonomi khusus dan dukungan Dana Otsus tersebut telah berhasil membawa daerah mencapai target pembangunan seperti yang diharapkan dan apakah capaian pembangunannya telah mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini penting untuk terus dicermati, karena pembangunan di daerah rawan konflik atau konflik merupakan persoalan yang rumit antara memprioritaskan pembangunan fisik dan kesejahteraan dengan penciptaan stabilitas politik dan keamanan.

Sedangkan artikel ini, hanya membatasi pada analisa sejumlah capaian indikator pembangunan dalam melihat dampak Dana Otsus kepada Provinsi Papua. Sejumlah indikator capaian pembangunan antara lain, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Pengangguran, Kemiskinan dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dana Otsus terdistribusi ke Provinsi Papua sebesar 70% dan

Papua Barat sebesar 30%, artikel ini membatasi pembahasan terhadap capaian pembangunan di Provinsi Papua.

## Desentralisasi dan Indikator Keberhasilan Ekonomi

Otonomi khusus merupakan salah satu instrumen desentralisasi sebagai kritik atau anti tesis atas pola sentralisasi dalam kebijakan pembangunan (Rondinelli & Cheema, 1983). Secara umum ada sejumlah nilai positif yang ingin dicapai dari kebijakan otonomi terhadap keberhasilan pembangunan, proses dan dampaknya, yaitu: a) Desentralisasi berusaha mengakomodasi heterogenitas masyarakat, dan mendekatkan proses pembuatan kebijakan dan hasilnya dengan kebutuhan masyarakat di daerah; b) Desentralisasi berusaha memotong birokrasi pengambilan keputusan; c) Desentralisasi mendorong pengambil kebijakan di tingkat daerah menjadi lebih sensitif terhadap kebutuhan masyarakat; d) Desentralisasi berusaha menjadi solusi dalam mengefektifkan keterbatasan kemampuan dan keterlibatan Pemerintah Pusat di daerah terpencil atau sangat jauh jaraknya, di daerah yang banyak kebijakan pemerintah pusat tidak dipahami dengan baik oleh masyarakat setempat atau adanya hambatan komunikasi dari elite lokal; e) Desentralisasi berusaha menciptakan ruang partisipasi bagi kelompok masyarakat yang lebih luas dalam proses perencanaan pembangunan, alokasi sumber daya dan investasi pemerintah; f) Desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elite lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional, dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di daerah.

Desentralisasi secara ekonomi dianggap mampu meningkatkan efisiensi, ketika menghasilkan pengurangan biaya layanan pemerintah, meningkatkan output daerah, serta dapat memanfaatkan sumber daya manusia dengan lebih efektif. Secara politik, desentralisasi dikatakan berhasil memperkuat demokrasi dan akuntabilitas, ketika peran warga semakin cakap dalam partisipasi politik dan memperkuat integrasi nasional. Oleh karenanya Desentralisasi baik sebagai kebijakan, praktek dan kondisi yang tercipta, merupakan prasyarat untuk mempercepat proses pembangunan sosial, ekonomi dan politik.

Walaupun demikian, ada sejumlah kekhawatiran dan kritik atas praktek desentralisasi sebagaimana pendapat Prude'home (Remi, 1995). Desentralisasi dapat mengganggu stabilitas ekonomi dan mengurangi kualitas efisiensi dalam hal fungsi alokasi fiskal dan produksi serta tumbuhnya praktek korupsi. Desentralisasi tidak bisa dijadikan obat untuk semua penyakit di negara berkembang, karena pemberian dosis yang tidak tepat akan memberikan dampak buruk. Kewenangan yang luas tanpa pengawasan akan membuat desentralisasi sering tidak selalu mencapai tujuannya atau gagal. Ketika desentralisasi melahirkan desentralisasi korupsi, *rent seeker* atau berkembangnya *informal economy* atau *underground economy* sebagai akibat dominannya penguasaan elit atau *elite capture* atas sumber daya yang didesentralisasi (Ratnawati et al., 2016).

Salah satu ukuran melihat tingkat keberhasilan pembangunan di daerah otonomi dapat menggunakan indikator yang diterima umum dan mampu mendeskripsikan kondisi riil suatu daerah. Indikator yang umum digunakan untuk mengevaluasi keberhasilan pembangunan ekonomi diantaranya: PDRB, pendapatan perkapita, pertumbuhan ekonomi, ketenagakerjaan, kemiskinan, dan kondisi sosial kemasyarakatan di bidang pendidikan dan kesehatan. Indikator pendapatan masih merupakan indikator yang paling banyak digunakan sebagai ukuran pertumbuhan (Frumkin, 1990), namun validitas indikator ini masih diperdebatkan, karena keterkaitan indikator ini dengan kemajuan yang lebih luas dalam hal moral, kemanusiaan dan sosial. Hal ini dikarenakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi biasanya diciptakan dengan biaya lingkungan dan kemanusiaan yang tinggi juga (Froyen, 1996).

Pada awalnya banyak kalangan melihat kemajuan pembangunan identik dengan pertumbuhan ekonomi. Atas dasar pemikiran tersebut, pembangunan ekonomi sering diarahkan untuk memacu pertumbuhan ekonomi seperti tergambar di dalam perkembangan teori pertumbuhan klasik, neoklasik maupun teori pertumbuhan baru/teori pertumbuhan endogen (Todaro & Smith, 2012). Saat ini, terus berkembang sejumlah indikator lainnya untuk melengkapi gambaran capaian pembangunan di luar indikator ekonomi seperti pendidikan, kesehatan serta lingkungan. Salah satu indikator penting yang dianggap lebih menyeluruh adalah *Human Development Index/IPM*. IPM merupakan indeks gabungan dari tiga indikator yaitu: *longevity* sebagai ukuran harapan hidup, *knowledge* yang diukur

dengan kombinasi melek huruf penduduk dewasa dan gabungan dari rasio pendidikan tinggi primer, sekunder, tersier bruto serta standar hidup layak yang diukur dengan PDB riil per kapita dalam paritas daya beli (Kuncoro, 2004).

Indikator ekonomi dengan menggunakan ukuran PDRB mencerminkan nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi pada suatu daerah. PDRB yang dihitung berdasarkan harga berlaku memberikan gambaran mengenai sumber daya ekonomi daerah, pergeseran dan struktur ekonominya. Sedangkan PDRB berdasarkan harga konstan menggambarkan pertumbuhan ekonomi yang tidak dipengaruhi oleh perubahan harga.

Sejumlah studi mengkaitkan indikator ekonomi dengan indikator lainnya. Salah satunya studi yang menunjukkan adanya pengaruh variabel tingkat pendidikan dan rumah tangga yang tidak menggunakan listrik terhadap kemiskinan (Kam et al., 2005). Studi sebelumnya juga menunjukkan hal yang senada, persentase rumah tangga miskin yang relatif rendah dalam bersekolah hingga di atas SD dan akses kepada air bersih berpengaruh positif pada total pendapatan (Ray, 1998; Coral, 2001, dalam Wahyuni & Damayanti, 2014). Hal ini sejalan dengan studi Baliscalan et al. (2000, dalam Wahyuni & Damayanti, 2014), yang menyimpulkan bahwa peningkatan akses kepada listrik dapat mengurangi kemiskinan.

Dengan kata lainnya, indikator kemiskinan bisa digunakan untuk menggambarkan kondisi infrastruktur dan tingkat pendidikan masyarakat di suatu wilayah. Selain itu indikator pengangguran menunjukkan adanya perbedaan antara pertumbuhan tenaga kerja dibandingkan dengan kesempatan kerja yang tersedia. Kesempatan kerja merupakan dampak dari aktivitas ekonomi yang membutuhkan tenaga kerja atau menciptakan lapangan kerja (permintaan tenaga kerja), sedangkan pertumbuhan tenaga kerja merupakan perkembangan demografis angkatan suatu daerah (penawaran tenaga kerja).

## **Dana Otonomi Khusus dan Dampaknya Terhadap Pembangunan Papua**

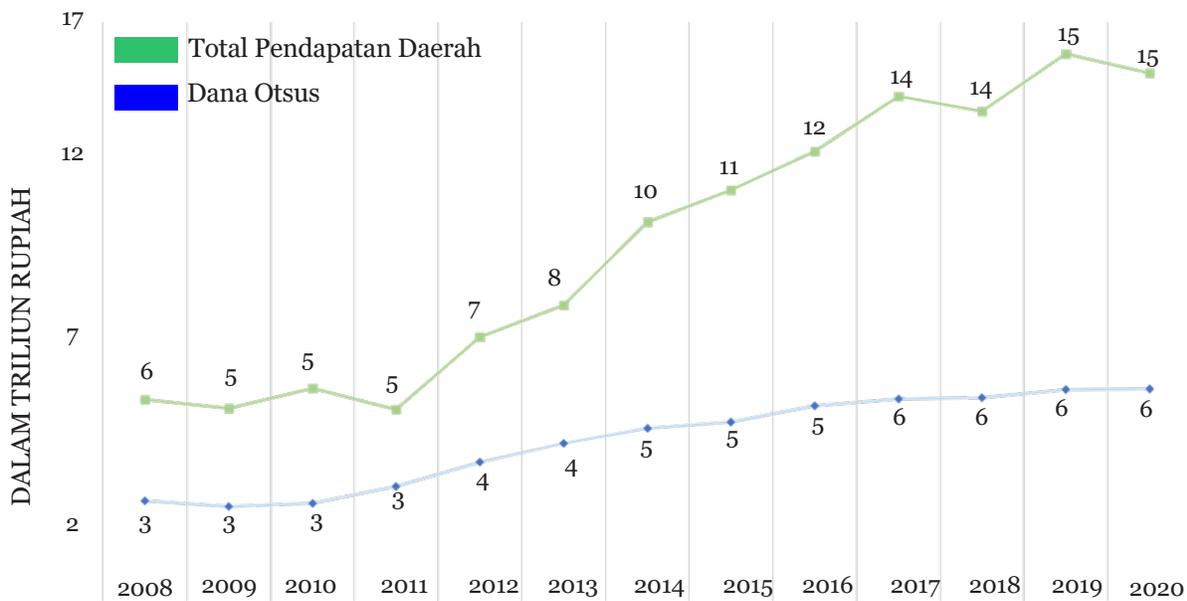
Besaran Dana Otsus Papua adalah 2% dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional. Selain Dana Otsus dan DTI, Provinsi Papua dan Papua Barat juga memperoleh bagi hasil pajak, bagi hasil sumber daya alam (SDA), bagi hasil SDA Minyak bumi 70%, serta perimbangan SDA gas 70%.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 161/PMK.07/2009 tentang Alokasi Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat serta Dana Tambahan Infrastruktur Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat Tahun Anggaran 2010, diatur bahwa Pemerintah Pusat membagi Dana Otsus Papua dengan perbandingan 70:30, dimana 70% untuk Provinsi Papua dan 30% untuk Provinsi Papua Barat.

Berdasarkan data dari Kementerian Keuangan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2002-2019, APBN 2020 serta Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semesteran (IHPS) Badan Pemeriksa Keuangan RI tahun 2002-2019, Dana Otsus dan DTI yang dialokasikan pada Pemerintah Provinsi Papua dari Tahun 2002 s.d. 2020 adalah Rp 69,98 triliun dan Rp 22,77 triliun. Bila ditata-ratakan, penambahan besaran Dana Otsus setiap tahunnya adalah 9%, sejalan dengan peningkatan APBN. Perbandingan Total Pendapatan Daerah dan besaran Dana Otsus yang diterima Provinsi Papua dapat dilihat pada Gambar 2. Rata-rata persentase dana Otsus terhadap total pendapatan daerah dari tahun 2008-2020 adalah 47%, bahkan pada tahun 2011 angka ini mencapai 60%. Hal ini menunjukkan bahwa ketergantungan daerah terhadap Dana Otsus sangat besar.

Pengaturan substansi alokasi dan pembagian Dana Otsus di wilayah Provinsi Papua, terdapat di dalam Peraturan Daerah Khusus Nomor 25 Tahun 2013 Tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus (Perdasus 25/2013). Dalam Perdasus ini dinyatakan bahwa Dana Otsus yang diterima dari pemerintah didistribusikan kepada pemerintah provinsi sebesar 20% dan kepada pemerintah Kabupaten/Kota sebesar 80%. Dana Otsus pemerintah kabupaten/kota dibagi ke dalam 6 bidang dengan porsi yang berbeda-beda. Pendistribusian dana ini dilakukan setelah dana tersebut dikurangi dengan pembiayaan untuk prospek dan program strategis lintas kabupaten/kota seperti program yang saat ini tengah dilaksanakan yaitu: 1) Kartu Papua Sehat; 2) Perumahan; 2) Sumber Daya Manusia (diantaranya program Bea Siswa); 4) Gerbang Mas; dan 5) Bangga Papua.

Selanjutnya, akan diungkapkan capaian sejumlah indikator baik ekonomi dan non ekonomi untuk melihat capaian pembangunan di Papua. Indikator yang akan dipaparkan berikut ini adalah PDRB, pengangguran, kemiskinan, dan IPM.



Sumber: APBD Provinsi Papua Tahun 2008-2020.

**Gambar 1. Perbandingan Total Pendapatan Daerah dengan Dana Otsus Tahun 2008-2020**

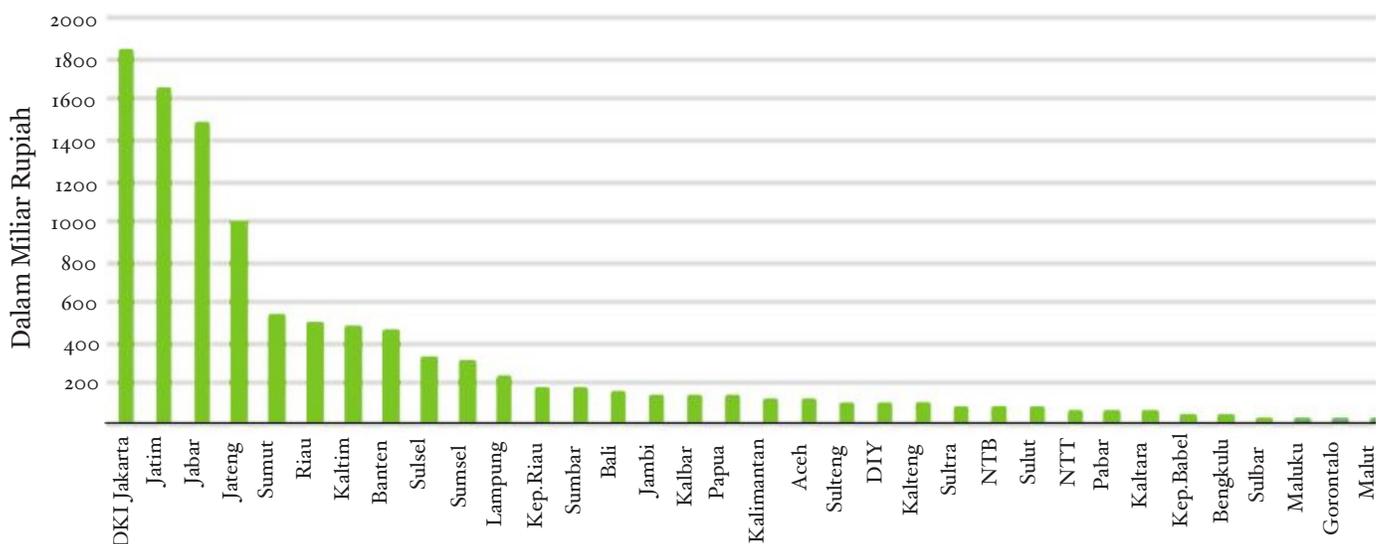
## I. PDRB

Pertumbuhan PDRB ADHK (Harga Konstan) dan ADHB (harga yang berlaku) Papua selama 10 tahun terakhir dapat dilihat pada Tabel 1. PDRB ADHK hanya dipengaruhi oleh perubahan kuantum produksi saja. Sehingga mencerminkan perkembangan produksi riil yang ada di Provinsi Papua. Sedangkan PDRB ADHB tahun dipengaruhi oleh perubahan kuantum produksi dan harga. Sejak tahun 2012, terlihat bahwa PDRB ADHK Papua mengalami pertumbuhan positif kecuali pada tahun 2019. Hal ini menunjukkan bahwa kondisi perekonomian Papua secara umum terus

**Tabel 1. PDRB Provinsi Papua Tahun 2010-2019 (Dalam Juta Rupiah)**

Tahun	PDRB		
	ADHB	ADHK	Laju Pertumbuhan (%)
2010	110.808.177	110.808.177	-4,4%
2011	108.188.756	106.066.723	-4,28%
2012	112.812.561	107.890.943	1,72%
2013	122.857.170	117.118.819	8,55%
2014	133.329.981	121.391.234	3,65%
2015	150.307.284	130.311.605	7,35%
2016	173.208.860	142.224.931	9,14%
2017	188.938.079	148.818.290	4,64%
2018	210.755.726	159.790.310	7,37%
2019	189.716.395	134.677.638	-15,72%

Sumber: BPS, 2020



Sumber: BPS, 2020.

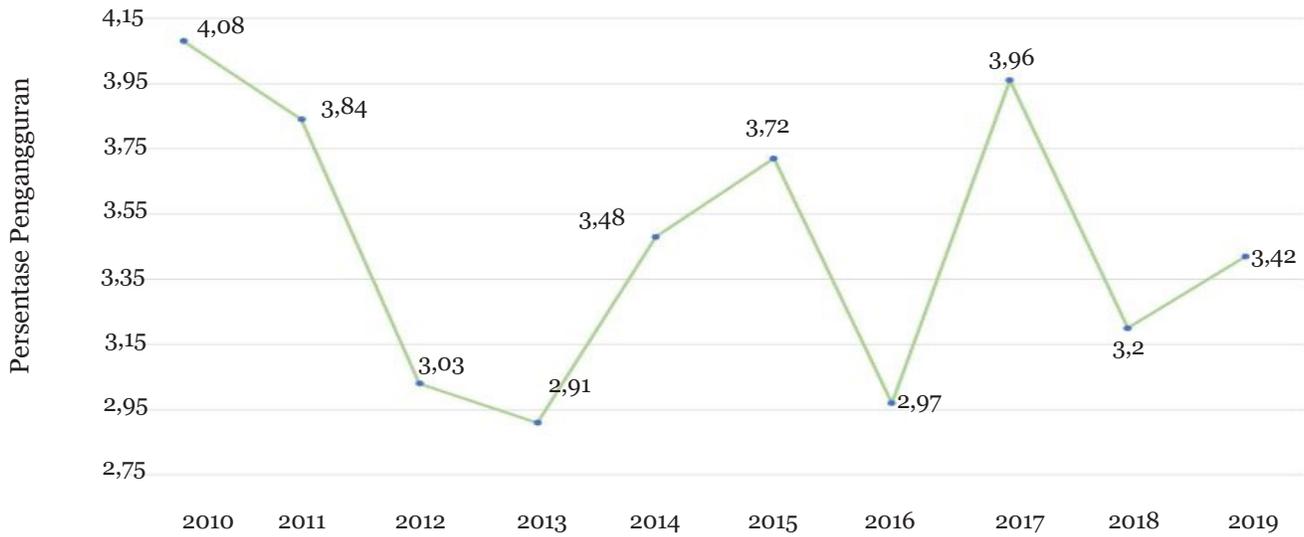
**Gambar 2. PDRB Provinsi di Indonesia Tahun 2019**

membalik. Pertumbuhan tertinggi terlihat pada tahun 2016 dimana PDRB tumbuh sebesar 9,14% dan pertumbuhan terendah adalah pada tahun 2019 dimana PDRB turun sebesar 15,72%.

Pada Gambar 2, terlihat bahwa PDRB Papua cukup baik bila dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia, dimana PDRB Papua berada pada urutan ke 17. Lapangan usaha yang berkontribusi paling besar pada PDRB Provinsi Papua tahun 2019 adalah Pertambangan dan Penggalian sebesar 23,62%. Kontributor tertinggi lainnya adalah Konstruksi 16,11% serta Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan (12,75%). Sementara yang terendah ada pada lapangan usaha Pengadaan Listrik dan Gas sebesar 0,04% (BPS, 2020: 39).

## 2. Pengangguran

Dari Gambar 3 tampak bahwa meskipun fluktuatif, angka pengangguran terbuka cenderung menurun. Sejak tahun 2010-2019 angka pengangguran terbuka turun sebesar 16%. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) adalah proporsi pengangguran terhadap total angkatan kerja, dimana semakin kecil persentase TPT maka semakin besarnya tenaga kerja yang terserap dalam lapangan usaha yang ada. Pada tahun 2019, TPT Provinsi Papua sebesar 3,42%. Artinya, 96,58 persen angkatan kerja dapat terserap pada seluruh lapangan pekerjaan.



Sumber: BPS, 2020.

**Gambar 3. Tingkat Pengangguran Terbuka Papua Tahun 2010-2019**

Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan lapangan pekerjaan sudah cukup seimbang dengan pertumbuhan angkatan kerja.

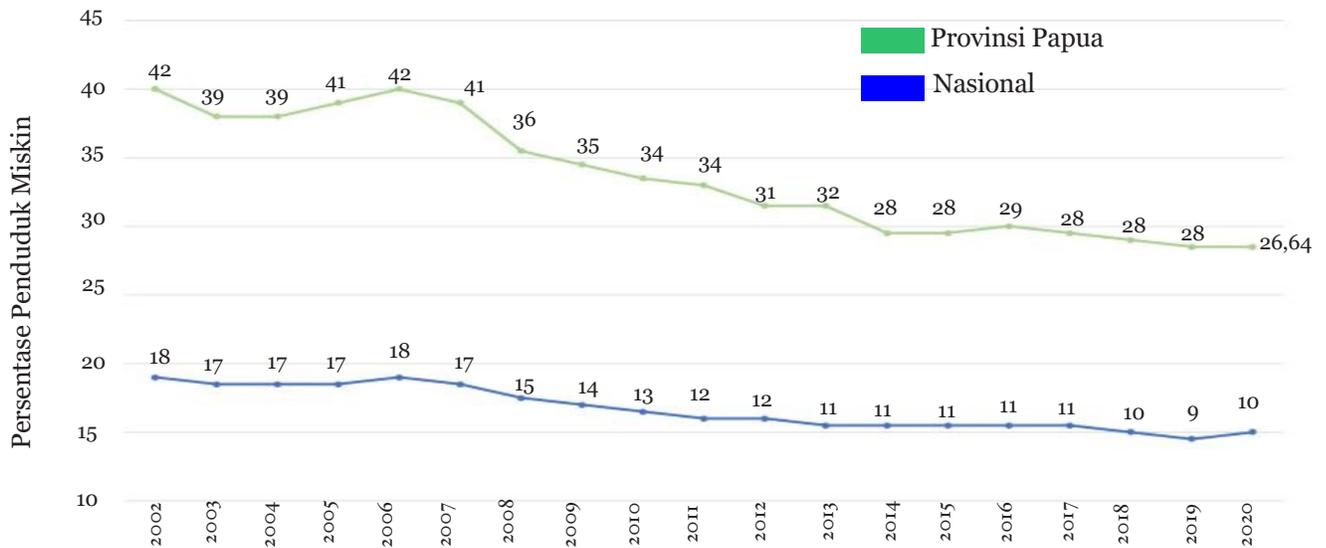
Pada tahun 2019, tingkat pengangguran terbuka nasional adalah 5,01% dan Papua menduduki urutan ke sepuluh provinsi dengan tingkat pengangguran terendah. Pada tahun sebelumnya angka pengangguran Papua lebih rendah lagi, dan secara nasional angka pengangguran provinsi ini menduduki urutan ke lima terendah. Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan di Papua sudah berhasil menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakatnya.

### 3. Kemiskinan

Selama periode 2001-2011, persentase penduduk miskin di Provinsi Papua cenderung menurun. Pada tahun 2011, persentase penduduk miskin di Provinsi Papua sekitar 31,11% atau turun 10,69% dibanding tahun 2001 yang mencapai 900,8 ribu jiwa atau 41,8% dari total penduduk di provinsi tersebut. Akan tetapi pertumbuhan angka kemiskinan tersebut tidak signifikan dimana pada tahun 2011 jumlahnya masih mencapai 966,59 ribu jiwa atau 34% dari total penduduk. Hal ini menunjukkan bahwa persentase penduduk miskin di Provinsi Papua selama periode 2001-2011 selalu berada di peringkat tertinggi di

Indonesia. Kontras dengan peningkatan belanja pemerintah yang diperoleh dari Dana Otsus yang pada tahun 2011, APBD provinsi Papua sudah berada di peringkat ketujuh tertinggi se-Indonesia, yaitu 23,9 triliun rupiah (Wahyuni & Damayanti, 2014: 129).

Posisi tersebut tidak pernah berubah sampai tahun 2020, Papua tetap menduduki posisi tertinggi setelah Papua Barat dan NTT, meskipun persentase penduduk miskin telah turun menjadi 26,64% (Gambar 4). Namun persentase ini masih jauh di atas persentase penduduk miskin nasional yang hanya sebesar 9,78%. Walaupun, persentase dan jumlah penduduk miskin berkurang setiap tahunnya, tetapi penurunan ini tidak signifikan. Rata-rata penurunan pertahun hanya mencapai 0,08%. Berdasarkan data BPS (2020), persentase masyarakat miskin terbesar berada di Kabupaten Deiyai (43,65%) dan yang terendah adalah Kota Jayapura (11,49%). Tingginya tingkat kemiskinan di Papua diantaranya disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan dan minimnya infrastruktur dikarenakan banyaknya daerah terpencil dan sulit dijangkau baik melalui transportasi darat, laut maupun udara.



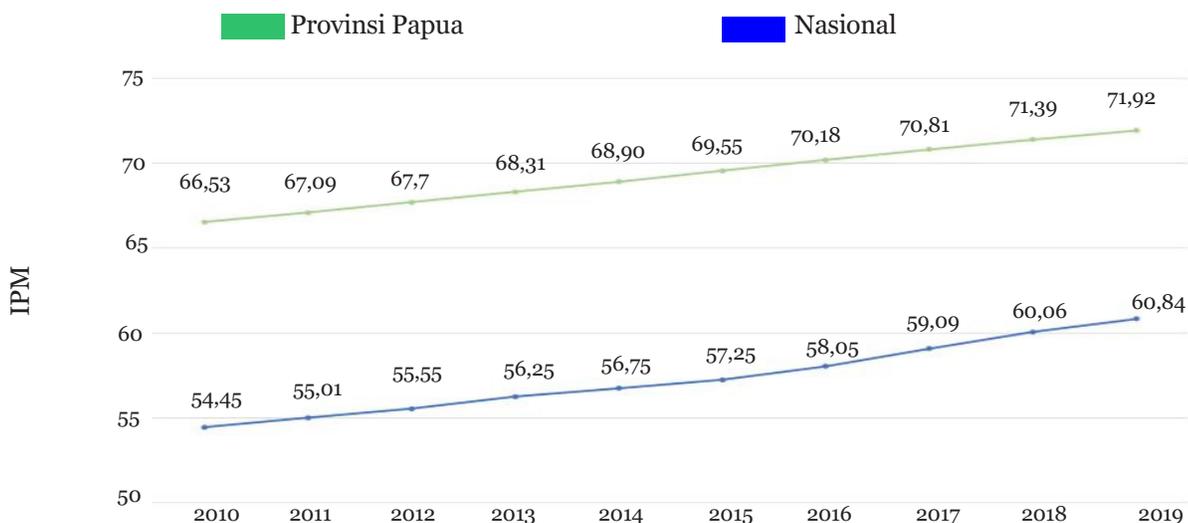
Sumber: BPS, 2020.

**Gambar 4. Persentase Penduduk Miskin Provinsi Papua Tahun 2002-2020**

#### 4. Indeks Pembangunan Manusia

Indikator selanjutnya yang penting untuk dicermati dari Papua adalah perkembangan pembangunan manusianya. Ukuran indikator IPM berasal dari komponen angka harapan hidup, angka melek huruf, pendapatan perkapita dan rata-rata lama sekolah.

Pada Gambar 5 terlihat bahwa IPM Papua mengalami peningkatan setiap tahunnya. Rata-rata pertumbuhannya adalah 1% per tahun. Rata-rata pertumbuhan ini sama dengan rata-rata pertumbuhan IPM nasional. Akan tetapi diukur dari nilai IPM provinsi ini masih jauh di bawah IPM nasional dan terendah di Indonesia setelah Provinsi Papua Barat dan NTT. Kondisi ini menunjukkan pembangunan yang dilakukan belum mampu memberikan dampak



Sumber: BPS, 2020.

**Gambar 5. Indeks Pembangunan Manusia Papua dan Nasional 2010-2020**

yang signifikan terhadap peningkatan kapasitas manusianya. Angka harapan hidup mengindikasikan indikator kesehatan, sedangkan angka melek huruf dan lama sekolah mengindikasikan kualitas pendidikan dan pendapatan rata-rata mengindikasikan tingkat kesejahteraan yang masih rendah. Hal ini bertolak belakang dengan keyakinan sebagian besar masyarakat Papua bahwa daerahnya memiliki potensi alam yang besar yang dapat mensejahterakan masyarakatnya.

Dari keempat indikator pembangunan di atas, PDRB dan Tingkat Pengangguran menunjukkan pertumbuhan yang cukup baik, namun berbeda dengan Tingkat Kemiskinan dan IPM. Tingginya angka PDRB lebih menunjukkan kontribusi kegiatan berbasis sumber daya alam (seperti migas dan pertambangan). Hal ini menunjukkan bahwa secara riil transfer Dana Otsus yang besar ke Provinsi Papua belum mampu secara efektif menyentuh aspek kemiskinan dan IPM yang menggambarkan dampak pembangunan pada masyarakat Papua yang lebih luas. PDRB dari migas dan pertambangan tidak sepenuhnya menggambarkan aktivitas seluruh lapisan masyarakat Papua, tetapi hanya sektor tertentu. Kondisi tersebut setidaknya menjelaskan kinerja pemerintahan sebagaimana tercermin dari belanja pemerintah yang bersumber dari Dana Otsus belum efisien, efektif dan akuntabel. Dengan kata lain, proses *trickle down effects* dari pertumbuhan ekonomi belum berjalan secara optimal, adil dan merata di satu pihak, dan dipihak lain disebabkan dampak keberhasilan dana otsus untuk peningkatan indikator IPM dan kemiskinan memerlukan waktu yang lebih panjang.

Terlepas dari argumentasi mana yang lebih mampu menjawab penyebab belum optimalnya dana otsus di Papua terhadap perbaikan indikator IPM dan kemiskinan, persoalan kekurangefektifan belanja pemerintah dapat diyakini sebagai salah satu penyebab dana Otsus belum optimal meningkatkan kesejahteraan penduduk di Papua. Hal tersebut diindikasikan dari persoalan korupsi yang membelit pemerintah Papua. Korupsi di Papua digambarkan sebagai bagian dari proses transformasi budaya yang belum selesai, ketika berhadapan dengan tuntutan pembangunan dengan menggunakan ukuran-ukuran yang berbeda di setiap masa perubahan pemerintahan. Seperti pandangan Ketua Dewan Adat Panyai (John, 2014: 5) yang menyoroti kasus korupsi

sejumlah kepala daerah di Papua sebagai fenomena budaya, dimana budaya masyarakat dengan elitnya belum mendukung proses yang akuntabel, dan belum sepenuhnya mampu menempatkan belanja publik bukan sebagai aset dari para elit dan kelompoknya.

Faktor lainnya yang juga penting disebutkan di sini yakni lambatnya respon dalam pembentukan peraturan pemerintah yang mengatur Otsus. Peraturan pelaksana yang lambat terbentuk tersebut menyebabkan ketidakpastian dalam arah dan mekanisme pengelolaan Dana Otsus. Salah satu contohnya terkait dengan peraturan pelaksanaan Otsus yang secara khusus mengakomodasi nomenklatur pembangunan Papua yang secara khusus. Peraturan yang ada saat ini masih lebih menggambarkan nomenklatur pembangunan yang bersifat nasional. Akibatnya, Dana Otsus hanya terserap untuk program yang selaras dengan nomenklatur program nasional, sedangkan program yang diatur dalam perdasus belum banyak terakomodasi.

Indikator lain yang juga perlu mendapat perhatian dalam melihat keberhasilan otsus di propinsi Papua dan Papua Barat yakni terkait proteksi, keberpihakan, dan pemberdayaan. Untuk proteksi, ada tiga hal fundamental yang perlu diperhatikan yaitu proteksi pada manusia, hutan, dan budaya. Ketika pembangunan hanya mengejar perbaikan indikator ekonomi, maka pembangunan hanya berbicara pemanfaatan terhadap potensi sumber daya baik manusia dan alam, namun sering mengabaikan tiga nilai proteksi yang fundamental bagi keberhasilan Otsus. Akibatnya ada sebagian masyarakat yang terdampak karena kehilangan pekerjaan atau mata pencaharian terutama yang mengandalkan pada alam ketika pembangunan telah merubah alam atau mengharuskan pengorbanan pada keseimbangan ekosistem termasuk manusia yang ada di dalamnya (Suhartono: 2015). Masih relatif rendahnya perhatian terhadap tiga indikator non-ekonomi tersebut dapat dilihat dari fluktuasi dan kecenderungan meningkatnya angka pengangguran, dan belum signifikannya perbaikan indikator kemiskinan dan IPM di Propinsi Papua sejak tahun 2013. Hal ini karena pertumbuhan yang terbentuk didominasi sektor migas dan pertambangan, sedangkan IPM masih rendah. Hal ini menyebabkan angkatan kerja yang terserap belum sepenuhnya mewakili profil demografis masyarakat Papua yang masih bersifat agraris atau mengandalkan alam.

## Penutup

Keberhasilan pembangunan di daerah otonomi perlu diukur dengan menggunakan indikator yang bukan hanya pertumbuhan ekonomi tetapi harus lebih luas terkait aspek manusianya. Indikator yang digunakan dalam makalah ini adalah PDRB, Pengangguran, Kemiskinan dan IPM. Dari sejumlah indikator tersebut tampak bahwa ada peningkatan PDRB dan angka pengangguran yang relatif rendah secara nasional. Namun, posisi kemiskinan dan IPM belum merubah posisi provinsi Papua dibanding provinsi lainnya. Ini menunjukkan aktivitas ekonomi yang tercermin dari pertumbuhan PDRB yang membaik pada periode 2012 sampai dengan 2018 dan tingkat pengangguran yang relatif lebih rendah dari tingkat nasional, belum sepenuhnya melibatkan atau menyerap angkatan kerja pada seluruh lapisan masyarakat Papua.

Tentunya gambaran diatas, menunjukkan kebijakan Dana Otsus yang rata-rata meningkat 9% setiap tahunnya seiring peningkatan APBN, dan mencapai 47% dari total pendapatan daerah belum secara efektif menggerakkan aktivitas ekonomi masyarakat dan perbaikan kualitas sumberdaya manusianya. Oleh karenanya, apabila Dana Otsus akan dilanjutkan, maka pengelolaannya harus dilakukan secara transparan, akuntabel dan lebih terukur agar dapat lebih efektif dalam mendukung pengentasan kemiskinan dan peningkatan IPM. Selain itu, beberapa perbaikan berikut ini perlu diperhatikan. Pertama, kelanjutannya perlu penguatan aturan yang mendukung tiga sasaran proteksi Otsus yaitu manusia, alam dan budaya Kedua, keberlanjutan Dana Otsus perlu diikuti dengan perbaikan proses pengelolaan yang mendukung implementasi kekhususan terutama memaksimalkan kewenangan yang diatur di dalam Perdasus. Ketiga, diperlukan payung hukum lainnya yang mampu mengakomodasi kebutuhan pembangunan serta meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam mengeksekusi kebijakan-kebijakan pembangunan. Oleh karenanya, masa depan dari kebijakan Dana Otsus perlu mempertimbangkan aspek perbaikan pengawasan dan peningkatan kapasitas pemerintah daerah dari sisi legalitas, dan perbaikan kepatuhan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam pengelolaan dan penggunaan dananya.

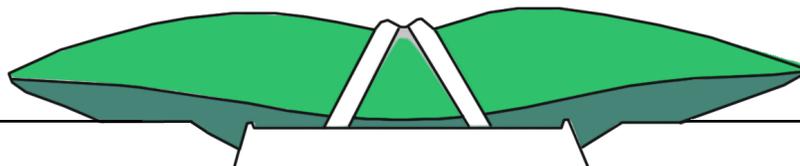
## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. Ir. Carunia Mulya Hamid Firdausy, M.A. atas ulasannya terhadap naskah ini.

## Pustaka Acuan

- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2020). *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II*. Jakarta: BPK RI.
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Statistik Daerah Papua 2020*, Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Statistik Indonesia 2020*, Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema. (1983). "Implementing Decentralization Policies: An Introduction", *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, California: Sage Publications Inc, hal. 14-16.
- Froyen, R.T. (1996). *Macroeconomics theories & policies Fifth Edition*. Upper Saddle River: Prentice Hall International Editions.
- Frumkin, N. (1990). *Guide to economic indicators*. New York: M.E. Sharpe Armonk.
- Jhon, NR Gobay. (September 2014) Fenomena Korupsi dan Budaya Manusia Papua. *Bintang Papua*. 3 hal. 5.
- Kam, S-P., Hossain, M., Bose, M. L., & Villano, LS. (2005). Spatial Patterns of Rural Poverty and Their Relationship With Welfare-Influencing Factors in Bangladesh. *Food Policy*, 30, (56), 551-567
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2002-2019). *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat*. 2002-2019. Jakarta: Kemenkeu
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2002-2020). *Anggaran Pendapatan Belanja Negara*. 2002-2019. Jakarta: Kemenkeu
- Kuncoro, M. (2001). *Metode kuantitatif, teori dan aplikasi untuk bisnis dan ekonomi*, Edisi Ketiga, Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Ratnawati et.al., (2007). *Persepsi Lokal dan Implementasi UU No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh*, LIPI Press,
- Ray, D. (1998). *Development Economics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Suhartono. (2015). *Otonomi Khusus dan Arah Pembangunan Daerah: Kasus Papua dan Aceh*. Dalam Buku Bunga Rampai Arah Kebijakan Pembangunan Daerah: Peran Legislasi, Aspek Tematik, dan Pemerataan. Jakarta: P3DI Setjen DPR RI
- Todaro, M.P. dan Smith, S.C. (2011). *Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: Erlangga.
- Wahyuni, Ribut N.T. dan Damayanti, Arie. (Januari, 2014). Faktor-Faktor yang Menyebabkan Kemiskinan di Provinsi Papua: Analisis Spatial Heterogeneity, *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*. Vol, 14 (2), 128-144.

halaman ini sengaja dikosongkan



# Otonomi Khusus Papua dan Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan

Sali Susiana

Peneliti Utama  
Sosiologi Pembangunan  
sali.susiana@dpr.go.id

## Abstract

*The Law No. 21 of 2001 on Special Autonomy for Papua Province places women as one of the subjects of three important elements apart from customs and religion. The law also stipulates that women get a third of seats in the Papuan People's Assembly, which is the cultural representation of indigenous Papuans. Obligations of the Papua Provincial Government is to foster, protect the rights, and empower women with dignity and make every effort to be equal with men. Papua still faces the highest levels of violence against women. This paper analyze the violence against women in Papua and how to solve it. The violence to Papuan women occurs in booth of private sphere (household) and public sphere by physical, psychological, economic, and sexual violence. Although there is a local government regulations to protect women, but the implementation did not optimal yet. It is need various efforts to eradicate violence against women, including optimalisation the role of P2TP2A as an institution that has functions of protection, assistance and advocacy for women victims of violence, socialization to the community, as well as monitoring and evaluation.*

## Keywords

Women,  
Special Autonomy for Papua,  
Violence Against Women

## Daftar Isi

Pendahuluan .....	166
Kerangka Konseptual.....	166
Konsep Kekerasan terhadap Perempuan .....	167
Kekerasan terhadap Perempuan di Papua.....	168
Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan .....	170
Penutup .....	171
Ucapan Terima Kasih.....	171
Pustaka Acuan .....	172

## Kata Kunci

Perempuan,  
Otonomi Khusus Papua,  
Kekerasan terhadap Perempuan

## Abstrak

UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menempatkan perempuan sebagai salah satu subjek dari tiga unsur yang penting selain adat dan agama. Undang-undang tersebut juga mengatur bahwa perempuan memperoleh sepertiga kursi dalam Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua. Kewajiban Pemerintah Provinsi Papua adalah membina, melindungi hak-hak, dan memberdayakan perempuan secara bermartabat dan melakukan semua upaya untuk memposisikannya sebagai mitra sejajar kaum laki-laki. Hingga saat ini Papua masih menghadapi masalah tingkat kekerasan terhadap perempuan yang tinggi. Tulisan ini mengkaji kekerasan terhadap perempuan di Papua dan upaya mengatasinya. Kekerasan perempuan Papua terjadi baik di ranah privat (rumah tangga) maupun ranah publik dalam bentuk kekerasan fisik, psikis, ekonomi, dan kekerasan seksual. Meskipun telah ada peraturan daerah tentang perlindungan perempuan dari tindak kekerasan, namun implementasinya belum optimal. Perlu berbagai upaya untuk menghapuskan kekerasan terhadap perempuan, antara lain optimalisasi peran P2TP2A sebagai lembaga yang memiliki fungsi perlindungan, pendampingan, dan advokasi terhadap perempuan korban kekerasan, sosialisasi kepada masyarakat, dan *monitoring* serta evaluasi.

## Pendahuluan

Menurut Widjojo (2012), Papua memiliki lebih dari 315 suku atau kelompok etnis dengan bahasa dan budaya yang berbeda. Secara administratif, provinsi ini terdiri dari 12 kabupaten dan 2 kota. Sedangkan secara geografis, dengan luas sekitar 421.981 km<sup>2</sup>, Papua memiliki topografi yang bervariasi, mulai dari dataran rendah yang berawa sampai dengan pegunungan yang puncaknya diselimuti salju.

Pemerintah memberikan otonomi khusus kepada Provinsi Papua berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Perppu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua). Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap hak asasi manusia, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan, dan kemajuan masyarakat Papua dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.

UU Otsus Papua menempatkan perempuan sebagai salah satu subjek dari tiga unsur yang penting dalam lembaga yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang disebut sebagai Majelis Rakyat Papua (MRP). MRP adalah representasi kultural orang asli Papua yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pematapan kerukunan hidup beragama (Pasal 1 huruf g). Pembentukan MRP dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua [Pasal 5 ayat (2)]. MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total MRP [Pasal 19 ayat (1)] dan pemilihan anggota MRP dilakukan oleh anggota masyarakat adat, masyarakat agama, dan masyarakat perempuan [Pasal 24 ayat (1)].

Dalam Pasal 20 Ayat (1) huruf e dinyatakan, bahwa MRP memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, dan memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya [Pasal 23 ayat (1) huruf e]. Sedangkan Pasal 47 menyatakan, untuk menegakkan Hak Asasi Manusia kaum perempuan, Pemerintah Provinsi berkewajiban

membina, melindungi hak-hak, dan memberdayakan perempuan secara bermartabat dan melakukan semua upaya untuk memposisikannya sebagai mitra sejajar kaum laki-laki.

Hingga saat ini angka kekerasan terhadap perempuan di Papua masih tinggi. Menurut Komnas Perempuan (2002: 69), kekerasan terhadap perempuan di Papua antara lain terjadi akibat konflik Nduga serta kerusuhan dan kriminalisasi akibat penghinaan rasial terhadap orang Papua. Pada konflik Nduga, Juli 2019, 8 perempuan pengungsi meninggal dan 2 bayi perempuan meninggal saat lahir. Pada Agustus-September 2019, terjadi serangkaian kerusuhan di Manokwari, Papua Barat, Sorong, Fakfak, Timika, Deiyai, dan Jayapura. Pada September 2020, kerusuhan kembali terjadi di Jayapura dan Wamena yang mengakibatkan korban meninggal, luka-luka, dan eksodus pengungsi.

Berdasarkan data Lembaga Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (LIPTTEK), tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak di Provinsi Papua mengalami peningkatan yang signifikan, dari 98 kasus pada tahun 2017 menjadi menjadi 550 kasus pada tahun 2018, 331 kasus dilakukan oleh laki-laki dan 219 kasus oleh perempuan (Kuwado, <https://nasional.kompas.com>, 14 Desember 2018). Jika melihat karakter kekerasan terhadap perempuan yang merupakan fenomena gunung es, maka hasil penelitian LIPTTEK tersebut belum tentu menggambarkan angka sebenarnya. Menurut Bupati Jayapura, kasus kekerasan terhadap perempuan di wilayahnya yang paling tinggi adalah kekerasan terhadap perempuan asli Papua (elshinta.com, 27 November 2020).

Mengapa masih terjadi kekerasan terhadap perempuan di Papua? Upaya apa saja yang harus dilakukan seluruh pemangku kepentingan? Tulisan ini mengkaji tentang kekerasan terhadap perempuan di Papua dan upaya untuk mengatasinya.

## Kerangka Konseptual

Alinea ke-4 Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, salah satu tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Oleh karena itu, perempuan sebagai bagian dari bangsa Indonesia, berhak untuk mendapat perlindungan, dan negara wajib memenuhi hak tersebut.

Dalam tataran internasional, terdapat berbagai instrumen yang terkait pencegahan kekerasan terhadap perempuan antara lain: (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*); (2) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*); dan (3) Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/ CEDAW*). Dari semua dokumen tersebut tidak ada satu pun klausul yang membenarkan terjadinya kekerasan terhadap perempuan dalam bentuk apapun dan di ranah manapun.

## Konsep Kekerasan terhadap Perempuan

Menurut Fakih (2000), kekerasan adalah serangan terhadap fisik dan psikis serta integritas mental seseorang. Secara etimologis, definisi kekerasan dapat dibagi 2: (1) Secara sempit kekerasan adalah perbuatan yang berupa pemukulan, penganiayaan yang menyebabkan matinya atau cederanya seseorang (kekerasan fisik); (2) Kekerasan juga dilihat dari pengaruhnya pada korban (berkurangnya kemampuan mental atau otak) (Siti Zakiyah, 21 Oktober 2020).

Secara umum ada 2 kategori kekerasan terhadap perempuan: (1) Kekerasan fisik, yaitu semua bentuk kekerasan yang menimbulkan penderitaan fisik seperti penganiayaan, pemukulan, hingga pembunuhan; (2) Kekerasan non-fisik, yang mencakup: (a) Kekerasan psikis; (b) Kekerasan seksual; dan (c) Kekerasan ekonomi. Kekerasan psikis mengakibatkan hilangnya rasa percaya diri atau kemampuan untuk bertindak, rasa tidak berdaya, dan/atau penderitaan psikis. Kekerasan seksual (*sexual abuse*) secara khusus ditujukan pada organ atau alat reproduksi perempuan, mulai dari pelecehan seksual seperti rabaan yang tidak berkenan hingga pemaksaan hubungan seksual atau perkosaan. Sedangkan kekerasan ekonomi membatasi perempuan untuk bekerja di dalam dan/ atau di luar rumah, tidak memberi nafkah, maupun mengeksploitasi/memperdagangkan perempuan.

Berdasarkan Survei Pengalaman Hidup Perempuan Nasional (SPHPN) Tahun 2016, kekerasan terhadap perempuan dibedakan: (1) Kekerasan fisik oleh pasangan dan selain pasangan; (2) Kekerasan seksual oleh pasangan dan selain pasangan; (3) Kekerasan ekonomi oleh pasangan;

(4) Kekerasan emosional (psikis) oleh pasangan; dan (5) Kekerasan pembatasan aktivitas oleh pasangan (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak, 2017: 30).

Berdasarkan Pasal 1 Deklarasi PBB tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (*Declaration on the Elimination of Violence against Women*) tahun 1993, kekerasan adalah setiap tindakan kekerasan berbasis gender (*gender based violence*) yang berakibat atau berpotensi mengakibatkan kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di depan umum (dalam masyarakat) atau dalam kehidupan pribadi. Kekerasan berbasis gender lebih banyak terjadi pada perempuan dan anak-anak. Sifat dasar dan tingkat tipe-tipe spesifik kekerasan berbasis gender bervariasi menurut kebudayaan, negara, dan wilayah: (1) Kekerasan seksual, termasuk eksploitasi seksual/penganiayaan seksual dan pelacuran karena terpaksa; (2) Kekerasan dalam rumah tangga; (3) Perdagangan orang/*trafficking*; (4) Pernikahan paksa/pernikahan usia muda/pernikahan anak.

Menurut Pasal 2 Deklarasi PBB tersebut, kekerasan terhadap perempuan mencakup: (1) Tindak kekerasan secara fisik, seksual, dan psikologis yang terjadi di dalam keluarga dan di masyarakat, termasuk pemukulan, penyalahgunaan seksual atas perempuan kanak-kanak, kekerasan yang berhubungan dengan mas kawin, perkosaan dalam perkawinan (*marital rape*), pengrusakan alat kelamin perempuan (termasuk di dalamnya sunat perempuan atau *female genital mutilation/cutting*), dan praktek-praktek kekejaman tradisional lain terhadap perempuan; (2) Kekerasan di luar hubungan suami istri dan kekerasan yang berhubungan dengan eksploitasi perempuan, perkosaan, penyalahgunaan seksual, pelecehan dan ancaman seksual di tempat kerja, dalam lembaga-lembaga pendidikan dan sebagainya, perdagangan perempuan dan pelacuran paksa; (3) Kekerasan yang dilakukan atau dibenarkan oleh negara, di mana pun terjadinya. Dengan demikian, kekerasan terhadap perempuan dapat dibagi menjadi kekerasan fisik, psikis, ekonomi, dan seksual. Sedangkan berdasarkan lokusnya, kekerasan terhadap perempuan dapat terjadi dalam ruang privat (rumah tangga) maupun dalam ruang publik, termasuk kekerasan yang terjadi akibat konflik yang berkepanjangan.

Kemajuan teknologi juga membawa persoalan baru, di mana semakin banyak kasus kekerasan seksual yang terjadi di dunia maya. Menurut *Violence against Women Learning Network*, terdapat beberapa jenis kekerasan di dunia maya, yaitu: (1) *Hacking*; (2) *Impersonation*; (3) *Surveillance/Tracking*; (4) *Harassment/Spamming*; (5) *Recruitment*; (6) *Malicious Distribution*; (7) *Revenge porn*; dan (8) *Sexting*. (unesco.org, 15 November 2020).

### Kekerasan terhadap Perempuan di Papua

Kasus kekerasan terhadap perempuan di Papua tidak dapat dilepaskan dari kasus di Indonesia. Berdasarkan Survei Pengalaman Hidup Perempuan Nasional (SPHPN) tahun 2016 oleh BPS, 1 dari 3 perempuan berusia 15-64 tahun pernah mengalami kekerasan fisik dan/atau seksual oleh pasangan dan selain pasangan seperti terlihat pada infografis berikut (BPS, 30 Maret 2017).

Berdasarkan Catatan Tahunan Komnas Perempuan, selama tahun 2019 angka kekerasan terhadap perempuan di Provinsi Papua tercatat sebanyak 102 kasus seperti terlihat pada diagram berikut:

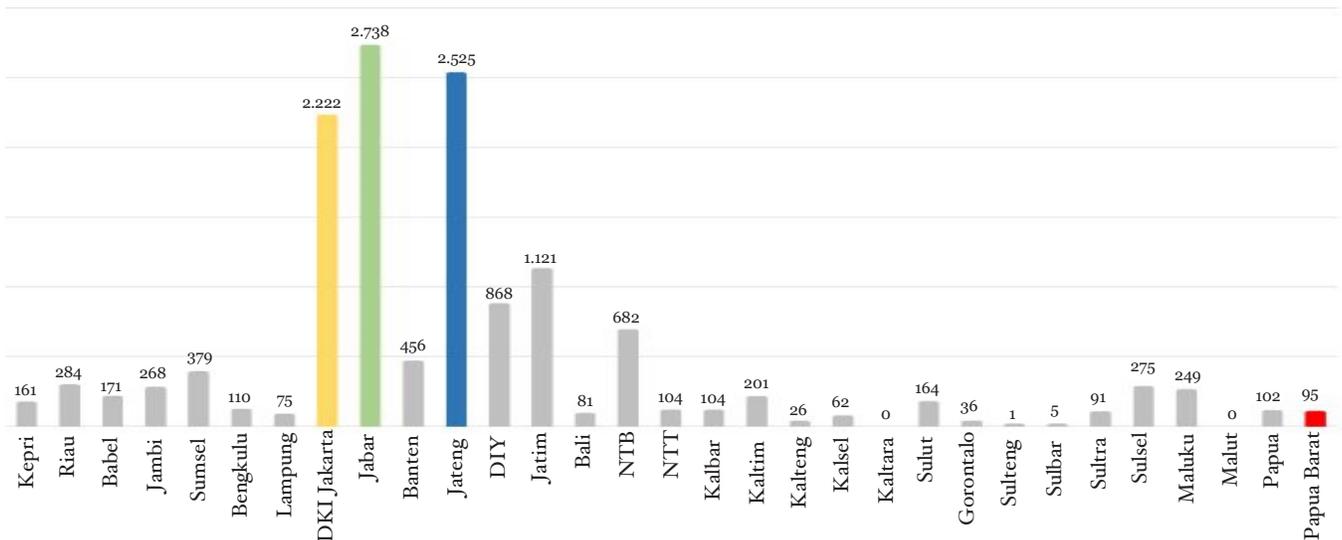


Sumber: Badan Pusat Statistik, 2017.

**Gambar 1. Hasil Survei Pengalaman Hidup Perempuan Nasional Tahun 2016**

Apabila dibandingkan dengan provinsi lain, angka ini memang relatif kecil. Dari seluruh provinsi di Indonesia, Jawa Barat menempati posisi tertinggi dengan 2.738 kasus, diikuti Jawa Tengah (2.525 kasus), dan DKI Jakarta (2.222 kasus). Namun ada catatan Komnas Perempuan

**Data KTP Lembaga Layanan Menurut Propinsi (n=14.719) CATAHU 2020**



Sumber: Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2019.

**Diagram 1. Kasus Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2019**

mengenai angka kekerasan terhadap perempuan di Papua. Pada tahun 2018, dari Papua tidak ada pengembalian formulir maupun dokumentasi laporan, sementara pada tahun 2019 ada 4 lembaga yang mengirimkan kembali formulir pendaftaran Komnas Perempuan, yaitu Pengadilan Negeri dan Polres, namun tidak ada satupun lembaga penyedia layanan yang mengirimkan kembali formulir pendaftaran ke Komnas Perempuan. Lembaga Penyedia Layanan adalah jejaring 112 organisasi di 32 provinsi di Indonesia yang menyediakan layanan penanganan kasus, perujuk, bantuan hukum, dan *crisis centre* bagi perempuan korban kekerasan ([mampu.or.id](http://mampu.or.id), 20 Oktober 2020). Dengan demikian, kasus kekerasan terhadap perempuan di Papua dapat dipastikan lebih dari 102 kasus, jika melihat pengalaman selama ini bahwa kasus kekerasan terhadap perempuan adalah sebuah fenomena gunung es.

Berdasarkan dokumentasi Komnas Perempuan (bekerja sama dengan Pokja Perempuan Majelis Rakyat Papua dan *International Center for Transitional Justice* (ICTJ) Indonesia serta didukung oleh HIVOS dan *Swiss Embassy*) tahun 2010, pendekatan keamanan teritorial di Papua yang diberlakukan hingga kini cenderung berdampak negatif terhadap penduduk sipil, termasuk perempuan dan anak. Sejumlah perempuan Papua telah mengalami berbagai bentuk kekerasan berbasis gender selama empat dekade terakhir. Kekerasan ini tidak terlepas dari sejarah panjang konflik di Papua yang berlangsung sejak tahun 1963 hingga saat ini (Komnas Perempuan; Pokja Perempuan Majelis Rakyat Papua; *International Center For Transitional Justice* (ICTJ) Indonesia; HIVOS; dan *Swiss Embassy*, 2009-2010).

Kasus kekerasan paling banyak menimpa perempuan asli Papua. Mansoben dalam Widjojo (2012) membagi perempuan Papua menjadi 3 kategori besar: (1) Kelompok etnis pantai; (2) dataran rendah/sungai; dan (3) pegunungan. Widjojo kemudian menyederhanakan menjadi 2 kelompok, yaitu: (1) perempuan pantai dan dataran rendah; (2) perempuan pegunungan. Baik pada perempuan pantai dan dataran rendah/sungai maupun pada perempuan pegunungan, adat masih sangat kuat membelenggu, sebagaimana dinyatakan Petrus Tekege dalam Widjojo (2012) bahwa kaum perempuan sepenuhnya dikuasai oleh laki-laki dan dipandang sebagai "benda" milik laki-laki.

Selain dibelenggu adat, beban kerja perempuan juga sangat berat. Perempuan di pantai/dataran rendah, selain harus melaksanakan fungsi reproduksi

(melahirkan dan menyusui anak) juga harus menokok sagu dan mencari ikan. Beban kerja perempuan (ibu-ibu dan anak-anak), lebih berat daripada laki-laki. Setelah bekerja di kebun, mereka masih harus memikul semua hasil kebun dan kayu bakar untuk memasak. Mereka yang memiliki bayi harus membawanya ke kebun, menggendong bayi di pundaknya bersama dengan hasil kebun dan alat-alat berkebun, padahal jarak antara kebun dengan kampung tempat mereka tinggal sangat jauh. Anak-anak perempuan sejak kecil juga sudah dibiasakan untuk memikul beban. Sementara laki-laki hanya mengawasi kebun ketika istrinya bekerja di kebun dan berjalan di belakang istrinya tanpa membawa beban yang berat.

Beban perempuan Papua di pegunungan tidak jauh beda. Energi laki-laki difokuskan pada perang suku. Setiap saat laki-laki harus siap menghadapi serangan musuh sehingga pekerjaan sehari-hari yang membutuhkan waktu lama seperti mengurus anak, kebun, dan ternak babi sepenuhnya diambil alih perempuan.

Menurut Widjojo (2012), ada 2 kategori kekerasan perempuan di Papua: (1) Kekerasan di luar rumah atau ranah publik yang terkait dengan konflik politik, negara, dan pelanggaran HAM; (2) Kekerasan di dalam rumah atau ranah privat yang bersumber dari adat dan konstruksi tradisional tentang gender yang menghalangi perempuan untuk maju dan berkembang.

Terkait otonomi khusus Papua, sebagian perempuan menyatakan bahwa dana Otsus yang besar membuat banyak pejabat Papua menyalahgunakan untuk memiliki istri baru atau "simpanan" di luar Papua sehingga menelantarkan istri dan anak-anaknya. Hal ini merupakan bentuk kekerasan psikis sekaligus kekerasan ekonomi, meskipun hingga saat ini belum ada kasus yang dilaporkan. Dana Otsus yang besar juga disalahgunakan untuk berpesta minuman beralkohol secara berlebihan sehingga pada akhirnya menimbulkan kekerasan dalam rumah tangga.

Berdasarkan penelitian LIPTAK (2018) terhadap 480 responden yang tersebar di Kabupaten Nabire, Asmat, Jayawijaya, dan Kota Jayapura, kekerasan biasanya dipicu oleh suami yang kecanduan minum minuman keras (miras). Pada 4 kabupaten, miras beredar secara bebas, tidak ada kontrol yang ketat. Pada sebagian besar kasus, miras menjadi sumber utama kekerasan (Kuwado, 2019).

Kekerasan perempuan Papua terjadi di ranah privat (rumah tangga) maupun ranah publik, termasuk kekerasan akibat konflik berkepanjangan. Bentuknya juga bervariasi, mulai dari kekerasan fisik, psikis,

ekonomi, hingga kekerasan seksual. Sayangnya, sebagian besar kasus tidak dapat diselesaikan tuntas, baik secara hukum maupun secara adat. Sebagian besar kasus diselesaikan secara kekeluargaan, namun setelah itu biasanya suami mengulangi aksi kekerasannya.

Kekhasan dari kekerasan dalam relasi personal, termasuk dalam ranah rumah tangga, adalah adanya keteraturan pola yang membentuk sebuah siklus. Pasangan yang berada dalam pola relasi yang penuh kekerasan akan terjebak dalam sebuah siklus kekerasan yang meliputi fase bulan madu, konflik, kekerasan, pengejaran kembali, dan kembali ke fase bulan madu (Rifka Annisa *Women Crisis Center*, 2020). Pada fase bulan madu, kekerasan tidak terjadi. Fase ini menggambarkan suatu situasi yang tenang tanpa gejala yang berarti. Fase berikutnya konflik, terjadi sebuah ketegangan karena sebab tertentu yang bisa saja dipicu oleh hal kecil. Penyelesaian konflik pada fase ini diatasi dengan kekerasan. Setelah itu, pelaku akan meminta maaf dan melakukan pengejaran kembali.

## Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan

Pelindungan perempuan dari tindak kekerasan diatur dalam beberapa regulasi seperti UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*), UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga. Di Papua, ada Peraturan Daerah Khusus No. 1 Tahun 2011 tentang Pemulihan Hak Perempuan Orang Asli Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia serta Peraturan Provinsi Papua No. 1 Tahun 2013 tentang Perlindungan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga. Khusus untuk Kabupaten Jayapura, ada Peraturan Bupati Jayapura No. 35 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Daerah Bebas Kekerasan di Kabupaten Jayapura. Melihat masih banyaknya kasus kekerasan terhadap perempuan di Papua, implementasi berbagai peraturan perundang-undangan tersebut perlu dipertanyakan.

Pemerintah Provinsi Papua berkewajiban melaksanakan amanat Pasal 47 UU Otsus Papua, yaitu membina, melindungi hak-hak, dan memberdayakan perempuan secara bermartabat dan melakukan semua upaya untuk memposisikannya sebagai mitra sejajar kaum laki-laki dalam rangka menegakkan hak asasi manusia kaum

perempuan. Upaya menghapuskan kekerasan terhadap perempuan juga menjadi tanggung jawab MRP sebagai representasi penduduk asli Papua sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) huruf e UU Otsus Papua. Oleh karena itu upaya MRP menyelenggarakan Rapat Dengar Pendapat Majelis Rakyat Papua dan Papua Barat tentang Penilaian Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat pada awal September 2020 patut diapresiasi. Dalam forum tersebut, Komnas Perempuan menyampaikan masukan yang perlu menjadi catatan dan ditindaklanjuti oleh MRP (Komnas Perempuan, 2020).

Untuk menghapuskan kekerasan terhadap perempuan, semua pemangku kepentingan harus berperan aktif, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun masyarakat. Menurut Wijaksana dan Amiruddin (2005), melalui kewenangan yang dimiliki, pemerintah daerah dapat melakukan berbagai upaya berikut: (1) Membuat kebijakan daerah yang mendorong upaya penghapusan dan penanggulangan kekerasan terhadap perempuan; (2) Menghindari kebijakan yang dapat membuka peluang munculnya kekerasan terhadap perempuan dan atau kebijakan yang menghambat upaya-upaya penghapusan dan penanggulangan kekerasan terhadap perempuan; (3) Melakukan advokasi kebijakan di tingkat daerah untuk menghapuskan kekerasan terhadap perempuan. Selain itu, ada upaya lain yang dapat dilakukan dari aspek penegakan hukum dan aspek koordinasi, yaitu: (1) Mengupayakan penghapusan kekerasan terhadap perempuan secara sistemik dan terpadu dengan lembaga penegak hukum; (2) Memperkuat koordinasi dan sinergi dengan berbagai pemangku kepentingan. Terkait hal ini, Komnas Perempuan telah mengembangkan konsep Sistem Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP) yang sudah diuji coba di 5 provinsi.

Pemerintah Provinsi Papua dan Pemerintah Kabupaten Jayapura telah menyusun kebijakan daerah yang mendorong upaya penghapusan dan penanggulangan kekerasan terhadap perempuan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati. Peraturan tersebut perlu diikuti dengan langkah-langkah strategis selanjutnya, yaitu penguatan sumber daya manusia, penyediaan sarana dan prasarana, serta koordinasi dan kerja sama seluruh *stakeholder* terkait, termasuk melibatkan tokoh agama dan tokoh adat setempat. Dalam adat Papua, terdapat istilah “satu batu tiga tungku”, yaitu sinergi antara adat, agama, dan pemerintah.

Salah satu instrumen pendukung yang penting dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Papua adalah adanya lembaga khusus yang menangani korban kekerasan, yang memiliki fungsi perlindungan, pendampingan, dan advokasi. Lembaga semacam ini dapat berada di bawah organisasi perangkat daerah (OPD) terkait atau lembaga swasta. Selain berfungsi sebagai tempat korban kekerasan mencari perlindungan, lembaga ini juga melakukan pendampingan psikologis terhadap korban dan melakukan pendampingan hukum ketika korban melaporkan kasusnya kepada pihak kepolisian hingga proses di pengadilan. Lembaga ini perlu dilengkapi dengan semacam Rumah Aman atau *Crisis Center* sehingga dapat menjadi tempat berlindung bagi korban.

Salah satu lembaga yang menjalankan fungsi tersebut selama ini adalah Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan No. 5 Tahun 2010 tentang Pedoman Pembentukan dan Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu (Komnas Perempuan & Forum Pengada Layanan, 2017: 1). P2TP2A adalah pusat pelayanan terintegrasi untuk pemberdayaan perempuan di berbagai bidang, serta perlindungan perempuan dan anak dari berbagai jenis diskriminasi dan tindak kekerasan, termasuk perdagangan orang (kemenpppa.go.id, 2020). Di Papua telah ada P2TP2A, namun tidak ada data kapan terbentuknya lembaga ini (kemenpppa.go.id, 2020).

Sosialisasi perlu dilakukan baik kepada laki-laki maupun perempuan. Beberapa konsep seperti kesetaraan gender, penghargaan kepada perempuan, dan berbagai bentuk tindak kekerasan terhadap perempuan yang melanggar undang-undang karena merupakan tindak pidana, termasuk tindak kekerasan dalam rumah tangga, perlu disampaikan secara sederhana, sesuai kondisi sosial ekonomi mereka. Dalam hal ini OPD yang menangani komunikasi dan informasi dapat dilibatkan.

Monitoring dan evaluasi juga perlu dilakukan. Hasil monitoring akan menjadi dasar pertimbangan pengambilan keputusan sedangkan evaluasi diperlukan untuk menilai dan memutuskan apakah sebuah kebijakan, program, atau kegiatan masih diperlukan atau tidak. Dengan semua tersebut, diharapkan penghapusan kekerasan terhadap perempuan di bumi Papua dapat dilaksanakan secara optimal. Untuk itu diperlukan peran serta seluruh komponen masyarakat, termasuk tokoh adat dan tokoh agama untuk mendukung setiap upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

## Penutup

Kekerasan yang dialami oleh perempuan Papua, baik di wilayah pantai dan dataran rendah maupun pegunungan/dataran tinggi terjadi di ranah privat (rumah tangga) dan ranah publik dalam berbagai bentuk, baik kekerasan fisik, psikis, ekonomi, maupun seksual. Meskipun secara yuridis terdapat berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur penghapusan kekerasan terhadap perempuan, namun upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Papua belum optimal. Diperlukan penguatan sumber daya manusia, penyediaan sarana dan prasarana, serta koordinasi dan kerja sama seluruh *stakeholder* terkait, termasuk tokoh agama dan tokoh adat setempat. Selain itu, perlu dioptimalkan lembaga yang memiliki fungsi perlindungan, pendampingan, dan advokasi terhadap perempuan korban kekerasan, sosialisasi kepada masyarakat, serta monitoring dan evaluasi.

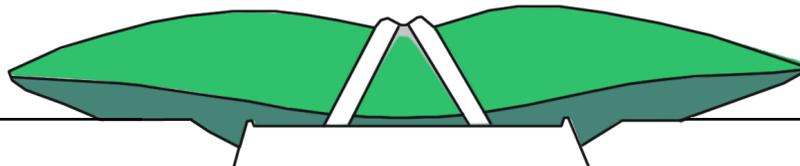
Rekomendasi yang dikemukakan adalah: (1) Memperkuat kebijakan penghapusan kekerasan terhadap perempuan secara komprehensif, sistemik, dan holistik, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota; (2) Mengoptimalkan fungsi P2TP2A; (3) Bekerja sama dengan tokoh agama dan tokoh masyarakat untuk melakukan sosialisasi pentingnya penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Dr. Hj. Maria Ulfah Anshor, M.Si., yang telah berkenan melakukan *review* serta memberikan berbagai masukan yang berarti bagi artikel ini.

## Pustaka Acuan

- Badan Pusat Statistik. (2017). Berita Resmi Statistik: Prevalensi Kekerasan Seksual terhadap Perempuan di Indonesia Hasil SPHPN 2016, 30 Maret 2017. Diakses dari [https://bps.go.id/website/brs\\_ind/brsInd-20170330124626.pdf](https://bps.go.id/website/brs_ind/brsInd-20170330124626.pdf), pada 20 Oktober 2020.
- Fakih, Mansour. (2000). *Kekerasan dalam Perspektif Pesantren*. Jakarta: Grasindo.
- <https://elshinta.com/news>. (2019, November 27). Angka Kasus Kekerasan Perempuan dan Anak di Kabupaten Jayapura Masih Tinggi. Diakses dari <https://elshinta.com/news/193767/2019/11/27/angka-kasus-kekerasan-perempuan-dan-anak-di-kabupaten-jayapura-masih-tinggi>, pada 20 Oktober 2020.
- <https://en.unesco.org/sites/default/files/genderreport2015final>. (2015). Cyber Violence against Women and Girls: a World-Wide Wake-Up Call, a Report by the Un Broadband Commission for Digital Development Working Group on Broadband and Gender. Diakses dari <https://en.unesco.org/sites/default/files/genderreport2015final.pdf>, pada 15 November 2020.
- <https://www.mampu.or.id/mitra-kami/fpl-forum-pengada>. Lembaga Pengada Layanan. Diakses dari <https://www.mampu.or.id/mitra-kami/fpl-forum-pengada-layanan>, pada 20 Oktober 2020.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak. (2017). *Statistik Gender Tematik - Mengakhiri Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak di Indonesia*.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak. Glosary Perlindungan Perempuan. Diakses dari <https://www.kemennppa.go.id/index.php/page/glosary/21/P>, pada 18 November 2020.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak. Data Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak. Diakses dari <https://www.kemennppa.go.id/index.php/page/view/58>, pada 18 November 2020.
- Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. (2020). “Kekerasan Meningkatkan: Kebijakan Penghapusan Kekerasan Seksual untuk Membangun Ruang Aman bagi Perempuan dan Anak Perempuan”, *Catatan Tahunan tentang Kekerasan terhadap Perempuan*. Jakarta, 6 Maret.
- Komnas Perempuan dan Forum Pengada Layanan (FPL). (2017). *Keterpaduan Layanan yang Memberdayakan: Hasil Asesmen P2TP2A di 16 Provinsi*.
- Kuwado, Fabian Januarius. (2018, Desember 14). Menurut Riset, Ini Pemicu Kekerasan terhadap Perempuan di Papua. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/14/20133131/menurut-riset-ini-pemicu-kekerasan-terhadap-perempuan-di-papua>, pada 27 Oktober 2020.
- Masukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) pada Rapat Dengar Pendapat Majelis Rakyat Papua dan Papua Barat tentang Penilaian Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat, Jakarta, 2 September 2020.
- Rifka Anissa *Women Crisis Center*. (2020, Februari 15). Kekerasan dalam Relasi Personal. Diakses dari <https://opini.harianjogja.com/read/2020/02/15/543/1031817/rifka-annisa-kekerasan-dalam-relasi-personal>, pada 18 November 2020.
- “Stop Sudah! Kesaksian Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM 1963-2009”, Hasil Pendokumentasian Bersama Kelompok Kerja Pendokumentasian Kekerasan & Pelanggaran HAM Perempuan Papua, Kegiatan Pendokumentasian dan Produksi Laporan dalam kerja sama Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Pokja Perempuan Majelis Rakyat Papua dan International Center For Transitional Justice (ICTJ) Indonesia serta didukung oleh HIVOS dan Swiss Embassy, 2009-2010.
- Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.
- Widjojo, Muridan S. (2012). “Perempuan Papua dan Peluang Politik di Era Otsus Papua”, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38, No. 2, Desember.
- Wijaksana, MB. dan Jaorana Amiruddin. (2005). “Mendorong Inisiatif Lokal Menghapuskan Kekerasan terhadap Perempuan di Era Otonomi Daerah”, *Publikasi Komnas Perempuan*. Jakarta: SMK Grafika Desa Putera.
- Zakiah, Siti. Kekerasan Berbasis Gender dan Teks-Teks Relasi Gender dalam Islam. Diakses dari <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=251357&val=6754&title>, pada 21 Oktober 2020.



## Papua dan Diplomasi Indonesia di Pasifik Selatan

Simela Victor Muhamad

Peneliti Utama  
Masalah-masalah Internasional  
dan Domestik  
simela.muhamad@dpr.go.id

### Abstract

*A developed and prosperous Papua, which is being pursued through the Special Autonomy policy, is a valuable modality for Indonesian diplomacy in the South Pacific where Indonesia often faces with hostile situations from countries in the region. As part of a larger Pacific region, Indonesia has an interest in establishing constructive relations with South Pacific countries, with their various own potentials, have strategic value for Indonesia. This paper discusses what the Indonesian parliament (DPRRI) should do in the so-called 'parliamentary diplomacy' in the region, particularly South Pacific. Adopting a constructivist approach, through library studies, the author argued that such constructive diplomacy conducted by the country with South Pacific countries should be based on national interests, and be targeted to meet mutual benefits, including the common need to create regional stability. In fact, the author found that for the sake of its success, Indonesia's parliamentary diplomacy in the region could not only be implemented with holding discussions and meetings, but also with realistic development programs and cooperations. It further argued that Indonesia's diplomatic objectives in the Pacific, moreover Pacific islands, can be more actively raised in various forums of cooperations with the active involvements of Members of Parliaments from different countries and backgrounds.*

### Keywords

Papua,  
South Pacific,  
Pacific Islands Forum,  
Constructivism,  
Parliamentary Diplomacy

### Daftar Isi

Pendahuluan.....	174
Diplomasi Konstruktif .....	174
Arti Penting Kawasan Pasifik .....	175
Kerja Sama dengan Negara- negara Pasifik Selatan .....	176
Konsekuensi Peningkatan Diplomasi di Pasifik Selatan.....	178
Aktif di Forum Regional.....	179
Penutup .....	179
Ucapan Terima Kasih.....	180
Pustaka Acuan .....	180

### Kata Kunci

Papua,  
Pasifik Selatan,  
Pacific Islands Forum,  
Konstruktivisme,  
Diplomasi Parlemen

### Abstrak

Papua yang maju dan sejahtera, yang diupayakan melalui kebijakan Otonomi Khusus, merupakan modalitas berharga bagi diplomasi Indonesia di Pasifik Selatan, saat Indonesia sering dihadapkan pada situasi yang tidak bersahabat dari sejumlah negara. Sebagai bagian dari Pasifik, Indonesia berkepentingan menjalin hubungan konstruktif dengan negara-negara Pasifik Selatan, yang dengan berbagai potensi yang dimilikinya, mereka memiliki nilai strategis bagi Indonesia. Tulisan ini membahas diplomasi yang perlu dilakukan Indonesia di Pasifik Selatan. Dengan menggunakan pendekatan konstruktivisme, dan melalui studi kepustakaan, penulis menemukan bahwa diplomasi konstruktif yang dilakukan Indonesia di Pasifik Selatan tetap didasarkan pada kepentingan nasional, dan kerja sama yang saling menguntungkan, termasuk untuk membangun stabilitas kawasan. Penulis juga berpendapat, diplomasi Indonesia di Pasifik Selatan tidak cukup dilakukan melalui berbagai dialog dan pertemuan, tetapi perlu diikuti dengan hal konkret berupa program dan kerja sama pembangunan yang saling menguntungkan. Penulis menyimpulkan bahwa diplomasi parlemen Indonesia di Pasifik harus dilakukan secara lebih aktif di berbagai forum regional, demi menyuarkan kepentingan nasional di kawasan, dengan dukungan besar DPR RI, melalui upaya diplomasi parlemen.

## Pendahuluan

Keberadaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, yang telah diubah dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2008, yang akan berakhir pada akhir 2021 dan diperbarui kembali keberadaannya, menunjukkan bahwa Papua memiliki arti strategis bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Arti strategis tersebut adalah dengan membangun dan memajukan Papua (Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat), antara lain melalui pembangunan infrastruktur dan sumber daya manusia, maka hal itu menjadi nilai tambah tidak saja bagi Papua itu sendiri tetapi juga bagi Indonesia. Salah satu nilai tambah itu adalah, keberadaan Papua yang maju dan sejahtera merupakan modalitas berharga bagi aktivitas diplomasi Indonesia, khususnya di kawasan Pasifik Selatan dimana Indonesia kerap dihadapkan pada situasi yang tidak bersahabat dari sejumlah negara di kawasan ini ketika menyangkut soal Papua.

Situasi yang tidak bersahabat itu terlihat, antara lain, dalam Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bulan September 2020, ketika Perdana Menteri Vanuatu Bob Loughman, dalam pidatonya di sesi *General Debate*, mengungkit masalah hak asasi manusia (HAM) di Papua. Meskipun kemudian, melalui hak jawab (*right of reply*), pernyataan Perdana Menteri Vanuatu tersebut dibantah oleh diplomat Indonesia di PBB, karena Vanuatu dianggap bukan perwakilan masyarakat Papua (Jakarta Post, 29 September 2020). Bukan kali ini saja Vanuatu mengungkit soal Papua di forum PBB. Tahun sebelumnya, 2019, perwakilan Vanuatu di PBB juga melakukan hal serupa. Vanuatu, dan sejumlah negara Pasifik Selatan, memang kerap mengkritik Indonesia soal Papua, bahkan sebagian dari mereka memberi ruang bagi kehadiran kelompok separatis Papua.

Sementara itu, Indonesia, yang juga menjadi bagian dari Pasifik, berkepentingan membangun dan mengembangkan hubungan kerja sama dengan negara-negara Pasifik. Tantowi Yahya, Duta Besar Indonesia untuk Selandia Baru merangkap Samoa dan Kerajaan Tonga, pernah menyatakan bahwa Indonesia dengan negara-negara Pasifik itu sesungguhnya tidak terpisahkan, baik secara geografis maupun demografis. Bukti bahwa Indonesia tidak bisa dipisahkan dari sisi geografis, karena adanya lima provinsi di wilayah timur Indonesia yang secara geografis terletak di wilayah Samudera Pasifik, yaitu Papua, Papua Barat, Maluku, Maluku Utara, dan Nusa Tenggara Timur. Oleh karena itu, menurut

Dubes Tantowi, jika Indonesia mengklaim sebagai bagian dari Pasifik adalah sah (tribunnews.com, 2020).

Papua (baik Provinsi Papua maupun Provinsi Papua Barat), sudah tentu, memiliki arti strategis bagi penguatan diplomasi Indonesia di kawasan Pasifik, khususnya Pasifik Selatan. Posisi kewilayahan Papua yang berada di Samudera Pasifik menjadi pijakan strategis bagi Indonesia untuk membangun dan mengembangkan hubungan dan kerja sama yang saling menguntungkan dengan negara-negara Pasifik. Terdapat 12 (dua belas) negara kepulauan Pasifik yang telah membuka hubungan diplomatik dengan Indonesia, yaitu: Fiji, Kiribati, Marshall Islands, Federasi Mikronesia, Nauru, Palau, Papua Nugini, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Tuvalu, dan Vanuatu (Marsudi, 2019).

Dalam perspektif Indonesia, kegunaan hubungan diplomatik dengan negara-negara Pasifik ini bisa ditujukan untuk mendukung terwujudnya stabilitas keamanan dan kemakmuran di kawasan Pasifik. Pertanyaan yang perlu dimunculkan kemudian adalah, diplomasi seperti apa yang perlu dilakukan Indonesia untuk mengembangkan dan meningkatkan hubungan dan kerja sama dengan negara-negara Pasifik, khususnya negara-negara Pasifik Selatan, dimana Papua menjadi pijakan strategisnya? Dengan menggunakan pendekatan konstruktivisme (*constructivism*), dan melalui studi kepustakaan, hal tersebut coba dikaji oleh penulis melalui tulisan ini.

## Diplomasi Konstruktif

Konstruktivisme, sebagai salah satu pendekatan dalam studi hubungan internasional, kerap digunakan untuk memahami kebijakan luar negeri suatu negara, terutama yang didasarkan atas keinginan untuk membangun kerja sama internasional yang saling menguntungkan, baik untuk kepentingan bilateral maupun multilateral, termasuk kepentingan untuk membangun stabilitas di suatu kawasan (Theys, 2018). Hal tersebut berangkat dari makna konstruktivisme itu sendiri dalam studi hubungan internasional, yang memaknai bahwa hubungan internasional adalah puncak sosialitas manusia. Semua makhluk imajinatif yang diidentifikasi sebagai aktor internasional, seperti negara dan organisasi internasional, adalah representasi dari manusia yang memiliki keinginan dan tujuan dalam hidupnya.

Oleh karena itu, Alexander Wendt, dalam bukunya *Constructing International Politics*, menyebutkan bahwa hubungan internasional juga dimaknai sebagai aktivitas sosial, yang di dalamnya

terdapat interaksi antar-manusia dari berbagai negara, dimana mereka memiliki otoritas untuk menentukan metode dan arah hubungan yang ingin dibangun dan dikembangkan. Singkatnya, hubungan internasional merupakan hasil konstruksi sosial dari para aktor internasional itu sendiri (Wendt, 1995: 71-74). Ini artinya, dalam perspektif konstruktivisme, setiap negara dapat mengkonstruksi kebijakan luar negerinya sesuai dengan kepentingan nasionalnya. Kepentingan nasional, sebagai landasan politik luar negeri suatu negara, perlu diperjuangkan pencapaiannya dalam hubungan internasional melalui berbagai strategi kebijakan. Dalam konteks ini, setiap negara memiliki strategi kebijakan dalam aktivitas hubungan internasionalnya yang ditujukan untuk meraih kepentingan nasionalnya secara maksimal (Burchill, 2005: 1-8). Kepentingan nasional Indonesia dalam hubungan internasional adalah meningkatkan kerja sama internasional, baik secara bilateral maupun multilateral, dengan tujuan untuk menjaga dan memelihara kelangsungan hidup bangsa Indonesia.

Dalam perspektif konstruktivisme, pencapaian kepentingan nasional dalam hubungan internasional dapat diupayakan dengan mengembangkan diplomasi yang konstruktif (*constructive diplomacy*), yang dilakukan oleh para aktor hubungan internasional di tingkat kawasan maupun global. Lingkup kawasan dari sebuah negara, lazimnya menjadi prioritas dan bagian dari kepentingan nasional yang harus diperhatikan, karena hal tersebut tidak saja berkaitan langsung dengan wilayah geopolitiknya, tetapi juga terdapat negara-negara tetangga yang memiliki potensi untuk diajak kerja sama yang saling menguntungkan dan melengkapi (Brands, 1999). Dalam kerangka berpikir seperti inilah, Indonesia perlu melakukan diplomasi konstruktif di kawasan Pasifik Selatan. Posisi strategis Papua, sebagai provinsi paling timur dengan berbagai potensinya dan berada di sekitar kawasan Pasifik, menjadi pijakan strategis bagi penguatan kerja sama Indonesia dengan negara-negara Pasifik Selatan.

### **Arti Penting Kawasan Pasifik**

Indonesia yang secara geografis berada di antara dua Samudera (Hindia dan Pasifik), dan dua Benua (Asia dan Australia), posisinya sangat penting karena berada di kawasan strategis dunia, baik ditinjau dari sisi politik dan keamanan maupun ekonomi. Wilayah perairan, dan juga udara di atasnya, menjadi perlintasan kepentingan hampir semua negara

dan aktor internasional di dunia, terutama ketika mereka yang melalui Samudera Hindia memiliki kepentingan menuju Samudera Pasifik, begitu juga sebaliknya. Posisi strategis Indonesia dalam hubungan internasional ini, tercermin antara lain dari keberadaan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI), yang mengakomodasi kepentingan pelayaran dan penerbangan kapal dan pesawat udara asing dalam bentuk peraturan perundang-undangan nasional (Buntoro, 2012: 38-47).

ALKI I, merupakan alur laut kepulauan yang menghubungkan Laut China Selatan, Laut Natuna, Selat Karimata, Laut Jawa, Selat Sunda. ALKI ini menghubungkan lalu lintas maritim dari Afrika, Australia Barat ke Laut China Selatan, Jepang dan sebaliknya. ALKI I merupakan alur pelayaran yang sangat padat untuk lalu lintas kapal. ALKI II, berada di Laut Sulawesi, Selat Makasar, Selat Lombok. ALKI ini merupakan lalu lintas perdagangan dari Afrika ke Asia Tenggara dan Jepang, dari Australia ke Singapura, China, Jepang dan sebaliknya. Juga merupakan jalur khusus untuk kapal ikan dari Samudera Pasifik ke Samudera Hindia atau sebaliknya.

ALKI III, terdiri atas ALKI III A, B, dan C. ALKI III A berada di Laut Maluku, Laut Seram, Laut Banda, Selat Ombai, dan Laut Sawu. ALKI III A mengakomodasi jalur perdagangan internasional dari Australia bagian Barat ke Filipina, Jepang dan sebaliknya melewati Laut Sawu, Selat Ombai, Laut Banda, Laut Seram, Laut Maluku. ALKI III B berada di Laut Maluku, Laut Seram, Laut Banda, Selat Leti, dan Laut Timor. ALKI III B mengakomodasi jalur perdagangan internasional, khususnya tanker yang akan melintas dari Samudera Pasifik ke Samudera Hindia atau sebaliknya melalui Laut Timor, Selat Leti, Laut Banda, Laut Seram, Laut Maluku, Kepulauan Talaud. Sementara itu, ALKI III C melewati Laut Maluku, Laut Seram, Laut Banda, Laut Arafuru. ALKI III C ini untuk mengakomodasikan pelayaran internasional dari Australia bagian Timur, Selandia Baru, ke Samudera Pasifik melalui Selat Torres, atau sebaliknya melalui Selat Torres, Laut Arafuru, Laut Banda, Laut Maluku.

Keterangan ALKI di atas semakin memperlihatkan posisi strategis Indonesia di kawasan Pasifik, bahwa kehadiran dan posisi strategisnya sangat berkaitan dengan kepentingan internasional, sekaligus juga memperlihatkan bahwa Indonesia memiliki peran penting dan berkepentingan di kawasan ini. Peran penting

Indonesia, dan ini juga menjadi bagian dari kepentingan nasional, adalah turut menjaga dan memelihara stabilitas kawasan (Shektar, 2018: 42-52). Indonesia berkepentingan atas terciptanya stabilitas kawasan agar kelangsungan hidupnya sebagai sebuah bangsa tidak terganggu. Kepentingan Indonesia untuk memelihara stabilitas kawasan adalah sebuah keharusan, dan hal tersebut menjadi bagian dari prioritas politik luar negeri RI. Stabilitas kawasan tersebut dibangun, antara lain, melalui pengembangan dan penguatan kerja sama antara Indonesia dengan negara-negara tetangga di kawasan Pasifik, termasuk negara-negara Pasifik Selatan.

Jika kembali memperhatikan posisi strategis Indonesia di atas, terutama jika dikaitkan dengan keberadaan ALKI, tidak terelakkan bahwa kawasan Pasifik memiliki arti penting bagi Indonesia. Arti penting pertama tentunya karena keterhubungan Indonesia dengan kawasan Pasifik, bahkan sebagian wilayah Indonesia berbatasan langsung dengan Samudera Pasifik, sehingga Indonesia berkepentingan untuk memerhatikan, dan tidak bisa mengabaikan begitu saja, berbagai perkembangan dan dinamika yang terjadi di kawasan Pasifik. Sebagai wilayah pengaruh dan arena kepentingan negara-negara besar kawasan (Amerika Serikat, Australia, Selandia Baru, Jepang, dan China), Indonesia harus mencermati hal itu dan mengantisipasi berbagai kemungkinan yang terjadi, agar Indonesia tetap bisa berperan konstruktif dalam mendukung terwujudnya stabilitas, perdamaian, dan kemakmuran di kawasan ini.

Arti penting lainnya, keberadaan negara-negara Pasifik, atau dalam konteks tulisan ini adalah negara-

negara Pasifik Selatan, dengan berbagai potensi yang dimilikinya, juga memiliki nilai strategis bagi Indonesia. Dalam konteks politik, dengan adanya pengembangan kerja sama konstruktif antara Indonesia dan negara-negara Pasifik Selatan, hal tersebut menjadi modalitas berharga bagi diplomasi Indonesia di kawasan ini, bahkan di dunia internasional, karena suara mereka cukup menentukan jika terjadi pengambilan keputusan politik di forum internasional. Sementara dalam konteks ekonomi, Indonesia dan negara-negara Pasifik Selatan bisa mengembangkan kerja sama yang saling menguntungkan. Hal penting lainnya, Indonesia sebagai negara kepulauan dan bagian dari kawasan Pasifik memiliki perhatian dan tantangan yang sama dalam berbagai isu, utamanya perubahan iklim, bencana alam, dan isu kelautan (Wati, dkk., 2018). Sebagai *dialogue partner* di *Pacific Islands Forum*, sudah seharusnya Indonesia membangun kerja sama yang saling menguntungkan dengan negara-negara Pasifik Selatan.

## Kerja Sama dengan Negara-negara Pasifik Selatan

Kedekatan wilayah Papua secara geografis dengan negara-negara kepulauan Pasifik, atau negara-negara Pasifik Selatan, sebagaimana terlihat dalam Gambar 1, menjadi pijakan strategis bagi Indonesia untuk mengembangkan kerja sama dengan negara-negara di kawasan tersebut. Pemajuan Papua yang terus diupayakan melalui kebijakan Otonomi Khusus menjadi modalitas berharga bagi Indonesia untuk memperkuat kerja sama dengan negara-negara Pasifik Selatan.



Sumber: [www.infoakurat.com/2017/07/negara-oceania-australia.html](http://www.infoakurat.com/2017/07/negara-oceania-australia.html).

**Gambar 1. Peta Negara-negara Kepulauan Pasifik**

Oleh karena itu, kebijakan Otonomi Khusus Papua yang rencananya akan dilanjutkan, dengan tujuan untuk memajukan dan menyejahterakan masyarakat Papua, hendaknya terlaksana dengan baik sehingga Indonesia, melalui kemajuan yang dicapai Papua, dapat berbagi pengalaman dengan negara-negara Pasifik Selatan. Negara-negara Pasifik Selatan sendiri sebetulnya memiliki banyak keterbatasan, terutama dari sisi potensi sumber daya alam dan berbagai kebutuhan lainnya, sehingga negara-negara tersebut, mau tidak mau, bergantung kepada negara lain. Oleh karena itu, dalam kerangka melaksanakan diplomasi konstruktif di Pasifik Selatan, Indonesia harus mengarahkan bentuk kerja samanya atas dasar kepentingan dan kebutuhan bersama. Contoh kerja sama bilateral dengan beberapa negara Pasifik Selatan dapat dikemukakan di bawah ini.

Kerja sama dengan Kepulauan Fiji, salah satu negara Pasifik Selatan yang cukup berpengaruh di *Pacific Islands Forum*. Negara yang terletak di selatan Samudera Pasifik dan timur Vanuatu dengan jumlah penduduk sekitar 900ribu orang ini mengandalkan pertanian, utamanya produksi gula, meski juga dibantu sektor pariwisata. Namun, negara ini tetap saja memiliki kendala, yakni minimnya jumlah penduduk dan terbatasnya lahan, termasuk untuk sarana pendidikan (bbc.com, 4 Januari 2018). Kendala tersebut mengakibatkan ketergantungan Fiji atas bantuan luar negeri dan produk impor, seperti dari Amerika Serikat, Jepang, Australia, dan termasuk Indonesia. Terkait hubungan Indonesia-Fiji, kedua belah pihak saat ini tengah mendiskusikan pembentukan Indonesia-Fiji *Preferential Trade Agreement* (IF-PTA), dengan tujuan untuk memperluas peluang kerja sama ekonomi kedua negara, termasuk didalamnya menjadikan Papua sebagai salah satu basis pengembangan kerja sama. Fiji sejauh ini mendukung keberadaan Papua sebagai bagian dari Indonesia (gatra.com, 30 September 2019). Hubungan baik kedua negara juga tercermin ketika pada Mei 2020 Indonesia, melalui KBRI Suva, menyerahkan bantuan kemanusiaan kepada Fiji pasca-bencana *Siklon Harold* (kemlu.go.id, 16 Mei 2020).

Dengan Kepulauan Solomon, Indonesia juga membangun kerja sama konstruktif. Hal itu terlihat dari telah ditandatanganinya Kesepakatan Kerja Sama Pembangunan (*Framework on Development Cooperation*) Indonesia-Kepulauan Solomon oleh Menlu RI, Retno LP Marsudi, dan Menlu Kepulauan Solomon, Jeremiah Manele, pada 5 Desember

2019, di sela-sela *Bali Democracy Forum* di Nusa Dua, Bali (kemlu.go.id, 5 Desember 2019). Menlu Kepulauan Solomon memastikan bahwa kesepakatan ini menjadi landasan kerja sama kedua negara di berbagai bidang, seperti di bidang perdagangan dan investasi, pemberdayaan perempuan, pengembangan kelautan dan perikanan, pertanian, perubahan iklim dan pengelolaan hutan berkelanjutan, pariwisata, pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia, diplomasi publik, pemuda dan olah raga, serta hubungan antar-masyarakat (*people-to-people*). Kerja sama kedua negara yang, antara lain, akan diisi oleh kegiatan pelatihan, seperti di bidang kelautan dan perikanan, serta pemuda dan olah raga ini, sebagian pelaksanaannya akan dilaksanakan di Papua. Meski demikian, pemerintah Kepulauan Solomon juga kerap mengkritisi soal Papua.

Samoa, juga menjadi salah satu negara Pasifik Selatan yang menjadi perhatian untuk dilakukan kerja sama dengan Indonesia. Peningkatan kerja sama bilateral dengan Samoa dapat difokuskan pada sektor pertanian, perikanan, pariwisata dan penanganan bencana alam. Peningkatan kapasitas dalam bidang informasi, komunikasi, dan teknologi juga menjadi bagian yang perlu dikerjasamakan, terutama untuk menjawab kebutuhan Samoa akan sumber daya manusia (SDM) yang handal di bidang teknologi informasi, demikian pernah diungkapkan Menteri Komunikasi, Informasi dan Teknologi Samoa, Afamasaga Lepuiai Rico Tupai ketika berkunjung ke Indonesia pada bulan Agustus 2017. Di bidang pariwisata, kedua negara sepakat bekerja sama dalam pengembangan SDM dan peningkatan kapasitas. Menurut Duta Besar RI untuk Selandia Baru, Samoa dan Tonga, Tantowi Yahya, kerja sama ini merupakan bagian dari *people-to-people diplomacy* dan *Pacific Engagement* (detik.com, 31 Desember 2017). Ini dapat diartikan bahwa pemerintah kedua negara memiliki visi dan kepentingan dalam mengembangkan pariwisata sebagai industri untuk menopang pendapatan negara. Dalam soal Papua, sejauh ini Samoa cukup moderat menyikapinya, dan tidak terlalu mempersoalkannya di forum internasional.

Kerja sama dengan Kiribati, salah satu negara Pasifik Selatan yang cukup kooperatif dengan Indonesia, juga menarik untuk diungkap. Hubungan diplomatik antara Indonesia dan Kiribati dibuka pada 2013. Meskipun jarak antara kedua negara sangat jauh, namun di Kiribati terdapat beberapa pengusaha lokal yang mengimpor komoditi

makanan dan minuman dari Indonesia. Di masa lalu, perusahaan penerbangan Kiribati pernah menjalin kerja sama dengan perusahaan penerbangan Merpati Nusantara dalam hal pemeliharaan pesawat. Saat ini pemerintah Kiribati juga sedang menunggu pesanan satu *Landing Craft* senilai US\$1,7 juta dari sebuah perusahaan swasta di Indonesia. Sementara itu, di bidang kerja sama teknik dan sosial-budaya, tercatat sudah 18 orang warga negara Kiribati yang memperoleh beasiswa, pelatihan dan kursus singkat di Indonesia. Peluang untuk meningkatkan hubungan RI-Kiribati cukup besar, khususnya melalui kerja sama di sektor industri perikanan dan kopra (haluan.co, 2020).

Dengan Vanuatu, meski salah satu negara Pasifik Selatan ini dikenal sangat vokal menyuarakan isu Papua di forum internasional, Indonesia berkepentingan menjalin dan mengembangkan hubungan kerja sama. Hubungan ekonomi Indonesia-Vanuatu menjadi strategis apabila hubungan ekonomi tersebut dilihat sebagai pintu masuk bagi Indonesia ke dalam dialog politik dengan Vanuatu. Terselenggaranya dialog politik yang positif antara Indonesia dengan Vanuatu akan mempermudah Indonesia dalam menjalin hubungan positif dengan negara lain yang tergabung dalam *Melanesian Spearhead Group* (MSG), sehingga selanjutnya memungkinkan dinaikkannya status keanggotaan Indonesia, dari saat ini sebagai anggota pengamat (*observatory member*) menjadi sebagai anggota penuh (*sovereign state member*) dalam MSG (kumparan.com., 28 September 2020). Terlepas dari sikap Vanuatu yang tidak bersahabat, karena kerap mengangkat isu Papua di forum internasional, Indonesia perlu terus membangun diplomasi konstruktif dengan Vanuatu meski sangat terbatas.

## Konsekuensi Peningkatan Diplomasi di Pasifik Selatan

Memerhatikan contoh kerja sama Indonesia dengan beberapa negara Pasifik Selatan di atas, tampak bahwa peningkatan diplomasi yang dilakukan Indonesia di Pasifik Selatan tidak cukup dilakukan hanya dengan menyelenggarakan forum-forum pertemuan, konferensi, *workshop*, kegiatan saling kunjung antar-pejabat, pelajar dan mahasiswa, tetapi juga perlu dibarengi dengan tindakan-tindakan nyata kerja sama secara bilateral yang langsung bisa dilihat dan dirasakan manfaatnya, meski harus mengeluarkan biaya yang tidak sedikit. Tahap yang paling sederhana bisa dimulai dengan kerja sama dalam peningkatan

kapasitas sumber daya manusia (SDM), di mana Indonesia dengan pengalaman dan kemajuan yang dimilikinya bisa langsung menawarkan dan membuat program kerja sama peningkatan kapasitas SDM sesuai dengan kebutuhan negara-negara Pasifik Selatan, seperti yang sudah dilakukan Indonesia dengan Fiji dan Samoa, misalnya.

Jika melihat beberapa contoh kerja sama di atas, kerja sama peningkatan kapasitas SDM memang menjadi bagian penting yang dikerjasamakan, seperti peningkatan kapasitas SDM untuk mendukung pengembangan bisnis pariwisata, kelautan dan perikanan, serta penguasaan teknologi komunikasi dan informasi. Program kerja sama seperti ini tidak cukup dilakukan dengan pelatihan sesaat, tetapi perlu dilakukan melalui praktik langsung dan berkelanjutan, misalnya dengan mengirim perangkat kerja seperti komputer berikut *trainer* atau tenaga ahlinya dari Indonesia untuk jangka waktu tertentu, agar hasilnya maksimal yang dibuktikan dengan adanya peningkatan kapasitas dari peserta program di negara-negara Pasifik Selatan. Kerja sama melalui bantuan pembangunan infrastruktur, misalnya untuk mendukung industri kelautan dan perikanan, bukan tidak mungkin untuk dipertimbangkan dan dilakukan mengingat hal tersebut juga menjadi kebutuhan negara-negara Pasifik Selatan sebagai negara kepulauan.

Singkatnya, peningkatan diplomasi Indonesia di Pasifik Selatan tidak cukup dilakukan melalui dialog dan pertemuan-pertemuan semata. Hal tersebut harus diikuti dengan kerja sama konkret dan upaya untuk mewujudkannya melalui program kerja sama sesuai kebutuhan dan kepentingan masing-masing negara. Bagi Indonesia, yang menyatakan dirinya sebagai bagian dari Pasifik, dan berkepentingan untuk menjalin dan memperkuat hubungan dengan negara-negara Pasifik Selatan, dalam melakukan diplomasi di kawasan ini perlu dibarengi dengan program kerja sama yang langsung dibutuhkan oleh negara-negara Pasifik Selatan. Ini artinya, ada konsekuensi yang harus dipenuhi oleh Indonesia dalam melakukan aktivitas diplomasi di Pasifik Selatan, meski harus mengeluarkan biaya yang tidak sedikit. Konsekuensi itu, sebagaimana sudah dikemukakan di atas, dapat berupa pengiriman tenaga ahli, bantuan perangkat kerja yang dibutuhkan seperti komputer, bahkan pembangunan infrastruktur. Hal ini menjadi konsekuensi logis bagi Indonesia, sebagai negara besar di kawasan dan kepulauan terbesar di dunia, dan yang juga mengklaim dirinya sebagai bagian dari Pasifik, jika ingin berkontribusi dalam pembangunan di Pasifik Selatan sekaligus diterima dengan baik di kawasan ini.

## Aktif di Forum Regional

Diplomasi konstruktif tidak cukup dilakukan secara bilateral, tetapi juga perlu dilakukan secara aktif di forum regional, yang bisa digunakan untuk mengkomunikasikan kepentingan bersama, termasuk kepentingan Indonesia. Indonesia, sebagai bagian dari Pasifik, harus benar-benar memanfaatkan forum tersebut untuk mengemukakan hal-hal yang menjadi kepentingan nasional, baik dalam hubungannya dengan eksistensi bangsa dan integritas teritorial, maupun dalam hubungannya dengan upaya untuk mendukung terciptanya stabilitas kawasan. *Pacific Islands Forum* (PIF), setidaknya hingga saat ini, menjadi forum yang paling relevan untuk menyuarakan kepentingan Indonesia di kawasan Pasifik.

PIF dibentuk tahun 1971 atas inisiatif Selandia Baru. PIF pada awalnya bernama *South Pacific Forum*, sampai pada tahun 2000 diubah menjadi PIF untuk merefleksikan lokasi geografis negara-negara yang berada di Utara dan Selatan Pasifik. Negara-negara pendiri PIF adalah Australia, Kepulauan Cook, Fiji, Nauru, Selandia Baru, Tonga dan Samoa. Tujuan dari pembentukan PIF adalah memperkuat kerja sama dan integrasi, dengan menyatukan sumber daya setempat dan menyatukan kebijakan guna mencapai pertumbuhan ekonomi, pembangunan berkelanjutan, *good governance* dan keamanan. Area kerja sama di dalam PIF mencakup tata kelola ekonomi, pemeliharaan dan keamanan politik, serta kemitraan dan koordinasi strategis. Keanggotaan PIF terdiri dari Australia, Kepulauan Cook, Fiji, Kaledonia Baru, Kiribati, Kepulauan Marshall, Nauru, Niue, Federasi Mikronesia, Palau, Papua Nugini, Polinesia Prancis, Selandia Baru, Samoa, Kepulauan Solomon, Tuvalu, Tonga, dan Vanuatu. Tokelau adalah *associate member* dari PIF. Status *associate member* dapat diberikan kepada teritori di kawasan Pasifik apabila disetujui oleh para *Leaders* dalam KTT sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam pertemuan tersebut (kemenlu.go.id, 8 April 2018).

Selain itu, PIF juga memiliki *Special Observer* yaitu *African, Caribbean, and Pacific* (ACP) *Group*, *Asian Development Bank*, Bank Dunia, *Guam*, Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM), Persemakmuran Bangsa-Bangsa, Persemakmuran Kepulauan Mariana Utara, Perserikatan Bangsa-Bangsa, Samoa Amerika, Timor Leste, Wallis dan Fortuna, *Western and Central Pacific Fisheries Commission* (WCPFC). Indonesia merupakan salah satu dari 18 Mitra Wicara (*Post-Forum Dialogue Partners*) bersama Amerika Serikat, China,

Filipina, India, Inggris, Italia, Jepang, Kanada, Korea, Kuba, Malaysia, Perancis, Thailand, Turki, dan Uni Eropa. Sekretariat PIF berkedudukan di Suva, Fiji, sesuai dengan *Agreement Establishing the Pacific Islands Forum* tahun 2005. PIF menyelenggarakan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) tahunan, Konferensi Tingkat Menteri (KTM), *Forum Officials Committee* (FOC), dan *Specialist Sub-Committee on Regionalism* (SSCR). Saat ini, tahun 2020, Vanuatu menjabat sebagai Ketua PIF (kemenlu.go.id, 8 April 2018).

Berdasarkan penjelasan terkait PIF di atas, dapat dikatakan bahwa PIF memiliki arti penting bagi Indonesia, karena PIF merupakan forum untuk Indonesia dapat melakukan *engagement* dengan seluruh negara dari sub-kawasan di Pasifik. Sebagai *dialogue partner* di PIF, Indonesia harus berkomitmen untuk mendukung pembangunan di kawasan Pasifik melalui kerja sama yang saling menguntungkan, peningkatan dialog, program peningkatan kapasitas dan *sharing of experiences*. Tidak kalah penting, melalui PIF, Indonesia menegaskan bahwa dirinya adalah bagian dari Pasifik, sekaligus mengomunikasikan upaya konstruktif Indonesia dalam memajukan Papua melalui Otonomi Khusus.

Parlemen, dalam hal ini DPR RI sebagai aktor internasional, sudah seharusnya juga melakukan aktivitas diplomasi parlemen untuk mendukung diplomasi konstruktif yang dilakukan pemerintah Indonesia di kawasan Pasifik, khususnya Pasifik Selatan. Terkait hal ini, DPR RI pernah menginisiasi pertemuan *Indonesia Pacific Parliamentary Partnership* (IPPP) yang digelar di Jakarta pada bulan Juli 2018. Forum ini, yang rencananya akan dilaksanakan secara berkala, adalah sebagai upaya untuk mendukung diplomasi Pemerintah dalam mencari terobosan baru dalam pengembangan kerja sama kemitraan di berbagai bidang, khususnya ekonomi dengan negara-negara di kawasan Pasifik.

## Penutup

Indonesia, sebagai bagian dari Pasifik, berkepentingan membangun dan mengembangkan hubungan dan kerja sama dengan negara-negara Pasifik Selatan. Negara-negara Pasifik Selatan, dengan berbagai potensi yang dimilikinya, megandung nilai strategis bagi Indonesia, baik secara politik, ekonomi maupun sosial budaya. Sementara itu, Papua yang secara geografis berada di kawasan Pasifik, dan upaya pemajuannya melalui kebijakan Otonomi Khusus, menjadi modalitas

berharga bagi Indonesia untuk meningkatkan hubungan dan kerja sama dengan negara-negara Pasifik, khususnya negara-negara Pasifik Selatan, baik secara bilateral maupun multilateral melalui forum regional yang relevan, yaitu *Pacific Islands Forum*. DPR RI, melalui diplomasi parlemen, sudah seharusnya juga mendukung diplomasi konstruktif Indonesia di kawasan Pasifik, karena bagaimana pun, negara-negara Pasifik, termasuk negara-negara Pasifik Selatan, adalah mitra penting, bukan hanya karena kedekatan geografis, tetapi juga dalam hal potensi yang dimiliki bersama untuk pembangunan berkelanjutan.

## Ucapan Terima Kasih

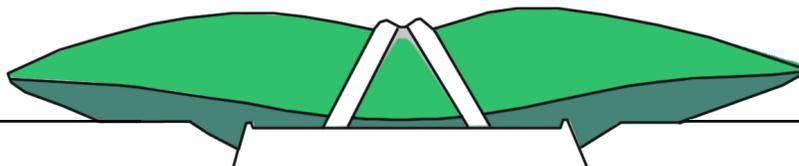
Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A., atas ulasannya terhadap naskah ini.

## Pustaka Acuan

- “Babak Baru Kerja Sama Indonesia dan Kawasan Pasifik Selatan”, *mediaindonesia.com*, 22 Maret 2019, <https://mediaindonesia.com/read/detail/224-618-babak-baru-kerja-sama-indonesia-dan-kawasan-pasifik-selatan>, diakses 15 Oktober 2020.
- Buntoro, Kresno (2012). *Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI): Prospek dan Kendala, diterbitkan oleh Sekolah Staf dan Komando TNI AL (SESKOAL)*.
- Burchill, Scott. (2005). *The National Interest in International Relations Theory*, Palgrave Macmillan.
- Brands, H.W. (1999). “The Idea of the National Interest”, *Diplomatic History*, Vol. 23, No. 2, pp. 239-261, Oxford University Press.
- “Fiji country profile”, *bbc.com*, 4 Januari 2018, <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-14919067>, diakses 15 Oktober 2020.
- “Fiji Dukung Papua-Papua Barat Tetap Jadi Bagian Indonesia”, *gatra.com*, 30 September 2019, <https://www.gatra.com/detail/news/447885/politik/fiji-dukung-papua-papua-barat-tetap-jadi-bagian-indonesia>, diakses 15 Oktober 2020.
- “Hubungan Bilateral yang Erat, Indonesia Kirimkan Bantuan Kemanusiaan bagi Fiji”, *kemlu.go.id*, 16 Mei 2020, <https://kemlu.go.id/portal/id/read/1303/view/hubungan-bilateral-yang-erat-indonesia-kirimkan-bantuan-kemanusiaan-bagi-fiji>, diakses 16 Oktober 2020.
- “Indonesia dan Fiji Sepakat Majukan Kerja Sama Ekonomi Konkrit di Pasifik”, *kemlu.go.id*, 5 Desember 2019, <https://kemlu.go.id/portal/id/read/867/view/in-donesia-dan-fiji-sepakat-majukan-kerja-sama-ekonomi-konkrit-di-pasifik>, diakses 16 Oktober 2020.
- “Indonesia Sah Jika Klaim sebagai Negara Bagian Pasifik, Ini Alasan Tantowi Yahya”, *tribunnews.com*, 20 Mei 2020, <https://www.tribunnews.com/nasional/2020/05/20/indonesia-sah-jika-klaim-sebagai-negara-bagian-pasifik-ini-alasan-tantowi-yahya>, diakses 16 Oktober 2020.
- “Kemitraan Indonesia-Kepulauan Solomon Semakin Meningkatkan di Kawasan Pasifik”, *kemlu.go.id*, 5 Desember 2020, <https://kemlu.go.id/portal/id/read/870/berita-kemitraan-indonesia-kepulauan-solomon-semakin-meningkat-di-kawasan-pasifik>, diakses 18 Oktober 2020.
- “Kemlu: Sikap Vanuatu Tak Bersahabat, Indonesia Batasi Hubungan”, *kumparan.com*, 28 September 2020, <https://kumparan.com/kumparannews/kemlu-sikap-vanuatu-tak-bersahabat-indonesia-batasi-hubungan-1uHoNxIMoqq/full>, diakses 18 Oktober 2020.
- Marsudi, Retno LP., “New era of Indonesia-South Pacific engagement”, *The Jakarta Post*, 21 Maret 2019, hlm. 1.
- “Melalui Pariwisata, Indonesia-Samoa Pererat Kerja Sama”, *detik.com*, 31 Desember 2017, <https://news.detik.com/berita/d-3793449/melalui-pariwisata-indonesia-samoa-pererat-kerja-sama>, diakses 20 Oktober 2020.
- Munanda, Yusuf. (2015). “Hubungan Ekonomi Indonesia-Vanuatu Penting dan Strategis”, *Tabloid Diplomasi*, No. 84 Tahun VII, 15 Januari-14 Februari 2015, hlm. 16-17.
- “Pacific Islands Forum”, *kemlu.go.id*, 8 April 2019, [https://kemlu.go.id/portal/id/read/132/halaman\\_list\\_lainnya/pacific-island-forum-pif](https://kemlu.go.id/portal/id/read/132/halaman_list_lainnya/pacific-island-forum-pif), diakses 20 Oktober 2020.
- “Selayang Pandang Hubungan Indonesia dan Negara-negara Pasifik”, *haluan.co*, 9 Mei 2020, <https://haluan.co/article/selayang-pandang-hubungan-indonesia-dan-negara-negara-pasifik>, diakses 20 Oktober 2020.
- Shektar, Vibhanshu. (2018). *Indonesia's Foreign Policy and Grand Strategy in the 21st Century: Rise of an Indo-Pacific Power*, Routledge.

- “Solomon Islands country profile”, *bbc.com.*, 31 Mei 2018, <https://www.bbc.com/news/world-asia-15896396>, diakses 20 Oktober 2020.
- Theys, Sarina. (2018). “Introducing Constructivism in International Relations Theory”, dalam Stephen McGlinchey, Rosie Walters and Christian Scheinpflug (Eds.), *International Relations Theory*, E-International Relations Publishing, hlm. 36-41.
- Wati, Vrameswari Omega, Stanislaus Risadi Apresian, dan Elisabeth A. Satya Dewi. (2018). “The Collaboration Between Indonesia and Pacific Islands Countries in Facing Enviromental Chalennges”, *Jurnal Ilmiab Hubungan Internasional-PACIS*, Vol. 14, No. 1, hlm. 137-148.
- Wendt, Alexander. (1995). *Constructing International Politics*, MIT Press.
- “You are not representatives of Papua: Indonesia lashes out at Vanuatu at UN”, *the jakarta post.com.*, 28 September 2020, <https://www.thejakartapost.com/news/2020/09/28/you-are-not-representatives-of-papua-indonesia-lashes-out-at-vanua-tu-at-un.html>, diakses 20 Oktober 2020.

halaman ini sengaja dikosongkan



## PANDUAN PENULISAN PARLIAMENTARY REVIEW

1. PARLIAMENTARY REVIEW merupakan *review* terhadap suatu isu aktual dan/atau strategis dari sudut pandang keilmuan yang berbeda dalam rangka memenuhi kebutuhan Anggota DPR RI atas informasi yang lebih variatif dan mendalam.
2. Naskah ditulis dengan huruf Arial ukuran 12, spasi 1,5, pada kertas A4 dengan margin atas 2,54 cm; bawah 2,54 cm; kiri 3,17 cm; dan kanan 3,17 cm.
3. Jumlah halaman naskah minimal 15 halaman dan maksimal 17 halaman. Jika terdapat data pendukung (tabel, diagram, gambar, dan grafik) dalam naskah maka jumlah halaman naskah minimal 13 halaman dan maksimal 15 halaman.
4. Artikel ditulis dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar.
5. Sistematika penulisan:
  - I. Judul, nama, dan alamat email penulis
  - II. Abstrak dan kata kunci
  - III. Pendahuluan (latar belakang, permasalahan, tujuan, tinjauan pustaka)
  - IV. Metode Penelitian (jika tulisan merupakan hasil penelitian)
  - V. Hasil dan Pembahasan
  - VI. Penutup (kesimpulan dan rekomendasi)
  - VII. Ucapan terima kasih
  - VIII. Daftar Pustaka
6. Judul ditulis dengan huruf kapital.
7. Nama penulis, jabatan, bidang kepakaran, dan alamat e-mail dicantumkan pada halaman pertama setelah judul.
8. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris dengan huruf Arial, ukuran 11, spasi 1, sebanyak 150-200 karakter, yang menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan secara ringkas dan jelas.
9. Kata kunci ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, 3-5 kata.
10. Penulisan sumber kutipan atau rujukan menggunakan sistem catatan perut (*APA Styles*), dengan tetap dimungkinkan catatan kaki hanya untuk menerangkan.



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

## Penulisan Kutipan berdasarkan APA 6<sup>th</sup> edition

JENIS SUMBER	KUTIPAN / CATATAN dalam teks	DAFTAR PUSTAKA
Buku	(APA, 2010)  (Garrod & Wilson, 2003: 45)	<b>Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat Terbit: Penerbit.</b>  American Psychological Association. (2010). <i>Publication manual of the APA Style (6th ed.)</i> . Washington, DC: Author.  Garrod, B., & Wilson, J. (2003). <i>Marine ecotourism: issues and experiences</i> (book 7). England: Channel View Publications.
Artikel (Bagian dalam Buku)	(Haybron, 2008: 440)	<b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel, dalam Editor (ed), <i>Judul Buku (halaman artikel)</i>. Tempat Terbit: Penerbit.</b>  Haybron, D.M. (2008). Philosophy and the science of subjective well-being, dalam M. Eid & R. J. Larsen (ed.), <i>The Science of Subjective Well-Being</i> (hlm. 435-450). New York: Guilford Press.
Buku <i>Online</i> (penulis lembaga, dll)	(Kumar, 2012: 9)	<b>Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.</b>  Kumat, S.R.. (2012). <i>Case studies in marketing management</i> . Dehli: Pearson. Diakses dari <a href="http://books.google.com/books">http://books.google.com/books</a> .
Buku tanpa penulis		<b><i>Judul Buku (edisi)</i>. (Tahun). Tempat: Penerbit</b>  <i>Merriam Webster's Dictionary</i> (12th ed). (2007). Springfield, MA: Merriam Webster
Database <i>Online</i>	(Bloomberg, 2008)	<b>Institusi. (Tahun). <i>Judul Publikasi [Jenis data]</i>. Diakses dari URL</b>  Bloomberg. L.P. (2008). <i>Return on Investment for Apple Inc 12/31/00 to 01/30/08</i> [Database]. Diakses 21 Mei 2013, diakses dari <a href="https://www.bloomberg.com/professional/solution/data-and-content/">https://www.bloomberg.com/professional/solution/data-and-content/</a> .

Publikasi Pemerintah	(BPKP, 2014: 120)	<p><b>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi. Tempat: Penerbit.</b></p> <p>BPKP. (2014). <i>Laporan kinerja tahun 2014</i>. Samarinda: Dinas Pendidikan &amp; Kebudayaan Provinsi Kalimantan Timur. <a href="https://doi.org/10.3402/gha.v9.31964">https://doi.org/10.3402/gha.v9.31964</a>.</p>
	(Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2011: 101)	<p>Publikasi <i>Online</i>:</p> <p><b>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi (nomor publikasi). Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.</b></p> <p>Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI. (2011). <i>Peraturan Mendiknas tentang Satuan Pengawasan Intern</i> (Permen-diknas Nomor 47 tahun 2011). Diakses dari <a href="http://spi.um.ac.id/uploads/...SPI.pdf">http://spi.um.ac.id/uploads/...SPI.pdf</a>.</p>
Jurnal	(Kyriakides, Archambault, & Janosz, 2009: 3).	<p><b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. halaman. Doi:xxx.xxx.</b></p> <p>Kyriakides, L., Archambault, I., &amp; Janosz, M. (2009). Searching for stages of effective teaching: a study testing the validity of the dynamic model in Canada. <i>Journal of Classroom Interaction</i>, 6(5), 1-12. <a href="https://doi.org/10.4319/10.2013.58.2.0489">https://doi.org/10.4319/10.2013.58.2.0489</a>.</p>
	(Kim, 2010: 311)	<p><b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. Halaman. Diakses dari URL.</b></p> <p>Kim, C., Mirusmonov, M., &amp; Lee, I. (2010). An empirical examination of factors influencing the intention to use mobile payment. <i>Computers in Human Behavior</i>. 26. 310-322. Diakses dari <a href="http://www.sciencedirect.com">http://www.sciencedirect.com</a>.</p>
Working paper	(Benito & Young, 2002: 7)	<p><b>Penulis. (Tahun). Judul working paper (Nama Seri dan nomor jika ada). Tempat: Penerbit.</b></p> <p>Benito, A., &amp; Young, G. (2002). <i>Financial pressure and balance sheet adjustments by UK Firms</i> (Bank of England No. 168). London: Bank of England.</p>
Majalah	(Barile, 2011:14)	<p><b>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah, volume, halaman.</b></p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&amp;RL News</i>. Tempo, 1-7 April 2019, 13-15.</p> <p>Majalah <i>Online</i>:</p> <p>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul <b>Artikel. Nama Majalah. Diakses dari URL.</b></p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&amp;RL News</i>. Diakses dari <a href="http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full">http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full</a>.</p>

Prosiding	(Herculano-Houzel, et al., 2008:12594)	<p>yang diterbitkan secara berkala (<i>online</i>):  <b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Kegiatan, lokasi, Volume. Halaman. doi:xx.xxxxxx.</b></p> <p>Herculano-Houzel, S., Collins, C.E., Wong, P., Kaas, J.H. &amp; Lent, R. (2008). The basic nonuniformity of the cerebral cortex. <i>Prosiding The National Academy of Sciences, USA, 105</i>, 12593-12598. doi:10.1073/pnas.0805417105</p>
		<p>yang diterbitkan dalam bentuk buku:  <b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. dalam Nama editor (Ed.), Judul terbitan, Volume. Halaman. doi:xx.xxxxxx.</b></p>
	(Katz, et al., 2007: 100)	<p>Katz, I., Gabayan, K., &amp; Aghajan, H. (2007). A multi-touch surface using multiple cameras. Dalam J. Blac-Talon, W. Phillips, D. Popescu, &amp; P. Scheunders (Ed.), <i>Lectures Notes in Computer Science: Vol. 4678. Advance Concepts for Intelligent Vision Systems</i> (hlm. 97-108). doi:10.1073/pnas.0805417105.</p>
Surat Kabar	(Mediastara, 2019)	<p><b>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar, halaman.</b></p> <p>Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. <i>Kompas</i>, hlm. 13.</p> <p>Surat Kabar <i>Online</i>:  <b>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar. Diakses dari URL.</b></p> <p>Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. <i>Detiknews.com</i>. Diakses dari <a href="https://news.detik.com/berita/d-4439464/prabowo-ajak-mantan-panglima-nato-as-ceramah-di-hambalang">https://news.detik.com/berita/d-4439464/prabowo-ajak-mantan-panglima-nato-as-ceramah-di-hambalang</a>.</p>
Disertasi, Tesis <i>Online</i>	(Young, 2007: 34)	<p><b>Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Tersedia dari nama database. (nomor rekod).</b></p> <p>Young, R.F. (2007). <i>Crossing boundaries in urban ecology</i> (doctoral dissertation). Tersedia dari Proquest Dissertation &amp; Theses Database. (UMI No. 327681).</p> <p>disertasi yang tidak dipublikasikan:  <b>Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Nama Institusi, Tempat.</b></p> <p>Young, R.F. (2007). <i>Crossing boundaries in urban ecology</i> (doctoral dissertation). University of Melbourne, Melbourne.</p>

Transkrip wawancara	(Smith, 2018)	<b>Nama Interviewee. (Tahun). Judul Wawancara/ Pewawancara: nama interviewer, Institusi, Tempat.</b>  Smith, M.B. (2018). <i>Perbaikan Kurikulum PPG dalam Revisi Undang-Undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen</i> /Pewawancara: Ujianto Singgih Prayitno, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta.
Undang-Undang	(Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa, 2014)	<b>Nama undang-undang (Tahun)</b>  Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa (2014).
Blog	(Surachman, 2013)	<b>Penulis. (Tahun, tanggal). Judul Artikel/blog. Pesan pada URL.</b>  Surachman, A. (2013, 25 Mei). Akses E-Resources Perpustakaan Nasional RI. Tulisan pada <a href="http://arifs.blog.ugm.ac.id">http://arifs.blog.ugm.ac.id</a> .
Website penulis	tanpa (“How do you reference a web page that lists no author?”, 2019)	<b>Judul. (Tahun). Diakses dari URL.</b>  How do you reference a web page that lists no author?. (2019). Diakses dari <a href="https://www.apastyle.org/learn/faqs/web-page-no-author">https://www.apastyle.org/learn/faqs/web-page-no-author</a>

### Penulisan catatan perut berdasarkan penulis

Jumlah penulis	Kutipan pertama	Format dalam teks
Tanpa penulis yang dapat diidentifikasi. kutip dalam teks beberapa kata awal dari daftar pustaka (biasanya judul) dan tahun		untuk bantuan gratis (“Studi Finds,” 2007). Buku <i>Pedoman Penyelenggaraan PPP</i> (2017).
1 penulis	Surachman (2013:13)	(Surachman, 2013:13).
2 penulis	Walker dan Allen (2004)	(Walker & Allen, 2004)
3 penulis	Bradley, Ramirez, dan Soo (1999: 1687)	(Bradley, Ramirez, & Soo, 1999: 1687)
4 penulis	Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Bradley et al., 1999: 1687)
5 penulis	Walker, Allen, Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Walker et al., 1999: 1687)
6 atau lebih penulis	Wasserstein et al. (2005)	(Wasserstein et al., 2005)
Kelompok (yang dapat diidentifikasi berdasarkan singkatannya)	National Institute of Mental Health (NIMH, 2003)	(NIMH, 2003)
Kelompok (tanpa singkatan)	Universitas Indonesia (1988)	(Universitas Indonesia, 1988)
Anonim		(Anonim, 1998)

